ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

21 maart 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Plaatsen van overheidsopdrachten – Richtlijn 2014/24/EU – Artikel 10, onder h) – Specifieke uitsluitingen voor opdrachten voor diensten – Diensten inzake civiele verdediging, civiele bescherming en risicopreventie – Non-profitorganisaties en -verenigingen – Ziekenvervoer per ambulance – Gekwalificeerd ziekenvervoer”

In zaak C-465/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Oberlandesgericht Düsseldorf (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Düsseldorf, Duitsland) bij beslissing van 12 juni 2017, ingekomen bij het Hof op 2 augustus 2017, in de procedure

Falck Rettungsdienste GmbH,

Falck A/S

tegen

Stadt Solingen,

in tegenwoordigheid van:

Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV,

Malteser Hilfsdienst eV,

Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan en D. Šváby (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 september 2018,

* Procestaal: Duits.

gelet op de opmerkingen van:

– Falck Rettungsdienste GmbH en Falck A/S, vertegenwoordigd door P. Friton en H.-J. Prieß, Rechtsanwälte,

– Stadt Solingen, vertegenwoordigd door H. Glahs, M. Kottmann en M. Rafii, Rechtsanwälte,

– Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV, vertegenwoordigd door J.-V. Schmitz, N. Lenger en J. Wollmann, Rechtsanwälte,

– Malteser Hilfsdienst eV, vertegenwoordigd door W. Schmitz-Rode, Rechtsanwalt,

– Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen, vertegenwoordigd door R. M. Kieselmann en M. Pajunk, Rechtsanwälte,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,

– de Roemeense regering, vertegenwoordigd door C.-R. Canțăr, R. H. Radu, R. I. Hațieganu en C.-M. Florescu als gemachtigden,

– de Noorse regering, vertegenwoordigd door M. R. Norum en K. B. Moen als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. C. Becker en P. Ondrůšek als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 november 2018,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (PB 2014, L 94, blz. 65).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Falck Rettungsdienste GmbH en Falck A/S enerzijds en Stadt Solingen (stad Solingen, Duitsland) anderzijds over de rechtstreekse gunning van de opdracht „Reddingsdiensten in Solingen – project nr. V16737/128”, percelen 1 en 2 (hierna: „litigieuze opdracht”), zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van de opdracht in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2014/24

3 De overwegingen 28, 117 en 118 van richtlijn 2014/24 luiden als volgt:

„(28) Deze richtlijn is niet van toepassing op bepaalde nooddiensten die worden uitgevoerd door non-profitorganisaties of -verenigingen, omdat die organisaties door hun specifieke karakter in hun voortbestaan zouden worden bedreigd indien de dienstverleners volgens de procedures van deze richtlijn geselecteerd zouden moeten worden. Het toepassingsgebied moet echter niet verder worden beperkt dan strikt noodzakelijk is. Derhalve moet uitdrukkelijk worden bepaald dat ziekenvervoer per ambulance niet buiten de richtlijn moet blijven. In dit verband dient

voorts te worden verduidelijkt dat ambulancediensten niet onder CPV-groep [CPV: Common Procurement Vocabulary, gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten] 601 ‚Vervoer te land' vallen, maar wel onder CPV-klasse 8514. Derhalve moet worden verduidelijkt dat voor diensten die onder CPV-code 85143000-3 vallen en uitsluitend bestaan uit ziekenvervoer per ambulance, de bijzondere regeling voor sociale en andere bijzondere diensten (de ‚lichte regeling') moet gelden. Bijgevolg moet voor gemengde opdrachten voor het verrichten van ambulancediensten in het algemeen ook het lichtere regime gelden indien de waarde van het ziekenvervoer per ambulance groter is dan de waarde van andere ambulancediensten.

[...]

(117) De ervaring heeft geleerd dat een aantal andere diensten, zoals reddingsdiensten, brandweerdiensten en gevangenisdiensten normaliter alleen een grensoverschrijdend belang hebben wanneer zij wegens hun relatief hoge waarde voldoende kritische massa krijgen. Voor zover zij niet buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn gehouden zijn, moeten zij onder de lichte regeling vallen. Voor zover het verrichten van deze diensten geschiedt op basis van opdrachten, andere categorieën diensten zoals overheidsdiensten of dienstverlening aan de gemeenschap, zouden zij normaal gezien pas een grensoverschrijdend karakter hebben wanneer de drempel van 750 000 EUR overschreden wordt en zouden deze diensten bijgevolg alleen dan onder de lichte regeling moeten vallen.

(118) Met het oog op de continuïteit van de openbare dienst moet krachtens deze richtlijn deelname aan aanbestedingsprocedures voor bepaalde diensten op het gebied van gezondheid, sociale en culturele diensten kunnen worden voorbehouden aan organisaties die werknemersaandeelhouderschap of actieve bestuursdeelname van werknemers kennen, of aan bestaande organisaties zoals coöperatieven, welke dan kunnen deelnemen aan het leveren van deze diensten aan eindgebruikers. De werkingssfeer van deze bepaling is beperkt tot bepaalde gezondheids-, sociale en aanverwante diensten, bepaalde onderwijs- en opleidingsdiensten, bibliotheek-, archief-, museum- en andere culturele diensten, sportdiensten, en diensten voor particuliere huishoudens, en strekt zich niet uit tot de uitsluitingen waarin deze richtlijn anderszins voorziet. Op deze diensten dient uitsluitend de lichte regeling van toepassing te zijn."

4 Artikel 10 van de richtlijn, getiteld „Specifieke uitsluitingen voor opdrachten voor diensten", bepaalt onder h):

„Deze richtlijn is niet van toepassing op overheidsopdrachten voor diensten betreffende:

[...]

h) diensten inzake civiele verdediging, civiele bescherming en risicopreventie die worden verleend door non-profitorganisaties en -verenigingen en onder de CPV-codes vallen 75250000-3 [brandweer- en reddingsdiensten], 75251000-0 [brandweerdiensten], 75251100-1 [brandbestrijdingsdiensten], 75251110-4 [brandpreventiediensten], 75251120-7 [bosbrandbestrijdingsdiensten], 75252000-7 [reddingsdiensten], 75222000-8 [burgerbeschermingsdiensten], 98113100-9 [diensten voor nucleaire veiligheid] en 85143000-3 [ambulancediensten] behalve ziekenvervoer per ambulance;

[...]"

5 Hoofdstuk I betreffende „sociale diensten en andere specifieke diensten" van titel III van de richtlijn, met het opschrift „Bijzondere aanbestedingsregelingen", bestaat uit de artikelen 74 tot en met 77.

6 Artikel 77, getiteld „Voorbehouden opdrachten voor bepaalde diensten", bepaalt:

„1. De lidstaten kunnen bepalen dat de aanbestedende diensten de deelname aan procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten uitsluitend voor die diensten op het gebied van gezondheid, sociale en culturele diensten bedoeld in artikel 74, die vallen onder de CPV-codes 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, van 85000000-9 tot en met 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8, aan bepaalde organisaties mogen voorbehouden.

2. Een organisatie als bedoeld in lid 1 moet aan alle hierna volgende voorwaarden voldoen:

a) haar doel is het vervullen van een opdracht van algemeen belang die verband houdt met de in lid 1 bedoelde diensten;

b) winsten worden opnieuw geïnvesteerd met het oogmerk het doel van de organisatie te behartigen. Wanneer winsten worden uitgekeerd of herverdeeld, dan moet dit op grond van participatieve overwegingen geschieden;

c) de beheers- of eigendomsstructuren van de organisatie die de opdracht uitvoert, zijn gebaseerd op werknemersaandeelhouderschap of beginselen van participatie, of vergen de actieve participatie van werknemers, gebruikers of belanghebbenden, en

d) door de betrokken aanbestedende dienst is uit hoofde van dit artikel in de laatste drie jaar aan de organisatie geen opdracht voor de diensten in kwestie gegund.

[...]"

Duits recht

7 § 107, lid 1, punt 4, van het Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (wet tegen beperkingen van de mededinging) van 26 juni 2013 (BGBl. I, blz. 1750), in de versie die van toepassing was ten tijde van het hoofdgeding (hierna: „GWB"), bepaalt:

„Algemene uitzonderingen

1. Dit [vierde] deel vindt geen toepassing op de plaatsing van overheidsopdrachten of de verlening van concessies:

[...]

(4) voor diensten inzake civiele verdediging, civiele bescherming en risicopreventie die worden verleend door non-profitorganisaties of -verenigingen en vallen onder de CPV-codes 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 en 85143000-3, met uitzondering van ziekenvervoer per ambulance. Non-profitorganisaties of -verenigingen in de zin van dit punt zijn in het bijzonder de hulporganisaties die overeenkomstig federaal recht of deelstaatrecht als organisaties voor civiele bescherming en civiele verdediging zijn erkend."

8 Overeenkomstig § 2, lid 1, van het Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NRW – RettG NRW; wet van de deelstaat Noordrijn-Westfalen inzake de reddingsdienst, de redding bij noodsituatie en het ziekenvervoer door ondernemers) van 24 november 1992, omvat de reddingsdienst de redding bij noodsituaties, het ziekenvervoer en de verzorging van een groot aantal gewonden of zieken bij uitzonderlijke

schadeveroorzakende gebeurtenissen. Volgens § 2, lid 2, eerste volzin, van deze wet moet de redding bij noodsituaties ervoor zorgen dat op de plaats van het noodgeval maatregelen worden getroffen waardoor het leven van spoedpatiënten kan worden gered, dat die patiënten kunnen worden vervoerd en dat zij onder andere in een ambulance, eventueel met een arts aan boord, naar een voor verdere verzorging geschikt ziekenhuis worden gebracht, waarbij zij steeds vervoerbaar moeten zijn en verdere schade moet worden vermeden. Volgens § 2, lid 3, van dezelfde wet dient het ziekenvervoer ertoe, passende hulp te verlenen aan zieken, gewonden of andere hulpbehoevende personen, die niet onder lid 2 vallen, en hen onder begeleiding van gekwalificeerd personeel onder andere met een ziekenwagen te vervoeren.

9 § 26, lid 1, tweede volzin, van het Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (wet op de civiele bescherming en de civiele verdediging) van 25 maart 1997 (BGBl. I, blz. 726), in de versie die van toepassing was op het hoofdgeding (hierna: „wet op de civiele bescherming"), bepaalt dat in het bijzonder Arbeiter-Samariter-Bund (bond van Samaritaanse werkers), Deutsche Lebensrettungsgesellschaft (Duitse reddingsdienst), Deutsches Rotes Kreuz (Duitse Rode Kruis), Johanniter-Unfall Hilfe (vrijwilligers van Sint-Jan) en Malteser Hilfsdienst (hulporganisatie van de orde van Malta) kunnen bijdragen tot het vervullen van de door die wet opgedragen taken.

10 § 18, lid 1, eerste volzin, en lid 2, van het Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (wet op de brandpreventie, de hulpverlening en de civiele verdediging) van 17 december 2015 (hierna: „wet op de brandpreventie") luidt als volgt:

„(1) Private hulporganisaties helpen bij ongelukken, publieke noodsituaties, grootscheepse acties en rampen, wanneer zij aan de hoogste inspectiedienst hebben verklaard dat zij bereid zijn om hun medewerking te verlenen en deze heeft vastgesteld dat die organisaties algemeen geschikt zijn om hun medewerking te verlenen en dat behoefte bestaat aan hun medewerking (erkende hulporganisaties). [...]

(2) Voor de organisaties genoemd in § 26, lid 1, tweede volzin, [van de wet op de civiele bescherming] [...] is een verklaring van medewerking en een vaststelling van algemene geschiktheid niet vereist."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11 In maart 2016 besliste de stad Solingen een nieuwe procedure te organiseren voor de gunning van de reddingsdiensten voor een duur van vijf jaar. Het ging daarbij in het bijzonder om het gebruik van gemeentelijke reddingsvoertuigen in het kader van hulpverlening in noodsituaties, met als belangrijkste taak het verlenen van hulp aan en de verzorging van spoedpatiënten door een ambulancehulpverlener, bijgestaan door een ambulanceverpleegkundige, en in het kader van ziekenvervoer, met als belangrijkste taak het verlenen van hulp aan en de verzorging van patiënten door een ambulanceverpleegkundige, bijgestaan door een ambulancemedewerker.

12 De stad Solingen heeft de opdracht niet bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Op 11 mei 2016 heeft zij daarentegen vier instellingen van algemeen nut, waaronder de drie interveniërende partijen voor de verwijzende rechter, een uitnodiging tot inschrijving gestuurd.

13 Na ontvangst van de inschrijvingen heeft zij Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land eV en Malteser Hilfsdienst eV elk één van de twee percelen van de litigieuze opdracht gegund.

14 Falck Rettungsdienste, een onderneming die reddings- en gezondheidsdiensten verleent, en de groep Falck A/S, waartoe Falck Rettungsdienste behoort (hierna samen: „Falck e.a."), verwijten de stad Solingen de litigieuze opdracht te hebben gegund zonder deze vooraf in het *Publicatieblad van de Europese Unie* te hebben bekendgemaakt. Falck e.a. hebben bijgevolg bij de Vergabekammer Rheinland (rechter in eerste aanleg in aanbestedingsdiensten Rijnland, Duitsland) beroep ingesteld tot vaststelling

dat hun rechten door die de facto gunning waren geschaad en dat de stad Solingen, indien zij nog steeds voornemens was om de litigieuze opdracht aan te besteden, gehouden was deze te gunnen door middel van een Unierechtconforme aanbestedingsprocedure.

15 Bij beslissing van 19 augustus 2016 heeft die rechter dit beroep niet-ontvankelijk verklaard.

16 Falck e.a. zijn tegen de beslissing van de Vergabekammer Rheinland in hoger beroep gegaan bij het Oberlandesgericht Düsseldorf (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Noordrijn-Wesfalen, Düsseldorf, Duitsland). Zij stellen dat de Vergabekammer Rheinland § 107, lid 1, punt 4, eerste volzin, GWB, waarvan de bewoordingen volledig overeenstemmen met die van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24, niet richtlijnconform heeft uitgelegd.

17 Voor het Oberlandesgericht Düsseldorf betogen zij dat de reddingsdiensten in het hoofdgeding geen diensten inzake risicopreventie zijn. Het begrip „risicopreventie" heeft uitsluitend betrekking op het voorkomen van risico's die verband houden met massabijeenkomsten in uitzonderlijke omstandigheden zodat het geen zelfstandige betekenis heeft en zich niet uitstrekt tot het voorkomen van gevaren voor de gezondheid en het leven van individuele personen. Gekwalificeerd ziekenvervoer, dat naast het vervoer bijstand en verzorging door een ambulanceverpleegkundige, bijgestaan door een ambulancemedewerker, omvat (hierna: „gekwalificeerd ziekenvervoer"), valt niet onder de uitsluiting in de zin van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24, aangezien het gewoon om ziekenvervoer per ambulance gaat.

18 Voorts is de nationale wetgever niet gerechtigd vast te stellen dat de drie interveniërende partijen voor de verwijzende rechter non-profitorganisaties of -verenigingen zijn op de enkele grond dat zij naar nationaal recht zijn erkend als instellingen van algemeen nut overeenkomstig § 107, lid 1, punt 4, tweede volzin, GWB. De voorwaarden die het Unierecht aan een organisatie stelt om als „non-profitorganisatie" te worden aangemerkt, zijn immers strenger, gelet op de arresten van 11 december 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440), en 28 januari 2016, CASTA e.a. (C-50/14, EU:C:2016:56), of, althans, op artikel 77, lid 1, van richtlijn 2014/24.

19 De verwijzende rechter is van oordeel dat het hoger beroep van Falck e.a. kan worden toegewezen indien minstens één van de voorwaarden voor de uitsluiting zoals bedoeld in § 107, lid 1, punt 4, GWB niet vervuld is. Bijgevolg moet worden nagegaan 1) of de litigieuze opdracht betrekking heeft op diensten inzake risicopreventie, 2) vanaf wanneer moet worden aangenomen dat aan de voorwaarden om als non-profitorganisatie of -vereniging te worden gekwalificeerd, is voldaan en 3) welke soort diensten onder het in die bepaling gebruikte begrip „ziekenvervoer per ambulance" vallen.

20 Volgens de verwijzende rechter betreft de civiele verdediging onvoorzienbare gebeurtenissen in vredestijd die veel schade veroorzaken, terwijl de civiele bescherming ziet op de bescherming van de burgerbevolking in oorlogstijd. Het begrip „diensten inzake risicopreventie" zou echter diensten kunnen omvatten die gericht zijn op het voorkomen van gevaar voor de gezondheid en het leven van individuele personen, wanneer ze worden ingezet tegen een onmiddellijke dreiging die wordt veroorzaakt door normale risico's zoals brand, ziekten of ongevallen. Die uitlegging van het begrip „risicopreventie" is volgens de verwijzende rechter des te meer geboden daar de enge opvatting die door Falck e.a. wordt verdedigd het begrip geen zelfstandige normatieve inhoud verleent, aangezien het nu eens zou samenvallen met het begrip „civiele verdediging", dan weer met het begrip „civiele bescherming".

21 Verder is het doel van de uitsluiting waarin artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 voorziet, zoals in de eerste volzin van overweging 28 ervan wordt verduidelijkt, de non-profitorganisaties in staat te stellen hun werkzaamheden op het gebied van nooddiensten met het oog op het welzijn van de burgers voort te zetten zonder dat zij het gevaar lopen uit de markt te worden gestoten wegens de te grote concurrentie van ondernemingen die winst nastreven. Aangezien non-profitorganisaties of

-verenigingen hoofdzakelijk actief zijn in de dagelijkse hulpverlening aan individuele personen, zou het doel van die uitsluiting niet worden bereikt indien ze alleen zou gelden voor diensten ter voorkoming van zeer grote schadeveroorzakende gebeurtenissen.

22 De verwijzende rechter wenst tevens te vernemen of de regel die is vervat in § 107, lid 1, punt 4, tweede volzin, GWB verenigbaar is met het begrip „non-profitorganisaties en -verenigingen" in artikel 10, onder h, van richtlijn 2014/24 voor zover de wettelijke erkenning overeenkomstig het nationale recht als organisatie voor civiele bescherming en verdediging er niet noodzakelijk van afhangt dat de betrokken organisatie geen winst nastreeft.

23 In dat verband plaatst de verwijzende rechter vraagtekens bij het betoog van Falck e.a., dat een non-profitorganisatie aan verdere voorwaarden moet voldoen, die zijn neergelegd in artikel 77, lid 2, van richtlijn 2014/24, en ook in de arresten van 11 december 2014, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440), en 28 januari 2016, CASTA e.a. (C-50/14, EU:C:2016:56).

24 De verwijzende rechter merkt voorts op dat de uitsluiting van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 (hierna: „uitzondering") geldt voor diensten inzake risicopreventie met CPV-code 85143000-3 (ambulancediensten), behalve voor „ziekenvervoer per ambulance" (hierna: „uitzondering op de uitzondering"). Dienaangaande rijst de vraag of die uitzondering op de uitzondering alleen ziet op het vervoer van een patiënt met een ambulance zonder enige medische bijstand dan wel ook betrekking heeft op het gekwalificeerde ziekenvervoer, waarbij aan de patiënt medische bijstand wordt verleend.

25 Daarop heeft het Oberlandesgericht Düsseldorf de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Zijn het verlenen van bijstand aan en de verzorging van spoedpatiënten in een ambulance door een ambulancehulpverlener/ambulanceverpleegkundige en het verlenen van bijstand aan en de verzorging van patiënten door een ambulanceverpleegkundige/ambulancemedewerker in een ziekenwagen ‚diensten inzake civiele verdediging, civiele bescherming en risicopreventie' in de zin van artikel 10, onder h), van richtlijn [2014/24], die onder de CPV-codes 7525000-7 (reddingsdiensten) en 85143000-3 (ambulancediensten) vallen?

2) Kan artikel 10, onder h), van richtlijn [2014/24] aldus worden begrepen dat in het bijzonder sprake is van ‚non-profitorganisaties en -verenigingen' bij hulporganisaties die naar nationaal recht zijn erkend als organisaties voor civiele bescherming en civiele verdediging?

3) Zijn ‚non-profitorganisaties en -verenigingen' in de zin van artikel 10, onder h), van richtlijn [2014/24] organisaties waarvan het doel bestaat in het vervullen van een opdracht van algemeen belang, die geen commerciële werkzaamheden verrichten en die de eventuele winst herinvesteren om het doel van de organisatie te verwezenlijken?

4) Is het vervoer van een patiënt in een ambulance met bijstand door een ambulanceverpleegkundige/ambulancemedewerker ([...] gekwalificeerd ziekenvervoer) ‚ziekenvervoer per ambulance' in de zin van artikel 10, onder h), van richtlijn [2014/24], dat niet onder de uitzondering op de werkingssfeer valt en waarop richtlijn [2014/24] van toepassing is?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en vierde vraag

26 Vooraf moet met de verwijzende rechter worden opgemerkt dat de bijstand en de verzorging die in een reddingsvoertuig aan spoedpatiënten worden verstrekt door een ambulancehulpverlener/ambulanceverpleegkundige en het gekwalificeerde ziekenvervoer geen „diensten inzake civiele verdediging" of „diensten inzake civiele bescherming" zijn.

27 Bijgevolg moet ervan worden uitgegaan dat de verwijzende rechter met zijn eerste en zijn vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, in wezen wenst te vernemen of artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 aldus moet worden uitgelegd dat de bijstand en de verzorging die in een reddingsvoertuig aan spoedpatiënten worden verstrekt door een ambulancehulpverlener/ambulanceverpleegkundige enerzijds en het gekwalificeerde ziekenvervoer anderzijds onder het begrip „diensten inzake risicopreventie" – respectievelijk onder CPV-code 75252000-7 (reddingsdiensten) en CPV-code 85143000-3 (ambulancediensten) – vallen, zodat zij van de werkingssfeer van deze richtlijn zijn uitgesloten, dan wel dat die diensten „ziekenvervoer per ambulance" betreffen, waarvoor als zodanig de bijzondere regeling voor sociale en andere bijzondere diensten geldt.

28 Er moet op worden gewezen dat richtlijn 2014/24 het begrip „risicopreventie" niet omschrijft en dat volgens vaste rechtspraak de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel vereisen dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Europese Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling (zie met name arresten van 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punt 11, en 19 september 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, punt 43).

29 Hoewel de begrippen „civiele bescherming" en „civiele verdediging" verwijzen naar situaties waarin collectieve schade moet worden opgevangen – bijvoorbeeld, een aardbeving, een tsunami of een oorlog – betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat het eveneens in artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 vermelde begrip „risicopreventie" ook door een dergelijke collectieve dimensie moet worden gekenmerkt.

30 Uit zowel de letterlijke als de systematische uitlegging van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 volgt namelijk dat „risicopreventie" zowel collectieve als individuele risico's betreft.

31 Ten eerste vermeldt die bepaling verschillende CPV-codes die verwijzen naar risico's die zowel collectief als individueel kunnen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor de CPV-codes 75250000-3 (brandweer- en reddingsdiensten), 75251000-0 (brandweerdiensten), 75251100-1 (brandbestrijdingsdiensten) en 75251110-4 (brandpreventiediensten), en – gelet op het voorwerp van het hoofdgeding – met name voor de codes 75252000-7 (reddingsdiensten) en 85143000-3 (ambulancediensten).

32 Ten tweede zou het begrip „risicopreventie" geen eigen inhoud hebben indien vereist was dat risicopreventie een collectieve dimensie heeft, aangezien dat begrip dan stelselmatig zou samenvallen met hetzij de civiele bescherming, hetzij de civiele verdediging. Wanneer een Unierechtelijke bepaling voor verschillende uitleggingen vatbaar is, moet de voorkeur echter worden gegeven aan de uitlegging die de nuttige werking van de bepaling kan verzekeren (arrest van 24 februari 2000, Commissie/Frankrijk, C-434/97, EU:C:2000:98, punt 21).

33 Ten derde wordt deze uitlegging van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 uit systematisch oogpunt bevestigd door overweging 28 ervan. In de eerste volzin van deze overweging wordt namelijk verklaard dat „[d]eze richtlijn [...] niet van toepassing [is] op bepaalde nooddiensten die worden uitgevoerd door non-profitorganisaties of -verenigingen, omdat die organisaties door hun specifieke karakter in hun voortbestaan zouden worden bedreigd indien de dienstverleners volgens de procedures van deze richtlijn geselecteerd zouden moeten worden." Dienaangaande moet erop worden gewezen dat niet alleen nooddiensten die worden verleend wanneer zich collectieve risico's voordoen, van de toepassing van de richtlijn zijn uitgesloten. Verder moet worden vastgesteld dat, zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde instellingen van algemeen nut hoofdzakelijk nooddiensten verrichten die in de regel bestaan in de dagelijkse hulpverlening aan individuele personen. Volgens de verwijzende rechter is het immers juist dankzij de ervaring die zij opdoen door dergelijke dagelijkse reddingsdiensten te verrichten dat die non-profitorganisaties of -verenigingen zo nodig ook kunnen worden ingezet om diensten inzake „civiele bescherming" en „civiele verdediging" te verlenen.

34 Ten vierde had de wetgever van de Unie, zoals de Duitse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft betoogd, het gewone vervoer per ambulance niet in de uitzondering op de uitzondering moeten vermelden indien risicopreventie – en dus de algemene uitsluiting in de zin van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 – beperkt was tot reddingsoperaties in geval van extreme situaties. Zoals de advocaat-generaal in punt 48 van zijn conclusie heeft uiteengezet, heeft de wetgever van de Unie het zinvol geacht te verwijzen naar „ziekenvervoer per ambulance", omdat die diensten anders onder de uitzondering zouden vallen waarin die bepaling voorziet.

35 Daaruit volgt dat het in overweging 28 van richtlijn 2014/24 vermelde doel niet zou worden bereikt indien het begrip „risicopreventie" aldus werd begrepen dat het uitsluitend ziet op het voorkomen van collectieve risico's.

36 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat zowel de bijstand en de verzorging die in een reddingsvoertuig aan spoedpatiënten worden verstrekt door een ambulancehulpverlener/ambulanceverpleegkundige als het gekwalificeerde ziekenvervoer onder het begrip „risicopreventie" in de zin van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 vallen.

37 Rest dus nog te bepalen of die beide diensten onder een van de in die bepaling genoemde CPV-codes vallen.

38 Om te beginnen moet worden gewezen op de structuur van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24, dat een uitzondering en een uitzondering op de uitzondering bevat. Die bepaling sluit overheidsopdrachten voor diensten inzake civiele verdediging, civiele bescherming en risicopreventie immers van de werkingssfeer van de klassieke regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten uit onder de dubbele voorwaarde dat die diensten onder de erin genoemde CPV-codes vallen en worden verleend door non-profitorganisaties of -verenigingen. Die uitzondering op de toepassing van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten bevat echter een uitzondering op de uitzondering in die zin dat ze niet geldt voor ziekenvervoer per ambulance, dat onder de lichte aanbestedingsregeling valt die in de artikelen 74 tot en met 77 van richtlijn 2014/24 is vastgesteld.

39 Zoals blijkt uit overweging 28 van deze richtlijn wordt met de uitzondering beoogd het specifieke karakter van non-profitorganisaties of -verenigingen te beschermen door deze niet aan de procedures van de richtlijn te onderwerpen. In diezelfde overweging heet het echter ook dat de uitzondering niet verder mag gaan dan strikt noodzakelijk is.

40 In die context en zoals de advocaat-generaal in punt 64 van zijn conclusie in wezen heeft uiteengezet, lijdt het geen enkele twijfel dat de bijstand aan en de verzorging van spoedpatiënten, die bovendien in een reddingsvoertuig door een ambulancehulpverlener/ambulanceverpleegkundige worden verstrekt, onder CPV-code 75252000-7 (reddingsdiensten) valt.

41 Beoordeeld moet dus worden of het gekwalificeerde ziekenvervoer eveneens onder die code of onder CPV-code 85143000-3 (ambulancediensten) kan vallen.

42 In dat verband lijkt uit de formulering van de eerste prejudiciële vraag te volgen dat het gekwalificeerde ziekenvervoer niet op één lijn kan worden gesteld met het vervoer van spoedpatiënten. Zoals de advocaat-generaal in punt 33 van zijn conclusie heeft uiteengezet, maakt de verwijzende rechter namelijk een onderscheid tussen de bijstand en de verzorging die in een reddingsvoertuig aan spoedpatiënten worden verstrekt en die welke in een ambulance aan patiënten worden verstrekt door een ambulanceverpleegkundige/ambulancemedewerker. Vastgesteld moet dus worden dat voor deze laatste bijstand en verzorging, die de verwijzende rechter aanmerkt als gekwalificeerd ziekenvervoer, geen reddingsvoertuig wordt gebruikt dat van alle nodige gespecialiseerde medische uitrusting is voorzien, maar een ambulance, die een gewoon voertuig kan zijn.

43 Blijkens artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24, gelezen in het licht van overweging 28 ervan, kan de uitsluiting van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten waarin die bepaling voorziet ten voordele van diensten inzake risicopreventie slechts gelden voor bepaalde nooddiensten die worden verricht door non-profitorganisaties of -verenigingen en mag ze niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is.

44 Daaruit volgt dat de niet-toepasselijkheid van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten waarin artikel 10, onder h), van die richtlijn voorziet, onlosmakelijk verbonden is met het bestaan van een nooddienst.

45 Bijgevolg kan de aanwezigheid van gekwalificeerd personeel aan boord van een ambulance op zich niet volstaan als bewijs dat sprake is van een ambulancedienst van CPV-code 85143000-3.

46 Dat – althans potentieel – sprake is van een noodsituatie kan desondanks worden aangetoond wanneer een patiënt moet worden vervoerd bij wie het gevaar bestaat dat zijn gezondheidstoestand tijdens het vervoer achteruitgaat. Alleen onder deze voorwaarden zou het gekwalificeerde ziekenvervoer binnen de werkingssfeer kunnen vallen van de uitzondering op de toepassing van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten waarin artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 voorziet.

47 In dat verband moet worden benadrukt dat ter terechtzitting voor het Hof zowel de stad Solingen als de Duitse regering in wezen heeft uiteengezet dat het kenmerkend is voor het gekwalificeerde ziekenvervoer dat zich ten gevolge van de gezondheidstoestand van de patiënt in het voertuig te allen tijde een noodsituatie kan voordoen.

48 Bijgevolg is het wegens het risico dat de gezondheidstoestand van de patiënt tijdens het vervoer achteruitgaat noodzakelijk dat zich aan boord van het voertuig personeel bevindt dat naar behoren is opgeleid om eerste hulp te verlenen, zodat het de patiënt bijstand en zo nodig de vereiste medische spoedverzorging kan verstrekken.

49 Ook moet worden gepreciseerd dat het risico op verslechtering van de gezondheidstoestand van de patiënt in beginsel objectief moet kunnen worden vastgesteld.

50 Bijgevolg kan het gekwalificeerde ziekenvervoer enkel dan een „ambulancedienst” van CPV-code 85143000-3 zijn, in de zin van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24, wanneer het daadwerkelijk wordt uitgevoerd door personeel dat naar behoren is opgeleid om eerste hulp te verlenen en het wordt verricht ten behoeve van een patiënt wiens gezondheidstoestand tijdens het vervoer riskeert achteruit te gaan.

51 Bijgevolg moet op de eerste en de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 aldus moet worden uitgelegd dat de uitzondering op de toepassing van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten waarin die bepaling voorziet, zowel geldt voor de bijstand

en de verzorging die in een reddingsvoertuig aan spoedpatiënten worden verstrekt door een ambulancehulpverlener/ambulanceverpleegkundige, welke diensten onder CPV-code 75252000-7 (reddingsdiensten) vallen, als voor het gekwalificeerde ziekenvervoer, dat onder CPV-code 85143000-3 (ambulancediensten) valt, mits het daadwerkelijk wordt uitgevoerd door personeel dat naar behoren is opgeleid om eerste hulp te verlenen en wordt verricht ten behoeve van een patiënt bij wie het risico bestaat dat zijn gezondheidstoestand tijdens het vervoer achteruitgaat.

Tweede en derde vraag

52 Met zijn tweede en zijn derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 enerzijds aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich ertegen verzet dat instellingen van algemeen nut die in het nationale recht zijn erkend als organisaties voor civiele bescherming en verdediging worden beschouwd als „non-profitorganisaties of -verenigingen" in de zin van die bepaling voor zover het nationale recht aan de erkenning als instelling van algemeen nut niet de voorwaarde verbindt dat de betrokken organisatie geen winst nastreeft, en anderzijds dat organisaties of verenigingen die tot doel hebben sociale opdrachten te vervullen, die geen commerciële werkzaamheden vervullen en die eventuele winst herinvesteren om het doel van de organisatie of de vereniging te verwezenlijken, „non-profitorganisaties of -verenigingen" in de zin van die bepaling zijn.

53 In de eerste plaats kan worden volstaan met de vaststelling dat blijkens de verwijzingsbeslissing zelf de wettelijke erkenning naar Duits recht op de grondslag van § 107, lid 1, punt 4, tweede volzin, GWB, als organisatie voor civiele bescherming en verdediging er niet noodzakelijk van afhangt dat de betrokken organisatie geen winst nastreeft.

54 § 26, lid 1, tweede volzin, van de wet op de civiele bescherming bepaalt namelijk gewoon dat in het bijzonder Arbeiter-Samariter-Bund, Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, Deutsches Rotes Kreuz, Johanniter-Unfall Hilfe en Malteser Hilfsdienst kunnen bijdragen tot het vervullen van de door die wet opgedragen taken. Het aan die vijf instellingen van algemeen nut afgegeven bewijs van geschiktheid stelt deze overeenkomstig § 18, lid 2, van de wet op de brandpreventie vrij van de verplichting te laten vaststellen dat zij algemeen geschikt zijn om deel te nemen aan reddings- of hulpoperaties bij ongelukken, publieke noodsituaties, grootscheepse acties en rampen.

55 Bovendien bepaalt kennelijk noch § 26, lid 1, tweede volzin, van de wet op de civiele bescherming, noch § 18, lid 2, van de wet op de brandpreventie of en in hoeverre er rekening mee wordt gehouden dat met de activiteit geen winst wordt nagestreefd en of dat een voorwaarde is voor erkenning als instelling van algemeen nut.

56 In die omstandigheden kan bij de erkenning door het Duitse recht als „organisatie voor civiele bescherming en verdediging" niet ten volle worden gewaarborgd dat de instellingen die deze status krijgen toegekend, geen winst nastreven.

57 Er moet evenwel op worden gewezen dat Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch-Land (bond van Samaritaanse werkers, regionale vereniging Bergisch-Land) in zijn schriftelijke opmerkingen heeft gesteld dat overeenkomstig § 52 van de Abgabenordnung (Duits belastingwetboek) binnen een instelling een persoon continu en belangeloos goede daden op materieel, geestelijk of moreel gebied moet verrichten ten voordele van de gemeenschap, wil zij de status van non-profitorganisatie niet verliezen.

58 In dat verband staat het aan de verwijzende rechter om te beoordelen of § 107, lid 1, punt 4, tweede volzin, GWB juncto § 52 van het belastingwetboek in overeenstemming met de vereisten van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 kan worden uitgelegd.

59 In de tweede plaats zijn organisaties of verenigingen waarvan het doel bestaat in het vervullen van sociale opdrachten, die geen commerciële werkzaamheden verrichten en die eventuele winst herinvesteren om het doel van de organisatie of de vereniging te verwezenlijken, „non-profitorganisaties of -verenigingen" in de zin van artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24.

60 Dienaangaande moet worden vastgesteld, zoals de advocaat-generaal in de punten 74 tot en met 77 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat de in overweging 28 van richtlijn 2014/24 bedoelde non-profitorganisaties of -verenigingen niet ook nog moeten voldoen aan de voorwaarden van artikel 77, lid 2, van de richtlijn. De in overweging 28 bedoelde organisaties of verenigingen, enerzijds, en de „organisaties die werknemersaandeelhouderschap of actieve bestuursdeelname van werknemers kennen" alsook de „bestaande organisaties zoals coöperatieven", die in overweging 118 van de richtlijn worden vermeld, anderzijds, staan immers niet op één lijn. Dat geldt bijgevolg ook voor artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24, waarbij bepaalde activiteiten van non-profitorganisaties of -verenigingen van de werkingssfeer van de richtlijn worden uitgesloten, en artikel 77 ervan, dat bepaalde activiteiten van organisaties die werknemersaandeelhouderschap of actieve bestuursdeelname van werknemers kennen en van bestaande organisaties zoals coöperatieven, onderwerpt aan de lichtere regeling van de artikelen 74 tot en met 77 van de richtlijn.

61 Bijgevolg moet op de tweede en de derde vraag worden geantwoord dat artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 enerzijds aldus moet worden uitgelegd dat deze bepaling zich ertegen verzet dat instellingen van algemeen nut die in het nationale recht zijn erkend als organisaties voor civiele bescherming en verdediging worden beschouwd als „non-profitorganisaties of -verenigingen" in de zin van die bepaling voor zover het nationale recht aan de erkenning als instelling van algemeen nut niet de voorwaarde verbindt dat de betrokken organisatie geen winst nastreeft, en anderzijds dat organisaties of verenigingen die tot doel hebben sociale opdrachten te vervullen, die geen commerciële werkzaamheden vervullen en die eventuele winst herinvesteren om het doel van de organisatie of de vereniging te verwezenlijken, „non-profitorganisaties of -verenigingen" in de zin van die bepaling zijn.

Kosten

62 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG moet aldus worden uitgelegd dat de uitzondering op de toepassing van de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten waarin die bepaling voorziet, zowel geldt voor de bijstand en de verzorging die in een reddingsvoertuig aan spoedpatiënten worden verstrekt door een ambulancehulpverlener/ambulanceverpleegkundige, welke diensten onder CPV-code [CPV: Common Procurement Vocabulary, gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten] 75252000-7 (reddingsdiensten) vallen, als voor het gekwalificeerde ziekenvervoer, dat naast het vervoer bijstand aan en verzorging van patiënten in een ambulance door een ambulanceverpleegkundige, bijgestaan door een ambulancemedewerker, omvat en onder CPV-code 85143000-3 (ambulancediensten) valt, mits het daadwerkelijk wordt uitgevoerd door personeel dat naar behoren is opgeleid om eerste hulp te verlenen en wordt verricht ten behoeve van een patiënt bij wie het risico bestaat dat zijn gezondheidstoestand tijdens het vervoer achteruitgaat.**

2) **Artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 moet enerzijds aldus worden uitgelegd dat deze bepaling zich ertegen verzet dat instellingen van algemeen nut die in het nationale recht zijn erkend als organisaties voor civiele bescherming en verdediging worden beschouwd als „non-profitorganisaties of -verenigingen" in de zin van die bepaling voor zover het nationale recht aan de erkenning als instelling van algemeen nut niet de voorwaarde verbindt dat de betrokken organisatie geen winst nastreeft, en anderzijds dat organisaties of verenigingen die tot doel hebben sociale opdrachten te vervullen, die geen commerciële werkzaamheden vervullen en die eventuele winst herinvesteren om het doel van de organisatie of de vereniging te verwezenlijken, „non-profitorganisaties of -verenigingen" in de zin van die bepaling zijn.**

ondertekeningen