ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

28 januari 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Overheidsopdrachten — Artikelen 49 VWEU en 56 VWEU — Richtlijn 2004/18/EG — Medisch vervoer — Nationale wettelijke regeling die de regionale gezondheidsautoriteiten toestaat de activiteiten op het gebied van medisch vervoer middels rechtstreekse gunning en zonder bekendmaking op te dragen aan geregistreerde vrijwilligersorganisaties die aan de wettelijke vereisten voldoen, tegen vergoeding van de gemaakte kosten — Toelaatbaarheid”

In zaak C-50/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionale bestuursrechtbank Piemonte, Italië) bij beslissing van 9 januari 2014, ingekomen bij het Hof op 3 februari 2014, in de procedure

Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) e.a.

tegen

Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4),

Regione Piemonte,

in tegenwoordigheid van:

Associazione Croce Bianca del Canavese e.a.,

Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. Šváby (rapporteur), A. Rosas, E. Juhász en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de opmerkingen van:

— het Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) e.a., vertegenwoordigd door M. Bellardi en P. Troianello, avvocati,

— de Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4), vertegenwoordigd door F. Dealessi, avvocato,

— de Associazione Croce Bianca del Canavese e.a., vertegenwoordigd door E. Thellung De Courtelary en C. Tamburini, avvocati,

— de Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria, vertegenwoordigd door R. Damonte, avvocato,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en T. Müller als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Pignataro-Nolin en A. Tokár als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds het Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA) en twee eigenaren van vervoersondernemingen (hierna: „CASTA e.a.”) en anderzijds de Azienda sanitaria locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4) [lokale gezondheidszorgdienst Ciriè, Chivasso en Ivrea (ASL TO4)] en de Regione Piemonte (regio Piemonte) over, ten eerste, de gunning van de dienst bestaande in het vervoer van dialysepatiënten naar verschillende medische centra voor de periode van juni 2013 tot en met december 2013 aan de Associazione Croce Bianca del Canavese en aan verschillende andere vrijwilligersorganisaties (hierna: „Associazione Croce Bianca e.a.”), zonder dat een aanbesteding is uitgeschreven en, ten tweede, de goedkeuring van in dit verband gemaakte kosten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134, blz. 114, met rectificatie in PB L 351, blz. 44), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1251/2011 van de Commissie van 30 november 2011 (PB L 319, blz. 43; hierna: „richtlijn 2004/18"), bevat in artikel 1, leden 2 en 5, de volgende definities:

„2. a) ‚Overheidsopdrachten' zijn schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van deze richtlijn.

[...]

d) ‚Overheidsopdrachten voor diensten' zijn andere overheidsopdrachten dan overheidsopdrachten voor werken of leveringen, die betrekking hebben op het verrichten van de in bijlage II bedoelde diensten.

[...]

5. Een ‚raamovereenkomst' is een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid."

4 Richtlijn 2004/18 is van toepassing op het plaatsen van overheidsopdrachten voor diensten mits aan een aantal voorwaarden is voldaan, met name inzake de waarde van die opdrachten en de aard van de betrokken diensten.

5 Zo is, ten eerste, volgens artikel 7, onder b), eerste en derde streepje, ervan richtlijn 2004/18 met name van toepassing op overheidsopdrachten voor diensten waarvan de waarde (exclusief belasting over de toegevoegde waarde) gelijk is aan of groter is dan 200 000 EUR en die respectievelijk betrekking hebben op in bijlage II A bij de richtlijn bedoelde diensten en zijn geplaatst door andere aanbestedende diensten dan de in bijlage IV erbij vermelde centrale overheidsinstanties dan wel op in bijlage II B bij de richtlijn bedoelde diensten. Volgens artikel 9, lid 9, van deze richtlijn moet bij de berekening van de waarde van een raamovereenkomst worden uitgegaan van de geraamde maximale waarde van alle voor de totale duur van de betrokken raamovereenkomst voorgenomen opdrachten. Artikel 9, lid 8, onder b), ii), van richtlijn 2004/18 bepaalt evenwel dat bij opdrachten voor diensten voor onbepaalde duur wordt uitgegaan van het maandelijks te betalen bedrag van een dergelijke opdracht, vermenigvuldigd met 48.

6 Ten tweede bepalen de artikelen 20 en 21 van richtlijn 2004/18 dat de opdrachten voor de in bijlage II A vermelde diensten overeenkomstig de artikelen 23 tot en met 55 worden geplaatst, terwijl voor de plaatsing van opdrachten voor het verlenen van in bijlage II B vermelde diensten alleen de artikelen 23 en 35, lid 4, ervan van toepassing zijn, die respectievelijk zien op de technische specificaties en de aankondiging betreffende de resultaten van de aanbestedingsprocedure. Volgens artikel 22 van richtlijn 2004/18 moeten opdrachten die zowel op in bijlage II A als op in bijlage II B vermelde diensten betrekking hebben, overeenkomstig de artikelen 23 tot en met 55 worden geplaatst indien de waarde van de in bijlage II A vermelde diensten hoger is dan die van de in bijlage II B vermelde diensten en, zo niet, overeenkomstig de artikelen 23 en 35, lid 4, van deze richtlijn.

7 Categorie 2 in bijlage II A bij richtlijn 2004/18 heeft betrekking op het vervoer te land, met inbegrip van vervoer per pantserwagen en koerier, met uitzondering van postvervoer. Categorie 25 in bijlage II B ervan heeft betrekking op maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg.

8 Ten slotte moeten de aanbestedende diensten overeenkomstig artikel 32, lid 2, van richtlijn 2004/18 bij het sluiten van een raamovereenkomst de in deze richtlijn bedoelde procedureregels volgen in alle fasen tot de gunning van de opdrachten die op deze raamovereenkomst zijn gebaseerd.

Italiaans recht

9 Ter uitvoering van het solidariteitsbeginsel, dat is neergelegd in artikel 2 van de grondwet van de Italiaanse Republiek, en het subsidiariteitsbeginsel, dat wordt gewaarborgd in artikel 118 ervan, kent het Italiaanse recht, zowel op nationaal als op regionaal niveau, een actieve rol in de gezondheidszorg toe aan vrijwilligersorganisaties, mits zij geen winst nastreven en overwegend vrijwilligerswerk verrichten terwijl hun commerciële of productieactiviteiten slechts marginaal zijn.

10 Zo erkennen de artikelen 1 en 45 van legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale (wet nr. 833 tot oprichting van de nationale gezondheidsdienst) van 23 december 1978 (gewoon supplement bij GURI nr. 360 van 28 december 1978) de rol, voor de werking van de nationale gezondheidsdienst, van vrijwilligersorganisaties en instellingen met de aard van een vereniging die zijn opgericht met het doel bij te dragen tot de verwezenlijking van de institutionele doelstellingen van die dienst. Hun inbreng wordt vastgelegd in overeenkomsten die met de lokale gezondheidsinstellingen worden gesloten volgens de op regionaal niveau vastgestelde planning en wettelijke regeling.

11 Het vrijwillige karakter van die inbreng wordt op nationaal vlak geregeld in legge n. 266 – Legge-quadro sul volontariato (wet nr. 266 – kaderwet inzake vrijwilligerswerk) van 11 augustus 1991 (GURI nr. 196 van 22 augustus 1991; hierna: „wet nr. 266/1991”). In artikel 1 van die wet wordt het beginsel van erkenning van het vrijwilligerswerk tot uitdrukking gebracht als volgt:

„De Italiaanse Republiek erkent de maatschappelijke waarde en de rol van vrijwilligerswerk als uiting van solidariteit en pluralisme, moedigt de ontwikkeling ervan aan met behoud van de autonomie en zorgt ervoor dat het een originele, positieve bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking van de sociale, burgerlijke en culturele doeleinden die zijn bepaald door de Staat, de regio's, de autonome provincies Trente en Bolzano en de lokale overheden.”

12 Volgens artikel 3 van wet nr. 266/1991 is een vrijwilligersorganisatie iedere organisatie die is opgericht met als doel een vrijwillige activiteit uit te oefenen, en daarbij overwegend een beroep doet op de persoonlijke, vrijwillige en onbezoldigde dienstverlening van haar leden. Dat artikel bepaalt tevens dat een dergelijke organisatie slechts een beroep mag doen op werknemers of zelfstandigen voor zover dat noodzakelijk is voor de regelmatige werking van de organisatie of wanneer de kwalificatie of de specialisatie van de activiteit dat vereist, en dat vrijwilligersorganisaties hun activiteiten verrichten middels eigen structuren of binnen overheidsstructuren of door overeenkomst daarmee verbonden structuren.

13 Artikel 5 van wet nr. 266/1991 bepaalt uit welke middelen vrijwilligersorganisaties hun werking kunnen bekostigen. Tot die middelen behoren krachtens overeenkomsten met openbare lichamen betaalde vergoedingen en inkomsten uit bijkomstige commerciële of productieactiviteiten.

14 Ten slotte regelt artikel 7 van deze wet de sluiting van dergelijke overeenkomsten met openbare lichamen, die nadere regels moeten bevatten voor de activiteit van de verenigingen, met name op het vlak van de kwaliteit van de dienstverlening, en ook moeten bepalen onder welke voorwaarden de gemaakte kosten worden vergoed.

15 Deze regeling is voor de regio Piemonte nader uitgewerkt en ten uitvoer gelegd bij legge regionale n. 38 – Valorizzazione e promozione del volontariato (regionale wet nr. 38 inzake de opwaardering en de bevordering van vrijwilligerswerk) van 29 augustus 1994. Artikel 9 van deze wet bepaalt met name dat overeenkomsten die de regio zelf, lokale overheden of andere publieke organen op het grondgebied van de regio sluiten met vrijwilligersorganisaties, melding moeten maken van het type gebruikers, de te verlenen diensten en de wijze waarop de diensten worden verleend, de voorwaarden voor vergoeding van de verzekeringskosten en van de met bewijsstukken gestaafde kosten die door de organisatie vanwege de overeengekomen activiteit zijn gemaakt, alsook van de wijze van controle van uitvoering van de overeenkomst, mede middels periodieke bijeenkomsten van de verantwoordelijke personen van de overheidsdiensten en de verantwoordelijke personen van de organisatie.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16 In het kader van de nationale gezondheidszorg biedt de ASL TO4 vervoer aan voor dialysepatiënten, zodat zij concreet toegang hebben tot de zorgvoorzieningen ingeval zij niet in staat zijn die op eigen gelegenheid te bereiken. De dienst voorziet daarmee in een tweevoudig doel, namelijk verzorging die wordt verleend in het kader van de nationale gezondheidszorg fysiek en economisch toegankelijk maken.

17 Bij besluit nr. 381 van 31 mei 2013 heeft de algemeen directeur van de ASL TO4 die dienst voor de periode van juni 2013 tot en met december 2013 middels overeenkomst gegund aan de vrijwilligersorganisaties die aangesloten zijn bij de Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Piemonte (nationaal orgaan voor publieke zorg – regionaal comité voor Piemonte), namelijk de Associazione Croce Bianca e.a. De partijen in het hoofdgeding die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend bij het Hof hebben, in verband met de begrotingslijn ter dekking van de in die periode in dat kader gedragen kosten, bedragen genoemd tussen 195 975,37 en 277 076,61 EUR.

18 CASTA e.a., die actief zijn in de sectoren taxivervoer en autoverhuur met chauffeur, of hun vertegenwoordigers, zijn tegen dat besluit opgekomen bij de tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionale bestuursrechtbank Piemonte), waarbij zij met name schending van het Unierecht hebben aangevoerd. Uit het dossier in het bezit van het Hof blijkt dat CASTA e.a. de in het hoofdgeding aan de orde zijnde dienst voor de ASL TO4 hebben verricht tot en met 30 mei 2013.

19 Uit dat dossier blijkt voorts dat de Giunta regionale del Piemonte (regionale regering Piemonte) en de ANPAS – Comitato regionale Piemonte, als regionale coördinerende instantie, een overeenkomst hebben gesloten tot regeling van de betrekkingen tussen de lokale gezondheidsinstellingen van die regio en de vrijwilligersorganisaties op het gebied van medische vervoersdiensten. Die overeenkomst is goedgekeurd bij een besluit van de regionale raad Piemonte van 12 november 2007, en is verlengd.

20 De verwijzende rechter zet uiteen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomst, in haar geheel beschouwd, een pakket aan vervoersdiensten betreft, zoals het spoedtransport, waarvan het vervoer van dialysepatiënten slechts een klein onderdeel vormt. De ASL TO4 heeft ook met andere vrijwilligersorganisaties overeenkomsten voor medisch vervoer gesloten, die in het hoofdgeding echter niet ter discussie staan. Volgens de verwijzende rechter bepalen die overeenkomsten dat alleen reële, met bewijsstukken gestaafde kosten voor vergoeding in aanmerking komen. De betrokken overeenkomsten voorzien tevens in de toewijzing van een ruimte in de nabijheid van de ziekenhuizen en de verstrekking van maaltijdbonnen aan personen die de in de overeenkomsten bedoelde diensten verrichten. De verwijzende rechter acht deze maatregelen echter niet in strijd met het beginsel dat betalingen beperkt moeten blijven tot de vergoeding van met bewijsstukken gestaafde kosten, aangezien zij slechts beogen het verstrekken van de betrokken diensten in hun geheel mogelijk te maken, rekening houdend met de dienst op het gebied van spoedtransport.

21 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de ASL TO4 flink heeft kunnen besparen op de kosten van de aangeboden diensten door vrijwilligersorganisaties in te zetten.

22 De verwijzende rechter merkt op dat het Unierecht voor diensten van socio-medische aard lijkt te voorzien in een bijzondere behandeling ingeval een lidstaat ervoor kiest ze te laten verrichten door organisaties die geen winst nastreven. Hij verwijst in dit verband naar het arrest Sodemare e.a. (C-70/95, EU:C:1997:301) en de werkzaamheden ter voorbereiding van de nieuwe richtlijn inzake overheidsopdrachten die toen aan de gang waren en vervolgens hebben geleid tot de vaststelling 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 L 94, blz. 65), waarvan hij in het bijzonder overweging 28 noemt. In deze overweging heet het met name dat deze 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.

23 Met name onder verwijzing naar het arrest Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577) zet de verwijzende rechter voorts uiteen dat volgens de rechtspraak van het Hof het feit dat een organisatie die een economische activiteit, met name medisch vervoer, verricht, geen winst beoogt, niet betekent dat zij geen onderneming in de zin van het VWEU is, zodat vrijwilligersorganisaties een economische activiteit in concurrentie met andere ondernemingen kunnen verrichten, in het bijzonder door in te schrijven op aanbestedingsprocedures. Hij voegt daaraan toe dat in die rechtspraak ook is vastgesteld dat het begrip „overeenkomst onder bezwarende titel" in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2004/18 eveneens betrekking heeft op overeenkomsten waarvoor de afgesproken vergoeding beperkt blijft tot de vergoeding van de kosten die zijn gemaakt om de overeengekomen dienst te verrichten, en vermeldt in dit verband met name het arrest Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a. (C-159/11, EU:C:2012:817).

24 Gegeven deze premissen acht de verwijzende rechter het noodzakelijk om de beginselen betreffende de bescherming van de mededinging aan te laten sluiten bij de andere specifieke vereisten inzake het inzetten van vrijwilligersorganisaties bij het verlenen van socio-medische diensten in het kader van de openbare gezondheidszorg, aangezien dergelijke organisaties weliswaar in beginsel toegelaten zijn tot overheidsaanbestedingen in de hoedanigheid van „ondernemers" in de zin van richtlijn 2004/18, maar hieruit voor hen geen overeenkomstige verplichting volgt om zich onder alle omstandigheden als dusdanig te gedragen, en zulks evenmin impliceert dat de commerciële activiteit hun bestaansreden vormt.

25 Zou aan deze organisaties niet gewoon de mogelijkheid worden geboden om een commerciële activiteit te verrichten, maar zouden zij daartoe worden verplicht, dan zou dat overigens tot het paradoxale resultaat leiden dat vrijwilligerswerk op het gebied van gezondheidszorgdiensten in ruime zin onmogelijk wordt gemaakt, terwijl sociale cohesie, subsidiariteit en ook economische haalbaarheid van de dienstverlening door de openbare lichamen in die sector bijzonder belangrijk zijn.

26 In die context is de verwijzende rechter van oordeel dat de vrijwilligersorganisaties de activiteiten waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomsten betrekking hebben, buiten het commerciële circuit uitoefenen, aangezien die overeenkomsten diensten betreffen die onder de openbare gezondheidszorg vallen en de inhoud ervan het beginsel van vergoeding van de kosten rigoureus eerbiedigt. Dit rechtvaardigt bijgevolg dat wordt afgeweken van de verplichting om een aanbesteding uit te schrijven. Dit geldt des te meer omdat de wetgever er bij de vaststelling van richtlijn 2014/24 op heeft gewezen dat het specifieke karakter van non-profitorganisaties nauwelijks kan worden gevrijwaard indien zij zouden worden geselecteerd volgens een aanbestedingsprocedure en dat een offerte van een vrijwilligersorganisatie moeilijk kan worden vergeleken met de offerte van een traditionele ondernemer doordat een dergelijke organisatie een beroep doet op vrijwillige medewerkers.

27 Volgens de verwijzende rechter zou de betrokken overheidsinstantie echter een vergelijking moeten maken tussen de offertes van de belangstellende, eventueel in een andere lidstaat dan Italië gevestigde vrijwilligersorganisaties, om zich ervan te vergewissen dat de onkostenvergoeding geen nodeloze beheerskosten dekt.

28 Voor het geval dat vrijwilligersorganisaties zich op de gewone markt zouden kunnen begeven, acht de verwijzende rechter het tot slot noodzakelijk om bepaalde grenzen te stellen, zodat concurrentieverstoringen op de markt met klassieke ondernemers kunnen worden voorkomen. Aangezien het Italiaanse recht die organisaties verbiedt een commerciële activiteit van een méér dan marginale omvang uit te oefenen, is het gevaar voor een aanzienlijke verstoring van de mededinging uitgesloten. Het zou evenwel kunnen worden overwogen om dat marginale karakter te kwantificeren, en zich daarbij te laten leiden door de beperkingen waarin richtlijn 2014/24 voorziet ter zake van de mogelijkheid voor een aanbestedende dienst om rechtstreeks te onderhandelen met een andere aanbestedende dienst.

29 In die omstandigheden heeft de tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (regionale bestuursrechtbank Piemonte) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Verzet het Unierecht inzake overheidsopdrachten – te weten, in de onderhavige zaak, die [van de werkingssfeer van richtlijn 2004/18] uitgesloten opdrachten betreft, de algemene beginselen van vrije mededinging, non-discriminatie, transparantie en evenredigheid – zich tegen een nationale wettelijke regeling die toestaat dat de dienst van ziekenvervoer rechtstreeks wordt gegund aan vrijwilligersorganisaties die in overwegende mate steunen op vrijwillige, onbezoldigde diensten, waarbij louter onkosten worden vergoed?

2) Ingeval een dergelijke wijze van gunning verenigbaar is met het Unierecht: is het noodzakelijk tevoren aanbiedingen van meerdere homogene aanbieders (eventueel ook communautaire) die voor rechtstreekse gunning in aanmerking komen, te vergelijken om zodoende het risico van inefficiënte of onbillijke kosten te verkleinen, en dient de nationale norm die rechtstreekse gunning toestaat derhalve in die zin te worden uitgelegd?

3) Ingeval een dergelijke wijze van gunning verenigbaar is met het Unierecht: zijn vrijwilligersorganisaties waaraan rechtstreeks een opdracht is gegund, gebonden aan precieze percentuele beperkingen voor parallelle toegang tot de markt, en dient de nationale bepaling die voorschrijft dat commerciële activiteiten van deze organisaties marginaal zijn, derhalve in die zin te worden uitgelegd?”

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

30 De Italiaanse regering stelt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is omdat de verwijzingsbeslissing onvoldoende aanwijzingen bevat over de aard van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde diensten of het bestaan van een grensoverschrijdend belang, zodat niet kan worden uitgemaakt of het Unierecht in casu concreet van toepassing is.

31 Deze exceptie van niet-ontvankelijkheid kan niet worden aanvaard.

32 Ten eerste volstaan namelijk de gegevens die in de verwijzingsbeslissing worden verstrekt over de aard van de diensten waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomsten betrekking hebben, te weten diensten op het gebied van medisch vervoer, in het bijzonder vervoer van dialysepatiënten die zich met het oog op hun behandeling niet op eigen gelegenheid kunnen verplaatsen, alsook over de

context waarin die overeenkomsten zijn gesloten, om het de betrokkenen mogelijk te maken zinvolle opmerkingen over de gestelde vragen in te dienen en om het Hof in staat te stellen die vragen te beantwoorden.

33 Ten tweede is het juist dat de verwijzende rechter er blijkens de bewoordingen van de eerste vraag van uitgaat dat richtlijn 2004/18 in casu geen toepassing vindt, zodat alleen de relevante beginselen van het Verdrag en de met die beginselen samenhangende transparantieverplichting van toepassing zijn.

34 Dat is echter niet de enige hypothese die in aanmerking moet worden genomen.

35 In de eerste plaats moet immers in herinnering worden gebracht dat richtlijn 2004/18 van toepassing is op overheidsopdrachten voor diensten, die in artikel 1, lid 2, onder d), ervan worden omschreven als andere overheidsopdrachten dan overheidsopdrachten voor werken of leveringen, die betrekking hebben op het verrichten van de in bijlage II bedoelde diensten.

36 Die bijlage bestaat uit twee delen, A en B. Medische vervoersdiensten als in het hoofdgeding aan de orde kunnen volgens de aanwijzingen van de verwijzende rechter vallen zowel onder categorie 2 in bijlage II A bij richtlijn 2004/18, wat het vervoersaspect van die diensten betreft, als onder categorie 25 in bijlage II B bij die richtlijn, wat het medische aspect ervan betreft (zie met betrekking tot medische spoedvervoersdiensten, arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Op diensten die zowel onder bijlage II A als bijlage II B bij richtlijn 2004/18 vallen, is, wegens de gemengde aard ervan, artikel 22 van die richtlijn van toepassing. Volgens dat artikel moeten overheidsopdrachten waarvan de waarde hoger is dan het in artikel 7 van die richtlijn bepaalde drempelbedrag en die op dergelijke diensten betrekking hebben, worden geplaatst overeenkomstig de procedurevoorschriften van de artikelen 23 tot en met 55 van die richtlijn, indien de waarde van de in bijlage II A vermelde vervoersdiensten hoger is dan die van de in bijlage II B vermelde medische diensten (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 40).

38 Omgekeerd, als de waarde van de medische diensten hoger is dan die van de vervoersdiensten, moet de opdracht uitsluitend overeenkomstig de artikelen 23 en 35, lid 4, van richtlijn 2004/18 worden geplaatst. De andere regels voor de coördinatie van de in deze richtlijn bedoelde procedures, met name die betreffende de verplichting een oproep tot mededinging te doen met voorafgaande bekendmaking en die betreffende de gunningscriteria, gelden daarentegen niet voor die opdrachten (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

39 De wetgever van de Unie is immers uitgegaan van het vermoeden dat opdrachten voor in bijlage II B bij richtlijn 2004/18 bedoelde diensten, gelet op hun specifieke aard, a priori geen voldoende grensoverschrijdend belang hebben dat kan rechtvaardigen dat de gunning ervan plaatsvindt na een aanbestedingsprocedure die ondernemingen uit andere lidstaten de mogelijkheid dient te bieden, kennis te nemen van de aankondiging van de opdracht en een offerte in te dienen (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Uit de punten 38 en 39 van het onderhavige arrest volgt dat, als de waarde van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomst hoger is dan het relevante drempelbedrag van artikel 7 van richtlijn 2004/18, een opdracht moet worden gegund overeenkomstig de door deze richtlijn voorgeschreven regels. Naargelang de waarde van de vervoersdiensten de waarde van de medische diensten al dan niet overschrijdt, zijn dus alle procedureregels van deze richtlijn dan wel uitsluitend die van de artikelen 23 en 35, lid 4, ervan van toepassing. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of die overeenkomst zowel onder bijlage II A als bijlage II B bij richtlijn 2004/18 valt en of het

drempelbedrag wordt overschreden. Voorts dient hij de respectieve waarde te bepalen van de betrokken vervoersdiensten en medische diensten (zie in die zin arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 43).

41 In het geval dat de waarde van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomst hoger is dan het in dat artikel 7 vastgestelde drempelbedrag en de waarde van de vervoersdiensten hoger is dan die van de medische diensten, is richtlijn 2004/18 onverkort van toepassing. Indien de verwijzende rechter daarentegen vaststelt dat ofwel het drempelbedrag niet is bereikt ofwel de waarde van de medische diensten hoger is dan die van de vervoersdiensten, zijn alleen de algemene beginselen van transparantie en gelijke behandeling in de zin van de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU van toepassing en, in laatstgenoemd geval, ook de artikelen 23 en 35, lid 4, van richtlijn 2004/18 (zie in die zin arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punten 44 en 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

42 Die beginselen zijn met betrekking tot overheidsopdrachten echter alleen dan van toepassing op activiteiten waarvan alle relevante elementen geheel in de interne sfeer van één enkele lidstaat liggen, wanneer de in het hoofdgeding aan de orde zijnde opdracht een duidelijk grensoverschrijdend belang vertoont (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Overigens valt niet uit te sluiten dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomst is gesloten op basis van de overeenkomst tussen de regering van de regio Piemonte en de ANPAS – Comitato regionale Piemonte, in haar hoedanigheid van regionale coördinerende instantie, tot regeling van de betrekkingen tussen de lokale gezondheidsinstellingen van die regio en de bij deze instantie aangesloten vrijwilligersorganisaties op het gebied van medische vervoersdiensten.

44 Laatstbedoelde overeenkomst moet worden beschouwd als een raamovereenkomst in de zin van richtlijn 2004/18, indien zij beantwoordt aan de definitie van artikel 1, lid 5, van deze richtlijn, volgens welke het bij een raamovereenkomst gaat om een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid. Zoals blijkt uit artikel 32, lid 4, tweede alinea, tweede streepje, van deze richtlijn, moet een raamovereenkomst evenwel niet verplicht alle voorwaarden voor verdere opdrachten vastleggen. Het is de taak van de verwijzende rechter om de nodige beoordelingen te verrichten met betrekking tot de in het vorige punt van het onderhavige arrest bedoelde overeenkomst, en te bepalen of hierbij sprake is van een raamovereenkomst in de zin van richtlijn 2004/18 en, zo ja, of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomst op die raamovereenkomst is gebaseerd.

45 In dit verband moet om te beginnen in herinnering worden geroepen dat volgens artikel 9, lid 9, van richtlijn 2004/18 bij de berekening van de waarde van een raamovereenkomst moet worden uitgegaan van de geraamde maximale waarde van alle voor de totale duur van de raamovereenkomst voorgenomen opdrachten.

46 Verder geldt, wat de toepasselijkheid betreft van richtlijn 2004/18 of de uit de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU voortvloeiende algemene beginselen van transparantie en gelijke behandeling op een dergelijke raamovereenkomst, hetgeen met name in de punten 37, 38, 41 en 42 van het onderhavige arrest is uiteengezet. Als de verwijzende rechter zou vaststellen dat richtlijn 2004/18 onverkort van toepassing is op die raamovereenkomst, moet worden gewezen op artikel 32, lid 2, van de richtlijn, volgens hetwelk de aanbestedende diensten een raamovereenkomst moeten sluiten volgens de in de richtlijn vastgelegde procedureregels in alle fasen tot de gunning van de opdrachten die op de raamovereenkomst zijn gebaseerd. Deze bepaling verlangt bovendien dat opdrachten die gebaseerd zijn op een raamovereenkomst, worden gegund volgens de in die raamovereenkomst gestelde voorwaarden en de in de leden 3 en 4 van artikel 32 bedoelde procedures.

47 Hoewel de verwijzende rechter ervan uitgaat dat de uit de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU voortvloeiende algemene beginselen van transparantie en gelijke behandeling van toepassing zijn, heeft hij niet de nodige vaststellingen gedaan op basis waarvan het Hof kan nagaan of in het hoofdgeding een duidelijk grensoverschrijdend belang bestaat. Volgens artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof moet het verzoek om een prejudiciële beslissing een uiteenzetting bevatten van de feitelijke gegevens waarop de vragen berusten en van het verband tussen met name die gegevens en die vragen. De vaststelling van de nodige gegevens op basis waarvan kan worden nagegaan of er een duidelijk grensoverschrijdend belang bestaat en, in het algemeen, alle andere door de nationale rechterlijke instanties te verrichten vaststellingen die bepalen of een handeling van afgeleid of primair Unierecht van toepassing is, dienen dus te gebeuren voordat een zaak bij het Hof aanhangig wordt gemaakt (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 47).

48 Gelet op de geest van samenwerking waarop de betrekkingen tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof in het kader van de prejudiciële procedure zijn gebaseerd, heeft de omstandigheid dat de verwijzende rechter niet vooraf heeft vastgesteld dat er eventueel een duidelijk grensoverschrijdend belang bestaat, echter niet tot gevolg dat het verzoek niet-ontvankelijk is, indien het Hof, gelet op de gegevens in het dossier, desondanks van oordeel is dat het de verwijzende rechter een nuttig antwoord kan geven. Dat is met name het geval wanneer de verwijzingsbeslissing voldoende relevante gegevens bevat aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of eventueel een dergelijk belang bestaat. Het antwoord van het Hof geldt evenwel slechts voor zover de verwijzende rechter in het hoofdgeding op basis van een gedetailleerde beoordeling van alle relevante gegevens ervan een duidelijk grensoverschrijdend belang kan vaststellen (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Onder dit voorbehoud moet dus worden geoordeeld dat de uit de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU voortvloeiende algemene beginselen van transparantie en gelijke behandeling in beginsel van toepassing kunnen zijn op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomsten en, in voorkomend geval, op de raamovereenkomst die deze overeenkomsten regelt.

50 Derhalve is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

51 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht inzake overheidsopdrachten aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde, die de lokale overheden toestaat een opdracht voor het verrichten van medische vervoersdiensten rechtstreeks en zonder enige vorm van bekendmaking te gunnen aan vrijwilligersorganisaties die in ruil voor het verrichten van die diensten slechts de kosten krijgen vergoed die zij daar daadwerkelijk voor hebben gemaakt.

52 Het moet van meet af aan worden benadrukt dat een overeenkomst niet buiten het begrip „overheidsopdracht" kan vallen op de enkele grond dat de vergoeding ervan beperkt blijft tot de vergoeding van de kosten die zijn gemaakt om de afgesproken dienst te verrichten of dat die overeenkomst is gesloten met een non-profitorganisatie (zie in die zin arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punten 36 en 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Voorts verschilt het antwoord op de gestelde vraag naargelang richtlijn 2004/18 onverkort van toepassing is, dan wel daarentegen de uit de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU voortvloeiende algemene beginselen van transparantie en gelijke behandeling in aanmerking moeten worden genomen.

54 In het eerste geval moet worden vastgesteld dat richtlijn 2004/18 zich verzet tegen een nationale regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan lokale overheden medische vervoersdiensten rechtstreeks, zonder enige vorm van bekendmaking, kunnen opdragen aan vrijwilligersorganisaties (zie in die zin arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 44).

55 In het tweede geval moet erop worden gewezen dat het Unierecht inzake overheidsopdrachten, voor zover het in het bijzonder overheidsopdrachten voor diensten betreft, ertoe strekt het vrije verkeer van diensten alsook de openstelling voor een onvervalste en zo groot mogelijke mededinging in de lidstaten te verzekeren, en dat toepassing van een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde tot een met die doelstellingen strijdig resultaat leidt, aangezien die regeling organisaties met een winstoogmerk van de betrokken opdrachten uitsluit (zie in die zin arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punten 51 en 52).

56 De gunning van een opdracht aan een in de lidstaat van de aanbestedende dienst gevestigde onderneming zonder enige transparantie levert een ongelijke behandeling op ten nadele van de in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen die mogelijkerwijs in deze opdracht geïnteresseerd zijn. Behoudens objectieve rechtvaardiging vormt een dergelijke ongelijke behandeling, die voornamelijk in het nadeel is van in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen, die immers alle worden uitgesloten, een door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU verboden indirecte discriminatie op grond van nationaliteit (zie in die zin arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Uit een samenstel van factoren, namelijk het nationale rechtskader, de aard van de betrokken diensten, die worden verricht in de context van de nationale gezondheidszorg, de bevinding van de verwijzende rechter dat overeenkomsten als in het hoofdgeding aan de orde gunstige budgettaire gevolgen hebben en, per definitie, het vrijwillige karakter van de organisaties die dergelijke overeenkomsten sluiten, blijkt evenwel dat het inzetten van deze organisaties bij het organiseren van medische vervoersdiensten kan berusten op de beginselen van universaliteit en solidariteit en kan zijn ingegeven door redenen van kostenefficiëntie en geschiktheid, aangezien zo kan worden gewaarborgd dat deze dienst van algemeen belang wordt verricht door organisaties die in wezen zijn opgericht om het algemeen belang te dienen, zonder dat de begroting uit evenwicht raakt.

58 Dergelijke doelstellingen worden door het Unierecht in aanmerking genomen.

59 In dat verband moet in de eerste plaats in herinnering worden gebracht dat het Unierecht de bevoegdheid van de lidstaten om hun stelsels van volksgezondheid en sociale zekerheid in te richten, onverlet laat (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 Bij de uitoefening van die bevoegdheid mogen de lidstaten ongetwijfeld geen ongerechtvaardigde beperkingen op de uitoefening van de grondrechten op het vlak van de gezondheidszorg invoeren of handhaven. Wanneer wordt beoordeeld of dat verbod is nageleefd, moet evenwel rekening worden gehouden met de omstandigheid dat de gezondheid en het leven van personen de eerste plaats innemen onder de goederen en belangen die door het Verdrag worden beschermd en dat de lidstaten, die over een beoordelingsmarge beschikken, moeten beslissen op welk niveau zij de bescherming van de volksgezondheid wensen te verzekeren, en hoe dit niveau moet worden bereikt (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Voorts kan niet alleen een risico van ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel op zich een dwingende reden van algemeen belang vormen, waardoor een belemmering van het vrij verrichten van diensten gerechtvaardigd kan zijn, maar kan bovendien de doelstelling om, uit overwegingen van volksgezondheid, een evenwichtige, voor eenieder toegankelijke verzorging door artsen en ziekenhuizen in stand te houden onder een van de afwijkingen uit hoofde van de volksgezondheid vallen, voor zover een dergelijke doelstelling bijdraagt tot de verwezenlijking van een hoog niveau van gezondheidsbescherming. Het betreft dus maatregelen die enerzijds in het algemeen beogen dat op het grondgebied van de betrokken lidstaat een toereikende en permanente toegang tot een evenwichtig aanbod van kwaliteitszorg wordt geboden, en anderzijds berusten op het streven, de kosten te beheersen en verspilling van financiële en technische middelen en personeel zo veel mogelijk te vermijden (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 In de tweede plaats kan een lidstaat, in het kader van de beoordelingsmarge waarover hij beschikt om te beslissen op welk niveau hij de volksgezondheid wil beschermen en om zijn stelsel van sociale zekerheid in te richten, van mening zijn dat een beroep op vrijwilligersorganisaties beantwoordt aan de sociale doelstelling van het medische vervoer en kan bijdragen tot de beheersing van de aan die dienst verbonden kosten (zie in die zin arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 59).

63 Een stelsel van medisch vervoer als in het hoofdgeding aan de orde, dat het de bevoegde overheden mogelijk maakt om een beroep te doen op vrijwilligersorganisaties, moet evenwel daadwerkelijk bijdragen tot de sociale doelstelling en de aan dat stelsel ten grondslag liggende doelstellingen van solidariteit en kostenefficiëntie nastreven (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 60).

64 Daarbij mogen de vrijwilligersorganisaties, wanneer zij in dat verband optreden, geen andere doelstellingen nastreven dan die welke in het vorige punt van het onderhavige arrest zijn vermeld, en mogen zij, buiten de vergoeding van de variabele, de vaste en de permanente kosten die noodzakelijk zijn voor de dienstverlening, geen winst halen uit hun dienstverlening en hun leden geen winst verschaffen. Voorts mag weliswaar een beroep worden gedaan op werknemers, omdat het voor die organisaties anders bijna onmogelijk is om op te treden op een groot aantal gebieden waarop naar hun aard het solidariteitsbeginsel kan worden toegepast, doch die organisaties moeten bij de uitoefening van hun activiteit de hun door de nationale wettelijke regeling opgelegde vereisten strikt naleven (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 61).

65 Gelet op het algemene Unierechtelijke beginsel van het verbod van rechtsmisbruik mag die wettelijke regeling niet dusdanig worden uitgebreid dat misbruik door de vrijwilligersorganisaties of hun leden erdoor wordt gedekt. Bijgevolg mag de activiteit van vrijwilligersorganisaties slechts worden uitgeoefend door werknemers voor zover dat noodzakelijk is voor de regelmatige werking ervan. Wat de vergoeding van kosten betreft, moet ervoor worden gewaakt dat niet onder het mom van vrijwilligerswerk winst wordt nagestreefd, ook niet indirect, en dat vrijwilligers enkel vergoeding kunnen verkrijgen van de daadwerkelijk voor de verstrekte dienst gemaakte kosten, binnen de grenzen die vooraf door de organisaties zelf zijn gesteld (arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a., C-113/13, EU:C:2014:2440, punt 62).

66 In het in punt 55 van het onderhavige arrest bedoelde geval staat het aan de verwijzende rechter om alle beoordelingen te maken die nodig zijn om na te gaan of de overeenkomst en, in voorkomend geval, de raamovereenkomst die in het hoofdgeding aan de orde zijn, zoals geregeld in de toepasselijke wettelijke regeling, daadwerkelijk bijdragen aan de sociale doelstelling en aan de doelstellingen van solidariteit en kostenefficiëntie.

67 Gelet op al het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde, die de lokale overheden toestaat een opdracht voor het verrichten van medische vervoersdiensten rechtstreeks en zonder enige vorm van bekendmaking te gunnen aan vrijwilligersorganisaties, mits het wettelijke en contractuele kader waarbinnen die organisaties werken, daadwerkelijk bijdraagt aan het sociale doel en aan de doelstellingen van solidariteit en kostenefficiëntie.

Tweede vraag

68 Met zijn tweede vraag, die is gebaseerd op de veronderstelling dat richtlijn 2004/18 geen toepassing vindt op een overeenkomst als in het hoofdgeding aan de orde, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, wanneer een lidstaat het de overheidsinstanties toestaat om, met inachtneming van de dienaangaande door het Unierecht gestelde voorwaarden, een rechtstreeks beroep te doen op vrijwilligersorganisaties voor het volbrengen van bepaalde taken, een overheidsinstantie die met dergelijke organisaties wil contracteren, de aanbiedingen van verschillende organisaties van tevoren moet vergelijken om eventuele inefficiënte kosten te vermijden.

69 In dit verband moet erop worden gewezen dat volgens het dictum van het arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440) en punt 67 van het onderhavige arrest medische vervoersdiensten rechtstreeks en zonder enige vorm van bekendmaking mogen worden gegund aan vrijwilligersorganisaties wanneer is voldaan aan alle Unierechtelijke voorwaarden waaronder een lidstaat het inzetten van dergelijke organisaties kan toestaan.

70 Aangezien er geen bekendmakingsverplichting geldt, verlangt het Unierecht evenmin dat overheidsinstanties die onder die voorwaarden een beroep doen op vrijwilligersorganisaties, die organisaties onderling vergelijken.

71 Niettemin moeten punt 60 van het arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440) en punt 63 van het onderhavige arrest in herinnering worden geroepen, volgens welke slechts een rechtmatig beroep op vrijwilligersorganisaties kan worden gedaan indien met name is voldaan aan de voorwaarde dat op die manier daadwerkelijk wordt bijgedragen aan de doelstelling van kostenefficiëntie. Bijgevolg moeten ook de regels voor het inzetten van dergelijke organisaties, zoals die zijn vastgelegd in de met die organisaties gesloten overeenkomsten en in een eventuele raamovereenkomst, bijdragen aan de verwezenlijking van die doelstelling. Bovendien geldt voor de vergoeding van de kosten die door de vrijwilligersorganisaties worden gemaakt het algemene beginsel van het verbod van rechtsmisbruik, zoals is uiteengezet in punt 62 van het arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440) en in punt 65 van het onderhavige arrest.

72 Derhalve moet op de tweede vraag worden geantwoord dat wanneer een lidstaat het de overheidsinstanties toestaat om voor het volbrengen van bepaalde taken een rechtstreeks beroep te doen op vrijwilligersorganisaties, het Unierecht niet verlangt dat een overheidsinstantie die met dergelijke organisaties wil contracteren, de aanbiedingen van verschillende organisaties van tevoren vergelijkt.

Derde vraag

73 Met zijn derde vraag, die berust op de veronderstelling dat richtlijn 2004/18 niet van toepassing is op een overeenkomst als in het hoofdgeding aan de orde, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een lidstaat die toestaat dat overheidsinstanties met inachtneming van de dienaangaande door het Unierecht gestelde voorwaarden een rechtstreeks beroep doen op vrijwilligersorganisaties

voor het volbrengen van bepaalde taken en dat die organisaties bepaalde commerciële activiteiten uitoefenen, hier precieze grenzen aan moet stellen, uitgedrukt als een percentage van de activiteiten of de middelen van de organisaties.

74 Vooraf moet er in verband met het beginsel zelf van het verrichten van een commerciële activiteit door een organisatie die geen winst nastreeft, op worden gewezen dat deze kwestie blijkens punt 48 van het arrest CoNISMa (C-305/08, EU:C:2009:807) tot de bevoegdheid van de nationale wetgever behoort.

75 Voorts moeten volgens punt 61 van het arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440) en punt 64 van het onderhavige arrest vrijwilligersorganisaties bij de uitoefening van hun activiteit strikt de vereisten naleven die worden opgelegd door de op hen toepasselijke nationale wettelijke regeling. Zodoende heeft het Hof geoordeeld dat de regeling van de activiteiten van die organisaties, binnen de in zijn arrest getrokken grenzen, tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort.

76 Bijgevolg is het aan de nationale wetgever die de overheidsinstanties toestaat om voor het volbrengen van bepaalde taken een beroep te doen op vrijwilligersorganisaties en er daarbij voor heeft gekozen die organisaties de mogelijkheid te bieden een commerciële activiteit op de markt te verrichten, uit te maken of deze activiteit bij voorkeur onder vaststelling van een in cijfers uitgedrukte limiet dan wel aan de hand van andere parameters moet worden geregeld.

77 De eerbiediging van de in de punten 60 tot en met 62 van het arrest Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" e.a. (C-113/13, EU:C:2014:2440) gestelde beperkingen, die in de punten 63 tot en met 65 van het onderhavige arrest in herinnering worden gebracht, betekent in wezen echter dat de aard zelf van deze vrijwilligersorganisaties wordt geëerbiedigd.

78 Hieruit volgt dat elke commerciële activiteit die door dergelijke organisaties op de markt wordt uitgeoefend, marginaal moet zijn en moet bijdragen aan de voortzetting van hun vrijwilligerswerk.

79 Derhalve moet op de derde vraag worden geantwoord dat het de taak is van de lidstaat die toestaat dat overheidsinstanties voor het volbrengen van bepaalde taken een rechtstreeks beroep doen op vrijwilligersorganisaties en dat die organisaties bepaalde commerciële activiteiten uitoefenen, om de grenzen te stellen waarbinnen deze activiteiten kunnen worden verricht. Deze grenzen moeten evenwel waarborgen dat de commerciële activiteiten marginaal zijn in verhouding tot het geheel van de activiteiten van dergelijke organisaties en bijdragen aan de voortzetting van hun vrijwilligerswerk.

Kosten

80 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **De artikelen 49 VWEU en 56 VWEU moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding aan de orde, die de lokale overheden toestaat een opdracht voor het verrichten van medische vervoersdiensten rechtstreeks en zonder enige vorm van bekendmaking te gunnen aan vrijwilligersorganisaties, mits het wettelijke en contractuele kader waarbinnen die organisaties werken, daadwerkelijk bijdraagt aan het sociale doel en aan de doelstellingen van solidariteit en kostenefficiëntie.**

2) **Wanneer een lidstaat het de overheidsinstanties toestaat om voor het volbrengen van bepaalde taken een rechtstreeks beroep te doen op vrijwilligersorganisaties, verlangt het Unierecht niet dat een overheidsinstantie die met dergelijke organisaties wil contracteren, de aanbiedingen van verschillende organisaties van tevoren vergelijkt.**

3) **Het is de taak van de lidstaat die toestaat dat overheidsinstanties voor het volbrengen van bepaalde taken een rechtstreeks beroep doen op vrijwilligersorganisaties en dat die organisaties bepaalde commerciële activiteiten uitoefenen, om de grenzen te stellen waarbinnen deze activiteiten kunnen worden verricht. Deze grenzen moeten evenwel waarborgen dat de commerciële activiteiten marginaal zijn in verhouding tot het geheel van de activiteiten van dergelijke organisaties en bijdragen aan de voortzetting van hun vrijwilligerswerk.**

ondertekeningen