Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

21 mars 2019 *

”Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling – Direktiv 2014/24/EU – Artikel 10 h – Särskilda undantag för tjänstekontrakt – Civilförsvarstjänster, räddningstjänster och tjänster för förebyggande av fara – Icke vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar – Ambulanstjänster för transport av patienter – Kvalificerade ambulanstransporter”

I mål C-465/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Oberlandesgericht Düsseldorf (regionala överdomstolen i Düsseldorf, Tyskland) genom beslut av den 12 juni 2017, som inkom till domstolen den 2 augusti 2017, i målet

**Falck Rettungsdienste GmbH,**

**Falck A/S**

mot

**Stadt Solingen**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV,**

**Malteser Hilfsdienst,**

**Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen,**

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av M. Vilaras, ordförande på fjärde avdelningen, tillika tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan och D. Šváby (referent),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 5 september 2018,

* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Falck Rettungsdienste GmbH och Falck A/S, genom P. Friton och H.-J. Prieß, Rechtsanwälte,

– Stadt Solingen, genom H. Glahs, Rechtsanwältin, samt M. Kottmann och M. Rafii, Rechtsanwälte,

– Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV, genom J.-V. Schmitz och N. Lenger, Rechtsanwälte, samt genom J. Wollmann, Rechtsanwältin,

– Maltaser Hilfsdienst eV, genom W. Schmitz-Rode, Rechtsanwalt,

– Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen, genom R. M. Kieselmann och M. Pajunk, Rechtsanwälte,

– Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

– Rumäniens regering, genom C.-R. Canțăr, R. H. Radu, R. I. Hațieganu och C.-M. Florescu, samtliga i egenskap av ombud,

– Norges regering, genom M. R. Norum och K. B. Moen, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom A. C. Becker och P. Ondrůšek, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 november 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 10 h i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Falck Rettungsdienste GmbH och Falck A/S och å andra sidan Stadt Soligen (Staden Solingen, Tyskland). Målet rör direkttilldelning av delarna 1 och 2 i det offentliga kontraktet ”Räddningstjänst i Solingen – projekt V16737/128” (nedan kallat det omtvistade kontraktet) utan föregående offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Direktiv 2014/24*

3 I skälen 28, 117 och 118 i direktiv 2014/24 anges följande:

”28. Detta direktiv bör inte tillämpas på vissa räddningstjänster när de utförs av icke vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar, eftersom det skulle vara svårt att bibehålla dessa organisationers särskilda karaktär om tjänsteleverantörerna måste väljas ut i enlighet med de förfaranden som anges i detta direktiv. Detta undantag bör dock inte sträcka sig utöver vad som är absolut nödvändigt. Det bör därför uttryckligen anges att ambulanstjänster för transport av patienter inte bör undantas. I detta sammanhang är det dessutom nödvändigt att klargöra att CPV-grupp [Common Procurement Vocabulary (den gemensamma terminologin vid offentlig upphandling)] 601 ”landtransport” inte omfattar ambulanstjänster, som faller under

CPV-undergrupp 8514. Det bör därför klargöras att tjänster som omfattas av CPV-kod 85143000–3 som uteslutande består av ambulanstjänster för transport av patienter bör omfattas av det särskilda systemet som gäller sociala tjänster och andra särskilda tjänster (nedan kallat det enklare systemet). Detta innebär att också blandade kontrakt för tillhandahållande av allmänna ambulanstjänster omfattas av det enklare systemet om värdet av ambulanstjänster för transport av patienter är större än värdet av andra ambulanstjänster.

…

117. Erfarenheten har visat att ett antal andra tjänster, t.ex. räddningstjänster, brandsläckning och fängelsetjänster, vanligtvis bara ger upphov till gränsöverskridande intresse när de genom ett tillräckligt högt värde når en kritisk massa. I den mån de inte är undantagna från detta direktivs tillämpningsområde bör de omfattas av det enklare systemet. I den utsträckning tillhandahållandet faktiskt grundas på kontrakt skulle andra kategorier av tjänster, t.ex. statliga tjänster eller samhällstjänster, vanligtvis endast ge upphov till ett gränsöverskridande intresse från och med ett tröskelvärde på 750 000 [euro] och de bör följaktligen endast då omfattas av det enklare systemet.

118. För att sörja för kontinuitet i offentliga tjänster bör detta direktiv tillåta att deltagande i upphandlingsförfaranden för vissa tjänster på områdena för hälsovårdstjänster samt sociala tjänster och kulturella tjänster kan förbehållas organisationer på grundval av personalens ägande eller aktiva deltagande i förvaltningen, och befintliga organisationer såsom kooperativ, när det gäller att delta i tillhandahållandet av dessa tjänster till slutanvändarna. Denna bestämmelses tillämpningsområde begränsar sig uteslutande till vissa hälsovårdstjänster, sociala tjänster och närbesläktade tjänster, vissa utbildningstjänster, bibliotekstjänster, arkivtjänster, museitjänster och andra kulturella tjänster, idrottstjänster, och tjänster för privata hushåll, och är inte avsett att täcka något av de undantag som annars föreskrivs i detta direktiv. Sådana tjänster bör endast omfattas av det enklare systemet.”

4 Artikel 10 i direktivet har rubriken ”Särskilda undantag för tjänstekontrakt” I artikel 10 h föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska inte tillämpas på offentliga tjänstekontrakt som avser

…

h) civilförsvarstjänster, räddningstjänster och tjänster för förebyggande av fara som tillhandahålls av icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar och som omfattas av CPV-koderna 75250000–3, [Brandkårs- och räddningstjänster] 75251000–0 [Brandkårstjänster], 75251100–1 [Brandsläckning], 75251110–4 [Brandskyddstjänster], 75251120–7 [Bekämpning av skogsbränder], 75252000–7[Räddningstjänster], 75222000–8 [Civilförsvarstjänster], 98113100–9 [Nukleära säkerhetstjänster] och 85143000–3 [Ambulanstjänster] utom ambulanstjänster för transport av patienter,

…”

5 Kapitel I med rubriken ”Sociala tjänster och andra särskilda tjänster” under avdelning III som har rubriken ”Särskilda upphandlingssystem” i direktivet, innefattar artiklarna 74–77

6 Artikel 77 i direktiv 2014/24, som har rubriken ”Reserverade kontrakt för vissa tjänster” har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna får föreskriva att de upphandlande myndigheterna får reservera rätten för en organisation att delta i offentlig upphandling exklusivt för de hälso- och sjukvårdstjänster, sociala tjänster och kulturella tjänster som avses i artikel 74, som omfattas av CPV-koderna 75121000–0, 75122000–7, 75123000–4, 79.62.2000–0, 79624000–4, 79625000–1, 80110000–8, 80300000–7, 80420000–4, 80430000–7, 80511000–9, 80520000–5, 80590000–6, från och med 85000000–9 till och med 85323000–9, 92500000–6, 92600000–7, 98133000–4, 98133110–8.

2. En organisation som avses i punkt 1 ska uppfylla samtliga följande villkor:

a) Dess syfte ska vara att fullgöra ett offentligt uppdrag som är kopplat till tillhandahållande av sådana tjänster som avses i punkt 1.

b) Vinsterna ska återinvesteras för att uppnå organisationens syfte. Vid eventuell vinstutdelning eller omfördelning bör detta ske på grundval av deltagande.

c) Lednings- och ägarstrukturen i den organisation som fullgör kontraktet ska grundas på personalens ägande eller deltagande, eller ska kräva aktivt deltagande av personal, användare eller berörda parter.

d) Organisationen får inte ha tilldelats något kontrakt för den berörda tjänsten av den berörda upphandlande myndigheten enligt denna artikel under de senaste tre åren.

…”

### *Tysk rätt*

7 I 107 § första stycket punkt 4 i Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (konkurrensbegränsningslagen) av den 26 juni 2013 (BGBl. I, s. 1750), i den lydelse som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen, föreskrivs följande:

”Allmänna undantag

1. Denna [fjärde] avdelning är inte tillämplig på upphandling eller koncessioner vad gäller

…

4. civilförsvarstjänster, räddningstjänster och tjänster för förebyggande av fara som tillhandahålls av icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar och som omfattas av CPV-koderna 75250000–3, 75251000–0, 75251100–1, 75251110–4, 75251120–7, 75252000–7, 75222000–8, 98113100–9 och 85143000–3 utom ambulanstjänster för transport av patienter. Icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar i den mening som avses i denna punkt är i synnerhet de hjälporganisationer som enligt federal lagstiftning eller delstatslagstiftning är erkända civilförsvars- och räddningstjänstorganisationer.”

8 Enligt 2 § första stycket i Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NRW – RettG NRW) (lag om räddningstjänsten samt akuttransporter och sjuktransporter av företag i Nordrhein-Westfalen) (nedan kallad RettG NRW) av den 24 november 1992 omfattar räddningstjänsten räddningsinsatser, ambulanstransport och vård av ett större antal skadade eller sjuka personer vid katastrofhändelser. Enligt 2 § andra stycket första meningen RettG NRW är det räddningstjänstens uppgift att utföra

livräddande åtgärder på akutpatienten på platsen för det inträffade, få patienten till ett sådant hälsotillstånd att denne kan transporteras och under det att hälsotillståndet upprätthålls och ytterligare skador undviks att transportera patienten till ett sjukhus som är lämpat för vidare vård, bland annat med hjälp av akutläkarfordon eller ambulans. Enligt 2 § tredje stycket RettG NRW är syftet med ambulanstransporten att ge kvalificerad hjälp till patienter eller skadade personer eller personer som annars behöver hjälp som inte omfattas av andra stycket och att under behandling av kvalificerad personal bland annat transportera dem med ambulans.

9 I 26 § första stycket andra meningen i Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (lag om civilförsvar och katastrofinsatser) av den 25 mars 1997 (BGBl. I. s. 726) i den lydelse som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen (nedan kallad civilförsvarslagen) föreskrivs att Arbeiter-Samariter-Bund (samariterförbundet), Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (Tyska livräddningssällskapet), Deutsche Rote Kreuz (tyska Röda korset), Johanniter-Unfall-Hilfe (Johaniterolycksfallhjälpen) och Malteser-Hilfsdienst (Malterserordens hjälptjänst) är särskilt lämpade att delta i genomförandet av de uppgifter som avses i denna lag.

10 I 18 § första stycket första meningen samt 18 § andra stycket i Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (lagen om brandskydd, assistans och civilförsvarstjänster) av den 17 december 2015 (BHKG) (nedan kallad brandskyddslagen) föreskrivs följande:

”1. Privata hjälporganisationer hjälper till vid olycksfall och allmänna nödsituationer, omfattande insatser och katastrofer, om de har avgett en förklaring om medverkansberedskap till den högsta tillsynsmyndigheten och denna har fastställt organisationens allmänna lämplighet för sådan medverkan och att det finns behov av sådan medverkan (erkända hjälporganisationer).” …

2. För de organisationer som omnämns i 26 § första stycket andra meningen [lagen om civilförsvar och katastrofinsatser] krävs inte en medverkansförklaring eller fastställelse av allmän lämplighet.”

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 I mars 2016 planerade Stadt Solingen att göra en ny upphandling av räddningstjänster för de kommande fem åren. Det som berördes var tjänster avseende akuttransport i kommunala ambulanser där den huvudsakliga uppgiften består i behandling och vård av akutpatienter av sjukvårdspersonal som stöds av ambulanssjukvårdare, liksom tjänster avseende sjuktransport där den huvudsakliga uppgiften består i behandling och vård av patienter av ambulanssjukvårdare som stöds av assistenter.

12 Stadt Solingen offentliggjorde inte något meddelande om upphandling i *Europeiska unionens officiella tidning*. I stället uppmanade staden den 11 maj 2016 fyra hjälporganisationer, däribland den första, andra och tredje intervenienten, att lämna anbud.

13 Efter det att anbuden mottagits tilldelades Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV och Malteser Hilfsdienst eV en av de två delarna av det omtvistade kontraktet var.

14 Falck Rettungsdienste, en leverantör av räddnings- och hälsovårdstjänster, samt Falck A/S-koncernen till vilken det förstnämnda företaget hör (nedan tillsammans kallade Falck m.fl.) har kritiserat Stadt Solingen för att ha tilldelat kontrakt utan föregående offentliggörande av ett meddelande om upphandling i *Europeiska unionens officiella tidning*. Falck m.fl. väckte följaktligen talan vid Vergabekammer Rheinland (nämnden för offentlig upphandling i Rheinland, Tyskland) och yrkade att Vergabekammer skulle slå fast att tilldelningen åsidosatt deras rättigheter och att Stadt Solingen, om den hade för avsikt att genomföra det omtvistade kontraktet, var tvungen att tilldela detta efter ett anbudsförfarande i enlighet med unionsbestämmelserna.

15 Vergabekammer avvisade den talan som väckts av Falck m.fl. genom beslut av den 19 augusti 2016.

16 Falck m.fl överklagade Vergabekammers beslut vid Oberlandesgericht Düsseldorf (regionala överdomstolen i Düsseldorf, Tyskland). De kritiserade Vergabekammer för att inte ha tolkat 107 § första stycket fjärde punkten första meningen, vars lydelse sammanfaller med artikel 10 h i direktiv 2014/24, på ett sätt som är förenligt med direktivet.

17 Vid Oberlandesgericht Düsseldoft (regionala överdomstolen i Düsseldorf, Tyskland) gjorde Falck m.fl. gällande att de aktuella räddningstjänsterna inte utgör tjänster för förebyggande av fara. Uttrycket ”förebyggande av fara” syftar enbart på förebyggande av fara som har samband med stora folksamlingar under extraordinära omständigheter och har således ingen självständig betydelse. Det omfattar inte risker för liv och hälsa för enskilda personer. Härav följer att kvalificerade ambulanstransporter, som bland annat innefattar behandling och vård av patienter av ambulanssjukvårdare som stöds av assistenter (nedan kallade kvalificerade ambulanstransporter), inte omfattas av undantaget i artikel 10 h i direktiv 2014/24, eftersom de inte utgör ambulanstjänster för transport av patienter.

18 Den nationella lagstiftaren kan inte heller fastställa att de tre intervenienterna vid den hänskjutande domstolen är icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar enbart på grund av att de i nationell rätt erkänns som allmännyttiga organisationer enligt 107 § första stycket fjärde punkten första meningen GWB. Mot bakgrund av domen av den 11 december 2014, Azienda sanitaria locale nr 5 Spezzino m.fl. (C-113/13, EU:C:2014:2440), och domen av den 28 januari 2016, CASTA m.fl. (C-50/14, EU:C:2016:56), eller åtminstone artikel 77.1 i direktiv 2014/24 konstateras att villkoren för att kvalificeras som ”icke-vinstdrivande organisation” är strängare i unionsrätten.

19 Den hänskjutande domstolen anser att det överklagande som ingetts av Falck m.fl. kan bifallas om åtminstone ett av de kumulativa villkoren i 107 § första stycket fjärde punkten första meningen GWB inte var uppfyllt. Domstolen ska därför för det första pröva om det omtvistade kontraktet avser förebyggande av fara, för det andra från vilken tidpunkt villkoren för att kvalificeras som icke-vinstdrivande organisation eller sammanslutning uppfylldes, och för det tredje, vilken art av tjänster som omfattas av uttrycket ”ambulanstjänster för transport av patienter”, som används i den bestämmelsen.

20 Medan civilförsvarstjänster avser stora skadehändelser som inte kan förutses i fredstid, avser begreppet räddningstjänster i direktivets mening enligt den hänskjutande domstolen skyddet av civilbefolkningen i krig. Begreppet ”tjänster för förebyggande av fara” skulle kunna innefatta tjänster för förebyggande av risker för enskilda personers liv och hälsa, när dessa mobiliseras mot ett omedelbart hot sammanbundet med normala risker, såsom brand, sjukdomar eller olyckor. Denna tolkning av begreppet ”förebyggande av fara” förefaller vara mer lämplig än den restriktiva tolkning som förordas av Falck m.fl. som inte ger begreppet något eget normativt innehåll, eftersom den blandas ihop än med begreppet ”civilförsvar”, än med ”räddningstjänster” i direktivets mening.

21 Syftet med undantaget i artikel 10 h i direktiv 2014/24 är dessutom, vilket framgår av skäl 28 i direktivet, att göra det möjligt för icke-vinstdrivande organisationer att vara fortsatt verksamma på området för räddningstjänster till nytta för medborgarna utan att riskera att uteslutas från marknaden på grund av en för stor konkurrens från vinstdrivande företag. Dessa icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar verkar emellertid huvudsakligen inom området för räddningstjänster avseende enskilda, varför undantaget inte är tillämpligt för tjänster som innefattar förebyggande av större katastrofer.

22 Den hänskjutande domstolen ställer sig även frågan huruvida bestämmelsen i 107 § första stycket fjärde punkten första meningen GWB är förenlig med begreppet icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar i artikel 10 h i direktiv 2014/24, eftersom frågan om ställning som civilförsvars- eller räddningstjänstorganisation enligt nationell rätt inte nödvändigtvis beror på huruvida den inte är vinstdrivande eller ej.

23 Den hänskjutande domstolen hyser härvidlag tvivel vad avser de argument som framförts av Falck m.fl. med innebörden att en icke-vinstdrivande organisation ska uppfylla andra villkor som följer av artikel 77.2 i direktiv 2014/24, se dom av den 11 december 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 ”Spezzino” m.fl. (C-113/13, EU:C:2014:2440), och dom av den 28 januari 2016, CASTA m.fl. (C-50/14, EU:C:2016:56).

24 Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att tjänster för förebyggande av fara, som omfattas av CPV-kod CPV 85143000–3 (ambulanstjänster), omfattas av undantaget i artikel 10 h i direktiv 2014/24 (nedan kallat undantaget) utom ambulanstjänster för transport av patienter (nedan kallat undantaget från undantaget). Härvidlag uppkommer frågan huruvida detta undantag från undantaget endast avser transport av patienter med ambulans utan någon som helst medicinsk behandling eller om även kvalificerade ambulanstransporter, där patienten får medicinsk behandling omfattas.

25 Mot denna bakgrund beslutade Oberlandesgericht Düsseldorf (regionala överdomstolen i Düsseldorf) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Är behandling och vård av akutpatienter i en ambulans, som utförs av en sjukvårdspersonal eller ambulanssjukvårdare samt behandling och vård av patienter i en sjuktransport med ambulans som utförs av ambulanssjukvårdare eller assistenter att anse som ’civilförsvarstjänster, räddningstjänster och tjänster för förebyggande av fara’ i den mening som avses i artikel 10 h i direktiv 2014/24/EU som omfattas av CPV-koderna 75252000–7 (brandkårs- och räddningstjänster) och 85143000–3 (ambulanstjänster)?

2) Kan artikel 10 h i direktiv 2014/24/EU förstås på så sätt att ’icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar’ i synnerhet avser sådana hjälporganisationer som erkänts i nationell rätt som civilförsvars- och räddningstjänstorganisationer?

3) Är ’icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar’ i den mening som avses i artikel 10 h i direktiv 2014/24/EU sådana vars mål är att utföra ett allmännyttigt uppdrag, som inte utövar ekonomisk verksamhet och som återinvesterar eventuella vinster för att uppnå organisationens mål?

4) Är transport av en patient i en ambulans under behandling av ambulanssjukvårdare eller assistenter (kvalificerad ambulanstransport) att anse som ’ambulanstjänster för transport av patienter’ i den mening som avses i artikel 10 h i direktiv [2014/24], vilka inte omfattas av undantaget och för vilka direktiv [2014/24]är tillämpligt?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första och den fjärde frågan*

26 Det ska inledningsvis, och i likhet med vad den hänskjutande domstolen har angett, påpekas att behandling och vård av akutpatienter i en sjuktranport med ambulans som utförs av sjukvårdspersonal eller assistenter och kvalificerade ambulanstransporter inte är att anse som ”civilförsvarstjänster” och inte heller ”räddningstjänster” i direktivets mening.

27 Den hänskjutande domstolen har således ställt den första och den fjärde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 10 h i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att dels behandling och vård av akutpatienter i en sjuktransport med ambulans som utförs av sjukvårdspersonal eller ambulanssjukvårdare, dels kvalificerade ambulanstransporter omfattas av begreppet ”förebyggande av fara” och CPV-koderna CPV 75252000–7 (räddningstjänster) respektive

85143000–3 (ambulanstjänster), och följaktligen är undantagna från direktivets tillämpningsområde, eller om de utgör ”ambulanstjänster för transport av patienter” och som sådana omfattas av den specialreglering som inrättats för sociala tjänster och andra särskilda tjänster.

28 I direktiv 2014/24 definieras inte begreppet ”förebyggande av fara” och enligt fast rättspraxis följer såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela Europeiska unionen, med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (se, bland annat, dom av den 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punkt 11, och dom av den 19 september 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, punkt 43).

29 Begreppen ”räddningstjänster” i direktivets mening och ”civilförsvarstjänster” avser båda situationer som innebär en kollektiv skada, såsom till exempel jordbävningar, tsunami eller krig. Härav följer emellertid inte nödvändigtvis att även begreppet ”förebyggande av fara” som också anges i artikel 10 h i direktiv 2014/24 avser sådan kollektiv skada.

30 Det framgår nämligen av en tolkning av såväl ordalydelsen som av det sammanhang som artikel 10 h i direktiv 2014/24 ingår i att ”förebyggande av fara” avser såväl kollektiva som individuella risker.

31 Själva ordalydelsen hänvisar för det första till olika CPV-koder som avser tjänster som kan vara såväl kollektiva som individuella. Det gäller särskilt CPV-koderna 75250000–3, (Brandkårs- och räddningstjänster) 75251000–0 (Brandkårstjänster), 75251100–1 (Brandsläckning), 75251110–4 (Brandskyddstjänster), och i synnerhet, med avseende på föremålet för den nationella tvisten 75252000–7 (Räddningstjänster) och 85143000–3 (Ambulanstjänster).

32 För det andra skulle ett krav på att riskerna skulle avse kollektiva risker beröva denna bestämmelse allt eget innehåll, eftersom detta begrepp annars systematiskt skulle blandas ihop med antingen civilförsvar eller räddningstjänster. När en unionsbestämmelse kan tolkas på flera sätt, ska emellertid företräde ges för den tolkning som är ägnad att säkerställa bestämmelsens ändamålsenliga verkan (dom av den 24 februari 2000, kommissionen/Frankrike, C-434/97, EU:C:2000:98, punkt 21).

33 För det tredje bekräftas denna tolkning av artikel 10 h i direktiv 2014/24 av skäl 28 i samma direktiv. Häri anges nämligen i första meningen att ”[d]etta direktiv bör inte tillämpas på vissa räddningstjänster när de utförs av icke vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar, eftersom det skulle vara svårt att bibehålla dessa organisationers särskilda karaktär om tjänsteleverantörerna måste väljas ut i enlighet med de förfaranden som anges i detta direktiv”. Det ska emellertid understrykas att undantaget från direktivets tillämpningsområde emellertid inte är begränsat till räddningstjänster i samband med kollektiva risker. Det kan för övrigt konstateras att i likhet med vad som framgår av beslutet om hänskjutande utgör huvuddelen av de i det nationella målet aktuella allmännyttiga sammanslutningarnas verksamhet av räddningstjänster som i regel avser individuella och dagliga insatser. Det är nämligen just tack vare den erfarenhet som sålunda erhållits genom dessa dagliga räddningsinsatser som dessa icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar, enligt den hänskjutande domstolen, kan vara operationsdugliga när de ska utföra ”räddningstjänster” eller ”civilförvarstjänster”.

34 För det fjärde och såsom den tyska regeringen har hävdat i sina inlagor skulle, om förebyggande av fara, och följaktligen det generella undantag som avses i artikel 10 h i direktiv 2014/24 begränsades till räddningsinsatser i extrema situationer, unionslagstiftaren inte ha behövt ange ambulanstjänster för transport av patienter i undantaget från undantaget. I likhet med vad generaladvokaten har angett i punkt 48 i sitt förslag till avgörande, ska det konstateras att om unionslagstiftaren funnit det lämpligt att hänvisa till ambulanstjänster för transport av patienter, är det för att dessa tjänster annars skulle ha omfattats av det i bestämmelsen föreskrivna undantaget.

35 Härav följer att det syfte som anges i skäl 28 i direktiv 2014/24 inte skulle uppnås om begreppet ”förebyggande av fara” skulle förstås på så sätt att det enbart avser förebyggande av kollektiva risker.

36 Mot denna bakgrund konstateras att såväl behandling och vård av patienter i en sjuktransport med ambulans som utförs av sjukvårdspersonal eller ambulanssjukvårdare som kvalificerade ambulanstransporter omfattas av begreppet ”förebyggande av fara” i den mening som avses i artikel 10 h i direktiv 2014/24.

37 Det ska därefter prövas huruvida dessa två tjänster omfattas av någon av de CPV-koder som anges i bestämmelsen.

38 Inledningsvis ska uppbyggnaden av artikel 10 h i direktiv 2014/24, som består av ett undantag och ett undantag från undantaget, beaktas. Enligt bestämmelsen undantas civilförsvarstjänster, räddningstjänster och tjänster för förebyggande av fara från de klassiska reglerna för offentlig upphandling, under det dubbla villkoret att tjänsterna omfattas av de i bestämmelsen angivna CPV-koderna och att det tillhandahålls av icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar. Detta undantag från tillämpningen av reglerna om offentlig upphandling omfattas emellertid av ett undantag från undantaget, som avser ambulanstjänster för transport av patienter som omfattas av det förenklade systemet för upphandling som föreskrivs i artiklarna 74–77 i direktiv 2014/24.

39 Såsom framgår av skäl 28 i direktivet är syftet med undantaget att bibehålla dessa organisationers eller sammanslutningars särskilda karaktär som icke-vinstdrivande, genom att undanta dem från de förfaranden som anges i detta direktiv. Detta undantag bör dock inte sträcka sig utöver vad som är absolut nödvändigt.

40 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 64 i sitt förslag till avgörande är det ställt utom allt tvivel att vård av akutpatienter, som för övrigt utförs i ett räddningsfordon av sjukvårdspersonal eller ambulanssjukvårdare omfattas av CPV-kod 75252000–7 (räddningstjänster).

41 Det ska således prövas om även kvalificerad ambulanstransport omfattas av CPV-kod 85143000–3 (ambulanstjänster).

42 Det framgår av formuleringen av den första frågan att kvalificerad ambulanstransport inte motsvarar transport av akutpatienter. Den hänskjutande domstolen skiljer nämligen, såsom generaladvokaten har angett i punkt 33 i sitt förslag till avgörande, mellan behandling och vård av akutpatienter som utförs i ett räddningsfordon (akutambulans) och behandling och vård av patienter, som utförs i ett sjuktransportfordon av ambulanssjukvårdare eller assistenter. Den sistnämnda behandlingen, som av den hänskjutande domstolen betecknas som kvalificerade ambulanstransporter, utförs inte med en akutambulans utrustad med därför avsedd specialutrustning, utan med en ambulans som kan utgöras av enbart ett transportfordon.

43 Det framgår emellertid av artikel 10 h i direktiv 2014/24, jämförd med skäl 28 i direktivet, att det undantag från reglerna om offentlig upphandling som föreskrivs i direktivet för tjänster för förebyggande av fara endast kan avse vissa räddningstjänster som tillhandahålls av icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar och att det inte bör sträcka sig utöver vad som är absolut nödvändigt.

44 Härav följer att undantagen från reglerna om offentlig upphandling i artikel 10 h i direktiv 2014/24 är oupplösligt förbundet med att det är fråga om akuta räddningsinsatser.

45 Av detta följer att enbart den omständigheten att kvalificerad personal medföljer en ambulans inte är tillräcklig för att det ska anses föreligga ambulanstjänster som omfattas av CPV-kod 85143000–3.

46 Det kan emellertid, åtminstone potentiellt, vara fråga om räddningstjänst, när det gäller transport av en patient som löper risk för försämrat hälsotillstånd under transporten. Det är endast under dessa omständigheter som en kvalificerad ambulanstransport kan omfattas av tillämpningsområdet för undantaget från reglerna om offentlig upphandling i artikel 10 h i direktiv 2014/24.

47 Vid den muntliga förhandlingen angav såväl Stadt Solingen som den tyska regeringen att kvalificerad ambulanstransport kännetecknas av, att på grund av patientens hälsotillstånd kan en akut situation uppkomma när som helst i transportfordonet.

48 Det är således på grund av risken för försämring av patientens hälsotillstånd under transporten som personal utbildad i akutsjukvård måste finns i fordonet för att behandla patienten, och i förekommande fall, ge nödvändig akutvård.

49 Risken för försämring av patientens hälsotillstånd ska vidare, i princip, bedömas på objektiva grunder.

50 Härav följer att kvalificerad ambulanstransport endast kan utgöra en ”ambulanstjänst” som omfattas av CPV-kod 85143000–3 i den mening som avses artikel 10 h i direktiv 2014/24 under förutsättning att den dels utförs av personal utbildad i akutsjukvård, dels avser en patient vars hälsotillstånd kan försämras under transporten.

51 Den första och den fjärde frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 10 h i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att det i bestämmelsen föreskrivna undantaget från tillämpning av reglerna om offentlig upphandling omfattar vård av akutpatienter i ett räddningsfordon av sjukvårdspersonal eller ambulanssjukvårdare som omfattas av CPV-kod 75252000–7 (räddningstjänster) liksom kvalificerade ambulanstransporter som omfattas av CPV-kod 85143000–3 (ambulanstjänster), under förutsättning att den dels utförs av personal utbildad i akutsjukvård, dels avser en patient vars hälsotillstånd kan försämras under transporten.

### *Den andra och den tredje frågan*

52 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 10 h i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att den utgör hinder, dels för att hjälporganisationer som erkänts i nationell rätt som civilförsvars- och räddningstjänstorganisationer betraktas som icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar i den mening som avses i den bestämmelsen i den mån det inte i nationell rätt krävs att en allmännyttig sammanslutning måste vara icke-vinstdrivande för att erkännas som sådan och dels att organisationer eller sammanslutningar som har till syfte att utföra sociala tjänster, som saknar vinstsyfte och som återinvesterar eventuella överskott för att uppnå organisationens eller sammanslutningens syfte anses utgöra ”icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar” i den mening som avses i den bestämmelsen.

53 Det framgår för det första av beslutet om hänskjutande att det för att erkännas som civilförsvars- och räddningstjänstorganisation, enligt 107 § första stycket fjärde ledet första meningen GWB, inte nödvändigtvis krävs att organisationen är icke-vinstdrivande.

54 I 26 § första stycket andra meningen i civilförsvarslagen föreskrivs nämligen endast att Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, Deutsche Rote Kreuz, Johanniter-Unfall-Hilfe och Malteser-Hilfsdienst är särskilt lämpade att delta i genomförandet av de uppgifter som avses i denna lag. Detta godkännande av lämpligheten som meddelats dessa fem allmännyttiga sammanslutningar i enlighet med 18 § andra stycket i brandsskyddslagen innebär att de inte behöver visa sin allmänna lämplighet för att delta i räddningsinsatser eller bistå vid olyckor och nödsituationer, stora räddningsinsatser och katastrofer.

55 Vidare framgår inte av vare sig 26 § första stycket andra meningen i civilförsvarslagen eller 18 § andra stycket i brandsskyddslagen, om och på vilket sätt det beaktas huruvida organisationen är icke-vinstdrivande och om detta är ett villkor för att godkännas som allmännyttig sammanslutning.

56 Den omständigheten att en organisation enligt tysk rätt kan godkännas som civilförsvars- och räddningstjänstorganisation, innebär under dessa omständigheter inte med säkerhet att dessa organisationer inte är vinstdrivande.

57 I sina inlagor har emellertid Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch-Land (sammanslutningen av samaritiska arbetare i Bergisch-Land) hävdat att en en person i enlighet med 52 § i Abgabenordnung (skattelagen), vid fara av att förlora sin ställning som icke-vinstdrivande organisation, stadigvarande måste bedriva en oegennyttig verksamhet som ger samhället materiella, andliga eller ideella fördelar.

58 Det ankommer härvidlag på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida 107 § första stycket punkt 4 andra meningen GWB, jämförd med 52 § skattelagen, kan tolkas på så sätt att den är förenlig med artikel 10 h i direktiv 2014/24.

59 För det andra utgör organisationer eller sammanslutningar som har till syfte att utföra sociala tjänster, som saknar vinstsyfte och som återinvesterar eventuella överskott för att uppnå organisationens eller sammanslutningens syfte ”icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar” i den mening som avses i artikel 10 h i direktiv 2014/24.

60 I likhet med vad generaladvokaten har angett i punkterna 74–77 i sitt förslag till avgörande konstateras att de icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar som anges i skäl 28 i direktiv 2014/24 inte dessutom måste uppfylla villkoren i artikel 77.2 i direktivet. Dessa organisationer eller sammanslutningar, som avses i skäl 28 i direktivet, är nämligen inte desamma som ”organisationer på grundval av personalens ägande eller aktiva deltagande i förvaltningen” eller ”befintliga organisationer såsom kooperativ” i den mening som avses i skäl 118 i samma direktiv. Således kan artikel10 h i direktiv 2014/24, enligt vilken viss verksamhet som bedrivs av icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar undantas från direktivets tillämpningsområde inte likställas med artikel 77 i direktivet, som innebär att vissa verksamheter som bedrivs av organisationer som grundas på personalens ägande eller dess aktiva deltagande i ledningsstrukturen och befintliga organisationer, såsom kooperativ, omfattas en ett förenklat förfarandet som föreskrivs i artiklarna 74–77 i direktivet.

61 Den andra och den tredje frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 10 h i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att den utgör hinder dels för att hjälporganisationer som erkänts i nationell rätt som civilförsvars- och räddningstjänstorganisationer betraktas som icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar i den mening som avses i den bestämmelsen i den mån det inte i nationell rätt krävs att en allmännyttig sammanslutning måste vara icke-vinstdrivande för att erkännas som sådan, och dels att organisationer eller sammanslutningar som har till syfte att utföra sociala tjänster, som saknar vinstsyfte och som återinvesterar eventuella överskott för att uppnå organisationens eller sammanslutningens syfte utgör ”icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar” i den menings som avses i den bestämmelsen.

## Rättegångskostnader

62 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) **Artikel 10 h i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG ska tolkas så, att det i bestämmelsen föreskrivna undantaget från tillämpning av reglerna om offentlig upphandling omfattar vård av akutpatienter i ett räddningsfordon av sjukvårdspersonal eller ambulanssjukvårdare som omfattas av CPV-kod [Common Procurement Vocabulary (den gemensamma terminologin vid offentlig upphandling)] 75252000–7 (räddningstjänster) liksom kvalificerade ambulanstransporter som omfattas av CPV-kod 85143000–3 (ambulanstjänster), under förutsättning att den dels utförs av personal utbildad i akutsjukvård, dels avser en patient vars hälsotillstånd kan försämras under transporten.**

2) **Artikel 10 h i direktiv 2014/24 ska tolkas så att den utgör hinder dels för att hjälporganisationer som erkänts i nationell rätt som civilförsvars- och räddningstjänstorganisationer betraktas som icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar i den mening som avses i den bestämmelsen i den mån det inte i nationell rätt krävs att en allmännyttig sammanslutning måste vara icke-vinstdrivande för att erkännas som sådan, och dels att organisationer eller sammanslutningar som har till syfte att utföra sociala tjänster, som saknar vinstsyfte och som återinvesterar eventuella överskott för att uppnå organisationens eller sammanslutningens syfte anses utgöra ”icke-vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar” i den mening som avses i den bestämmelsen.**

Underskrifter