CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. WAHL
van 30 april 2014[1]

Zaak C-113/13

Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino”
Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato Regionale Liguria
Regione Liguria
tegen
San Lorenzo Soc. coop. sociale
Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus

[verzoek van de Consiglio di Stato (Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Artikelen 49 VWEU en 56 VWEU — Richtlijn 2004/18/EG — Overheidsopdrachten voor dienstverlening — Medische vervoersdiensten — Gunning van overeenkomsten zonder aanbesteding — Vrijwilligersorganisaties — Vergoeding van kosten”

1. Vrijwilligersorganisaties (of liefdadigheidsorganisaties) krijgen algemene erkenning vanwege, onder andere, de belangrijke sociale, medische en humanitaire taken die zij vervullen ten bate van de samenleving als geheel en ten bate van de zwakkere leden daarvan in het bijzonder (bijvoorbeeld slachtoffers van oorlogen of natuurrampen, zieken, armen of ouderen).

2. Deze organisaties krijgen vaak een bijzondere wettelijke status toegekend, niet alleen op grond van het nationale recht, maar ook van het internationaal publiekrecht.[2] Ook de Europese Unie onderkent vanzelfsprekend de bijzondere kenmerken van vrijwilligersorganisaties en hecht veel belang aan de bijdrage die zij leveren aan de totstandbrenging van een eerlijke en rechtvaardige samenleving.[3] Om deze reden heeft het Hof in een aantal van zijn arresten, zoals Stauffer[4] en Sodemare[5], zonder aarzelen hun unieke kenmerken binnen de rechtsorde van de Unie erkend.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Liefdadigheidsinstellingen hebben bijvoorbeeld al sinds het eerste Verdrag voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde, ondertekend te Genève op 22 augustus 1864, een specifieke wettelijke status in oorlogstijd gekregen. Bij resolutie 45/6 van 16 oktober 1990 verleende de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties bovendien de status van waarnemer aan het Internationale Comité van het Rode Kruis, omwille van de bijzondere rol en mandaten die daaraan bij de Verdragen van Genève waren toegekend.

3 — Zie bijvoorbeeld de dialoog tussen de EU-instellingen en het maatschappelijk middenveld voorgeschreven door artikel 11 VEU en artikel 15 VWEU. Bovendien moet het Economisch en Sociaal Comité krachtens artikel 300, lid 2, VWEU onder meer bestaan uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Daarnaast benadrukt een aantal verklaringen bij de Verdragen de belangrijke bijdrage die vrijwilligersorganisaties hebben geleverd aan de ontwikkeling van de maatschappelijke solidariteit binnen de Europese Unie: in het bijzonder Verklaring 23 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie van 1992 en Verklaring 38 bij het Verdrag van Amsterdam.

4 — Arrest van 14 september 2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer (C-386/04, Jurispr. blz. I-8203) („Stauffer”). Zie voor uitgebreide informatie over de implicaties van dit arrest voor vrijwilligersorganisaties in het kader van het rechtssysteem van de Unie Breen, O. B., „EU Regulation of Charitable Organisations: The Politics of Legally Enabling Civil Society”, *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 3, 2008, blz. 50-78.

5 — Arrest van 17 juni 1997, Sodemare e.a. (C-70/95, Jurispr. blz. I-3395) („Sodemare”). Ik zal hieronder in de punten 62, 71 en 72 nader ingaan op deze zaak.

3. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin de bijzondere rechten en voordelen die op grond van het nationale recht aan deze organisaties worden toegekend, kunnen leiden tot discrepanties tussen deze rechten en voordelen en de eenvormige toepassing van de regels van de Unie. De onderhavige procedure betreft een dergelijk geval. De Consiglio di Stato (Italiaanse raad van state) wenst te vernemen of een nationaal voorschrift dat de overheid onder bepaalde voorwaarden verplicht om medische vervoersdiensten rechtstreeks te gunnen aan vrijwilligersorganisaties, verenigbaar is met de regels van de Unie betreffende de interne markt.

I – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

4. Artikel 1, lid 2, sub a, van 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 luidt: [6]

„‚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.”

5. Artikel 1, lid 8, van richtlijn 2004/18 bepaalt als volgt:

„De termen ‚aannemer’, ‚leverancier’ of ‚dienstverlener’ omvatten elke natuurlijke of rechtspersoon of elk openbaar lichaam of elke combinatie van deze personen en/of lichamen die respectievelijk de uitvoering van werken en/of werkzaamheden van producten of diensten op de markt aanbiedt.

De term ‚ondernemer’ dekt zowel de termen ‚aannemer’, ‚leverancier’ als ‚dienstverlener’. De term ‚ondernemer’ wordt louter ter vereenvoudiging van de tekst gebruikt.

[...]”

6. Artikel 7 van richtlijn 2004/18 bepaalt, met betrekking tot de waarde van overheidsopdrachten, de drempelbedragen voor toepassing van de richtlijn.

7. De artikelen 20 en 21 van richtlijn 2004/18 stellen de plaatsingsprocedures vast voor respectievelijk opdrachten voor het verlenen van de in bijlage II A vermelde diensten (te plaatsen overeenkomstig de artikelen 23-55) en opdrachten voor de in bijlage II B vermelde diensten (waarop alleen artikel 23 en artikel 35, lid 4, van toepassing zijn).

8. In het bijzonder vermeldt bijlage II A, onder categorie nr. 2, „Vervoer te land”, en bijlage II B, onder categorie nr. 25, „Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening”.

6 — PB L 134, blz. 114.

B – *Italiaans recht*

9. Artikel 75 ter van regionale wet nr. 41 van 7 december 2006 van de Regione Liguria, zoals gewijzigd (hierna: „artikel 75 ter RL"), luidt:

„1. De verlening van medische vervoersdiensten is een activiteit van algemeen belang, die beheerst wordt door de beginselen van universaliteit, solidariteit, kostenefficiëntie en geschiktheid.

2. Medische vervoersdiensten als bedoeld in lid 1 worden verleend door afzonderlijke gezondheidsdiensten [...] onder gebruikmaking van hun eigen middelen en personeel. Wanneer dit niet mogelijk is, worden de medische vervoersdiensten toevertrouwd aan andere personen of instellingen [...], overeenkomstig de volgende beginselen:

a) medische vervoersdiensten die namens de regionale gezondheidsdienst worden verricht, worden bij voorrang toevertrouwd aan vrijwilligersorganisaties, het Rode Kruis en andere erkende openbare instellingen of organen, om ervoor te zorgen dat deze diensten van algemeen belang onder economisch evenwichtige voorwaarden worden verricht wat betreft de begroting. De betrekkingen met het Italiaanse Rode Kruis en de vrijwilligersorganisaties worden geregeld bij overeenkomst [...];

b) wanneer medisch vervoer wordt toegewezen aan andere personen of instellingen dan vermeld sub a, is de geldende wetgeving voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor diensten en leveringen van toepassing.

3. De in lid 2, sub a, bedoelde overeenkomsten [...] voorzien, met betrekking tot vrijwilligersorganisaties [en] het Italiaanse Rode Kruis [...], alleen in vergoeding van de daadwerkelijk gemaakte kosten, overeenkomstig de criteria die door de regionale raad zijn vastgesteld uitgaande van de beginselen van kostenefficiëntie en efficiëntie en het beginsel dat de vergoedingen de gemaakte kosten niet mogen overtreffen."

II – **Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen**

10. Bij besluit nr. 940 van 22 december 2010 heeft de lokale gezondheidsdienst, Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino" (hierna: „ASL nr. 5"), in overeenstemming met het geldende regionale recht overeenkomsten gesloten met twee vrijwilligersorganisaties voor het verlenen van medische vervoersdiensten: Associazione nazionale pubblica assistenza (hierna: „ANPAS") en Croce Rossa Italiana (het Italiaanse Rode Kruis).

11. San Lorenzo Soc. coop. sociale en Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus (hierna: „verweersters in het hoofdgeding"), twee coöperaties die medische vervoersdiensten uitvoeren in de regio Ligurië, stelden beroep in bij het Tribunale amministrativo regionale della Liguria (hierna: „TAR Liguria"), waarin zij de gunning van de contracten door ASL nr. 5 aanvochten.

12. Het TAR Liguria kwam tot de slotsom dat de door de verweersters in het hoofdgeding bestreden overeenkomsten overheidsopdrachten vormden die gegund waren in strijd met de beginselen in de artikelen 49 VWEU, 56 VWEU en 105 VWEU. Tegen het vonnis van het TAR Liguria werd bij de Consiglio di Stato beroep aangetekend door ASL nr. 5, de Regione Liguria en ANPAS.

13. De Consiglio di Stato, die twijfels had over de verenigbaarheid van artikel 75 ter RL met het Unierecht, heeft de behandeling van de zaak geschorst en de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Verzetten de artikelen 49 VWEU, 56 VWEU, 105 VWEU en 106 VWEU zich tegen een nationale bepaling volgens welke het ziekenvervoer bij voorrang wordt gegund aan vrijwilligersorganisaties, aan het Italiaanse Rode Kruis en aan andere erkende openbare instellingen of lichamen, voor zover dit gebeurt op basis van overeenkomsten die slechts voorzien in de toekenning van een vergoeding voor de daadwerkelijk gemaakte kosten?

2) Verzet het Unierecht inzake openbare aanbestedingen – te weten in de onderhavige zaak, aangezien het uitgesloten overeenkomsten betreft, de algemene beginselen van vrije mededinging, non-discriminatie, transparantie en evenredigheid – zich tegen een nationale regeling die toestaat dat medische vervoersdiensten rechtstreeks worden gegund, wanneer een raamovereenkomst, zoals de bestreden overeenkomst, die ook voorziet in de vergoeding van vaste en permanente kosten, als een overeenkomst onder bezwarende titel moet worden aangemerkt?"

14. In de onderhavige procedure zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door ANPAS, Regione Liguria en de Commissie. Ter terechtzitting van 26 februari 2014 hebben ANPAS, San Lorenzo Soc. coop. sociale, de Italiaanse regering en de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

III – **Analyse**

A – *Inleiding*

15. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een nationaal voorschrift betreffende de directe plaatsing van medische vervoersdiensten, zoals artikel 75 ter RL, verenigbaar is met het Unierecht.

16. Volgens artikel 75 ter RL dienen medische vervoersdiensten in principe rechtstreeks door de lokale gezondheidsdiensten met hun eigen middelen te worden verleend. Wanneer zij echter niet in staat zijn deze diensten zelf te verzorgen, mogen zij een beroep doen op externe dienstverleners. In dergelijke gevallen moeten zij deze diensten in beginsel toewijzen aan vrijwilligersorganisaties (zoals het Rode Kruis) of andere openbare lichamen, tegen uitsluitend vergoeding van de kosten. Wanneer dat niet mogelijk is, mogen de lokale gezondheidsautoriteiten deze diensten uitbesteden aan andere personen of instellingen, die geselecteerd worden overeenkomstig de voorschriften inzake overheidsopdrachten.

17. Hoewel de nationale rechter in zijn vragen verwijst naar diverse bepalingen van het VWEU (zoals de bepalingen betreffende de vrijheid van vestiging, het vrij verkeer van diensten en vrije mededinging) en van afgeleid recht (zoals de voorschriften inzake de plaatsing van overheidsopdrachten), alsook naar een aantal algemene rechtsbeginselen (zoals de beginselen van non-discriminatie, transparantie en evenredigheid), is het mijns inziens duidelijk dat de toepasselijke Unieregels in de onderhavige procedure enerzijds de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU zijn en anderzijds de bepalingen van richtlijn 2004/18.

18. Dit zijn in feite de enige EU-voorschriften waarnaar de verwijzende rechter verwijst bij het uiteenzetten van de redenen voor zijn twijfels. Daarentegen biedt die rechter geen echte toelichting voor het verband dat hij waarneemt tussen de andere in zijn vragen vermelde EU-bepalingen of –beginselen en het geschil in het hoofdgeding.[7] Bovendien zijn de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU en richtlijn 2004/18 op grond van vaste rechtspraak – die ik hieronder nader uiteen zal zetten – mijns inziens de EU-bepalingen die mogelijk strijdig zijn met – en zich derhalve verzetten tegen – een nationale bepaling als artikel 75 ter RL.

19. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de twee prejudiciële vragen tezamen kunnen worden besproken, aangezien zij in wezen betrekking hebben op hetzelfde punt. Bijgevolg stel ik voor dat het Hof deze vragen als volgt herformuleert: Verzetten de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU en richtlijn 2004/18 zich tegen een nationale bepaling op grond waarvan opdrachten voor het verlenen van medische vervoersdiensten bij voorrang worden gegund aan vrijwilligersorganisaties, zonder enige oproep tot mededinging, waarbij slechts de daadwerkelijk gemaakte kosten worden vergoed?

B – *Beoordeling van de prejudiciële vragen*

1. Inleidende opmerkingen

20. Om te beginnen wil ik ingaan op twee preliminaire bezwaren die door Regione Liguria en ANPAS zijn geformuleerd betreffende de vraag of een nationale bepaling als artikel 75 ter RL binnen de werkingssfeer van de Unieregels betreffende de plaatsing van overheidsopdrachten valt.

21. In de eerste plaats benadrukken Regione Liguria en ANPAS dat de in artikel 75 ter RL bedoelde vrijwilligersorganisaties enkel die organisaties zijn die op grond van de toepasselijke Italiaanse wetgeving zijn opgericht als instellingen zonder winstoogmerk[8] en de organisaties die, als zodanig, geen enkele economische activiteit uitoefenen. In de tweede plaats benadrukken zij dat artikel 75 ter RL niet voorziet in enige vorm van beloning, maar alleen in vergoeding van de daadwerkelijk gemaakte kosten.

22. In wezen betwisten Regione Liguria en ANPAS enerzijds de stelling dat vrijwilligersorganisaties kunnen worden aangemerkt als „ondernemingen" in de zin van het Unierecht en in het bijzonder als „ondernemers" voor de toepassing van artikel 1, lid 8, van richtlijn 2004/18, en anderzijds dat de diensten van deze organisaties worden verleend „onder bezwarende titel" in de zin van artikel 1, lid 2, sub a, van richtlijn 2004/18.

23. Dit standpunt kan niet worden aanvaard.

24. Met betrekking tot het eerste punt wil ik eraan herinneren dat het feit dat een bepaalde instelling geen winstoogmerk heeft[9] en dat de personeelsleden hun diensten verlenen als onbezoldigde vrijwilligers[10] volgens vaste rechtspraak niet relevant is voor de toepassing van de EU-voorschriften voor overheidsopdrachten. Het begrip „ondernemer" is zeer ruim en moet aldus worden opgevat dat

7 — Voor zover de verwijzende rechter het Hof niet alle feitelijke en juridische gegevens heeft verstrekt die het nodig heeft om te bepalen in welke omstandigheden de nationale bepaling die in het hoofdgeding aan de orde is gesteld, strijdig zou kunnen zijn met de andere in punt 17 genoemde EU-voorschriften, zouden de gestelde prejudiciële vragen bijgevolg gedeeltelijk als niet-ontvankelijk kunnen worden beschouwd. Zie in die zin arrest van 13 februari 2014, Crono Services e.a. (C-419/12 en C-420/12, punten 31-33).

8 — Zij doelen met name op wet nr. 266 van 11 augustus 1991, Legge quadro sul volontariato (Kaderwet inzake vrijwilligersorganisaties) (GURI nr. 196 van 22 augustus 1991).

9 — Zie arresten van 29 november 2007, Commissie/Italië (C-119/06, Jurispr. blz. I-168, punten 37-41); 23 december 2009, CoNISMa (C-305/08, Jurispr. blz. I-12129, punten 30 en 45), en 19 december 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a. (C-159/11, punt 26).

10 — Zie in die zin Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

hieronder *alle* instellingen vallen die op de markt goederen of diensten aanbieden.[11] Of een bepaalde instelling zich laat kenmerken als „ondernemer” hangt derhalve niet af van wat die instelling is (bijvoorbeeld haar interne samenstelling, structuur of werking), maar van wat die instelling doet (het soort activiteiten dat zij verricht). In dat verband is het vaste rechtspraak van het Hof dat ambulancediensten en ziekenvervoer volgens het Unierecht een economische activiteit vormen.[12]

25. Dit wordt ook bevestigd door de rechtspraak van de Consiglio di Stato, die bepaalt dat vrijwilligersorganisaties die opgericht zijn overeenkomstig de Italiaanse kaderwet inzake vrijwilligersorganisaties het recht hebben om diensten op de markt aan te bieden, zij het alleen onder bepaalde omstandigheden. Op grond hiervan constateerde de Consiglio di Stato dat deze organisaties onder bepaalde voorwaarden mogen deelnemen aan aanbestedingen in mededinging met andere (publieke of private) ondernemers.[13]

26. Ten aanzien van het tweede punt, dat betrekking heeft op het begrip bezwarende titel, is het voldoende op te merken dat het Hof in het arrest Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a. al duidelijk heeft gemaakt dat een opdracht niet buiten het begrip overheidsopdracht in de zin van richtlijn 2004/18 kan vallen op de enkele grond dat de vergoeding ervan beperkt blijft tot de terugbetaling van de kosten die zijn gemaakt om de overeengekomen dienst te verrichten.[14] Een zuiver kostendekkende beloning voldoet derhalve aan het criterium „onder bezwarende titel” voor de toepassing van dat rechtsinstrument.

27. Het doet in dat verband niet ter zake of de kosten die door overheidsinstanties moeten worden vergoed alleen betrekking hebben op wat de partijen aanduiden als „directe kosten” (waarmee naar ik begrijp de marginale kosten worden bedoeld) of ook op de „indirecte kosten” (dat wil zeggen een deel van de vaste kosten, berekend in verhouding tot het aandeel van de toegewezen medische vervoersdiensten in de totale activiteiten van de organisatie). Zelfs als een nationale bepaling uitsluitend zou voorzien in de vergoeding van de directe kosten, zou dit niet voldoende zijn om de krachtens die bepaling gegunde opdrachten buiten de werkingssfeer van de EU-voorschriften voor overheidsopdrachten te laten vallen.

28. Gezien het voorgaande kan noch het feit dat de in artikel 75 ter RL vermelde vrijwilligersorganisaties geen winstoogmerk hebben, noch het feit dat hun diensten verleend worden tegen vergoeding van de kosten, voorkomen dat de EU-voorschriften voor openbare aanbestedingen moeten worden toegepast.

2. Richtlijn 2004/18

29. Krachtens artikel 7 ervan geldt richtlijn 2004/18 alleen voor overheidsopdrachten waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of groter dan de in de richtlijn genoemde drempelbedragen. Met betrekking tot het soort dienstverleningsovereenkomsten die in artikel 75 ter RL zijn genoemd, stelde artikel 7, sub b, van die richtlijn, zoals van toepassing ten tijde van de feiten, het drempelbedrag vast op 193 000 EUR.

11 — Zie onder andere arrest van 23 april 1991, Höfner en Elser (C-41/90, Jurispr. blz. I-1979, punten 21-23), en de conclusie van advocaat-generaal **Mazák** in de zaak CoNISMa, reeds aangehaald, punten 22 en 23.

12 — Zie arrest van 25 oktober 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, Jurispr. blz. I-8089, punten 21 en 22), en arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, punt 38.

13 — Zie met name de arresten van de Consiglio di Stato van 23 januari 2013, nr. 387, en 15 april 2013, nr. 2056.

14 — Arrest Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a., reeds aangehaald, punt 29. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in dezelfde zaak, punten 31-34.

30. Het Hof heeft al eerder geoordeeld dat medische vervoersdiensten gemengd van aard zijn, aangezien zij zowel een zorgcomponent als een vervoerscomponent bevatten. Als zodanig vallen zij zowel onder bijlage II A als onder bijlage II B van richtlijn 2004/18. [15] Dit betekent dat wanneer de waarde van de vervoerscomponent de waarde van de zorggerelateerde diensten overtreft (zoals kan gebeuren in het geval van geregeld ziekenvervoer over langere afstanden), alle bepalingen van de richtlijn van toepassing zijn. Wanneer de zorggerelateerde component daarentegen overheerst (zoals het geval kan zijn bij ambulancediensten), is krachtens artikel 21 van de richtlijn alleen een aantal bepalingen van toepassing. [16]

31. Dit aspect moet per geval worden beoordeeld door de nationale overheidsinstantie die ertoe besluit om de diensten in kwestie aan te besteden; in geval van betwisting in rechte moet deze beoordeling worden getoetst door de bevoegde nationale rechter.

32. Afgezien van de kwestie van de volledige of gedeeltelijke toepasselijkheid van de bepalingen van richtlijn 2004/18 op afzonderlijke gunningsprocedures, moet hier in ieder geval worden benadrukt dat het Hof al heeft geoordeeld dat medische vervoersdiensten als zodanig niet buiten de werkingssfeer van dit rechtsinstrument vallen.

33. Zoals Regione Liguria en ANPAS aangeven, doet het recht van de Unie ingevolge artikel 168, lid 7, VWEU, zoals in de rechtspraak van het Hof is gepreciseerd [17], inderdaad geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om hun socialezekerheidsstelsels in te richten en met name om maatregelen te nemen om gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging te organiseren en te verstrekken.

34. Voor het optreden van de Unie op dat gebied gelden zelfs duidelijke beperkingen. In de eerste plaats bevatten de Verdragen een verbod op harmonisatie op dat gebied. [18] Het Hof heeft de lidstaten bovendien ruime beslissingsbevoegdheden toegekend voor het invoeren en handhaven van binnenlandse maatregelen gericht op de bescherming van de volksgezondheid, ook al creëren deze mogelijk belemmeringen voor het vrije verkeer op de interne markt. [19]

35. Daarenboven is in de rechtspraak van het Hof gepreciseerd dat lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheden op het gebied van gezondheid en medische zorg niettemin het Unierecht in acht moeten nemen, en met name de bepalingen betreffende de interne markt. Deze bepalingen verbieden de lidstaten onder meer om ongerechtvaardigde beperkingen van de uitoefening van deze vrijheden in de gezondheidszorg en medische zorg in te voeren of te handhaven. [20]

36. De gezondheidszorg en medische zorg kunnen derhalve niet worden beschouwd als een vrijplaats waar de EU-voorschriften niet gelden. A fortiori geldt dit voor een reeks bepalingen die, evenals richtlijn 2004/18, op grond van een bewuste keuze van de EU-wetgever bestemd zijn om op deze sectoren te worden toegepast. Bijlage II B bij die richtlijn vermeldt (als categorie nr. 25) „Gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening" uitdrukkelijk als een sector die binnen haar werkingssfeer valt.

15 — Zie artikel 22 van richtlijn 2004/18. Zie ook arresten van 24 september 1998, Tögel/Niederösterreichische Gebietskrankenkasse (C-76/97, Jurispr. blz. I-5357, punt 40), en 29 april 2010, Commissie/Duitsland (C-160/08, Jurispr. blz. I-3713, punt 92).

16 — Te weten de artikelen 23 en 35, lid 4, van richtlijn 2004/18.

17 — Zie onder meer arrest van 21 juni 2012, Susisalo e.a. (C-84/11, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

18 — Zie met name artikel 2, lid 5, VWEU.

19 — Zie onder meer arresten van 11 september 2008, Commissie/Duitsland (C-141/07, Jurispr. blz. I-6935, punt 51); 19 mei 2009, Apothekerkammer des Saarlandes e.a. (C-171/07 en C-172/07, Jurispr. blz. I-4171, punt 19), en 5 december 2013, Venturini (C-159/12–C-161/12, punt 41).

20 — Zie in die zin arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald, punten 22 en 23, en arrest van 10 maart 2009, Hartlauer (C-169/07, Jurispr. blz. I-1721, punt 29).

37. De economische sectoren en soorten opdrachten die uitgesloten zijn van de toepassing van richtlijn 2004/18 [21] en de specifieke soorten instellingen waarvoor bijzondere regelingen gelden [22], worden uitdrukkelijk aangegeven in de uitzonderingsbepalingen van de richtlijn.

38. Evenmin kan op basis van de aan het Hof overlegde stukken worden gesteld dat de uitzonderingen betreffende „in house-activiteiten" of „publiek-publieke samenwerking" in de onderhavige zaak van toepassing zijn: [23] de territoriale lichamen in kwestie hebben niet noodzakelijkerwijs enige zeggenschap over de in artikel 75 ter RL genoemde vrijwilligersorganisaties, die in principe particuliere instellingen blijven.

39. Dat betekent echter niet dat de specifieke kenmerken van de gezondheidszorg en medische zorg niet door de EU-wetgever in aanmerking zijn genomen. Zoals al eerder opgemerkt, betekent de vermelding van de sector in bijlage II B van richtlijn 2004/18 dat alleen een beperkt aantal bepalingen van de richtlijn van toepassing is [24], waardoor de lidstaten een ruimere discretionaire bevoegdheid wordt gegund wanneer zij, onder andere, derde partijen als dienstverlener selecteren.

40. Ik merk overigens op dat de nieuwe richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten die onlangs op 26 februari 2014 is vastgesteld [25] niet alleen de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten op dat gebied verder verruimt (door bijvoorbeeld het drempelbedrag voor gezondheidsdiensten te verhogen tot 750 000 EUR) [26], maar ook een aantal specifieke regels bevat voor diensten die verricht worden door organisaties zonder winstoogmerk. [27] Dit vormt een verdere bevestiging dat de in artikel 75 ter RL bedoelde overheidsopdrachten voor diensten op grond van de huidige wetgeving onder richtlijn 2004/18 vallen.

41. Het is haast overbodig hieraan toe te voegen dat er, gezien de waarde van de diensten die op grond van artikel 75 ter RL worden gegund en het bereik en de duur van de in dat verband door de overheid gesloten overeenkomsten [28], gerust van mag worden uitgegaan dat het huidige drempelbedrag in een aantal gevallen waarschijnlijk zal worden gehaald.

42. Hoe dan ook ben ik van mening dat richtlijn 2004/18 zich verzet tegen een nationale bepaling als artikel 75 ter RL, die medische vervoersdiensten, ongeacht de waarde van die diensten, onder bepaalde omstandigheden uitsluit van openbare aanbesteding of oproepen tot mededinging.

3. Artikel 49 VWEU en artikel 56 VWEU

43. Op de gunning van een overheidsopdracht voor medische vervoersdiensten waarvan de waarde niet het drempelbedrag in artikel 7, sub b, van richtlijn 2004/18 bereikt, zijn de bepalingen van die richtlijn niet van toepassing. [29]

21 — Zie met name de artikelen 12-18 van richtlijn 2004/18.

22 — Zie artikel 19 van richtlijn 2004/18.

23 — Zie arrest Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a., reeds aangehaald, punten 31-35.

24 — Naast de regels en beginselen van primair Unierecht die in het volgende deel van deze conclusie zullen worden besproken. Zie in die zin arrest van 13 november 2007, Commissie/Ierland (C-507/03, Jurispr. blz. I-9777, punten 26-29).

25 — Richtlijn 2014/14/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).

26 — Zie artikelen 4, sub d, en 74-77 van richtlijn 2014/14, en de punten 114 en 118 van de considerans van de richtlijn en bijlage XIV daarbij.

27 — Zie artikel 10, sub h, van richtlijn 2014/14 en punt 28 van de considerans.

28 — Zoals blijkt uit de in het dossier opgenomen documenten. Zie met name de kostenbedragen (geraamd en daadwerkelijk gemaakt) voor de gegunde medische vervoersdiensten zoals vermeld in besluit nr. 441 van de regering van Regione Liguria („Deliberazione della Giunta Regionale") van 26 april 2007, alsook in besluit nr. 94 van ASL nr. 5 („Deliberazione del Direttore Generale") van 22 december 2010.

29 — Zie in die zin Commissie/Italië, reeds aangehaald, punten 59 en 60.

44. Dat betekent echter niet dat een dergelijke opdracht noodzakelijkerwijs buiten het bereik van het Unierecht valt. Wanneer de betreffende opdracht een grensoverschrijdend belang heeft, is het primaire Unierecht immers nog van toepassing. De aanbestedende diensten zijn met name gehouden om de in het VWEU verankerde fundamentele vrijheden in acht te nemen (in het bijzonder de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU) [30], alsook het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit. [31]

45. Het is, in beginsel, aan de aanbestedende diensten [32] om te beoordelen of een opdracht waarvan de geraamde waarde lager is dan het betreffende drempelbedrag mogelijk een grensoverschrijdend belang heeft, gelet op, onder andere, de waarde van de opdracht en de plaats waar de diensten moeten worden verricht [33], op voorwaarde dat een dergelijke beoordeling door de rechter kan worden getoetst. [34]

46. In de onderhavige zaak lijkt het mij duidelijk dat, althans in een niet onaanzienlijk aantal gevallen, bepaalde opdrachten die op basis van artikel 75 ter RL zijn gegund inderdaad een grensoverschrijdend belang vertonen. Dit komt, onder andere, door de objectieve waarde van de te verrichten diensten [35], alsook doordat de regio Ligurië aan Frankrijk grenst. [36]

47. Het Hof heeft al eerder geoordeeld dat wanneer een overheidsopdracht een grensoverschrijdend belang heeft, de gunning daarvan aan een in de lidstaat van de aanbestedende dienst gevestigde onderneming, zonder enige transparantie, een ongelijke behandeling oplevert ten nadele van de in een andere lidstaat gevestigde ondernemingen die in deze opdracht geïnteresseerd zouden kunnen zijn. Behoudens objectieve rechtvaardiging vormt een dergelijke ongelijke behandeling, die alle in andere lidstaten gevestigde ondernemingen uitsluit, derhalve indirecte discriminatie op grond van nationaliteit, die verboden is krachtens de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU. [37]

48. Ter terechtzitting wezen ANPAS en de Italiaanse regering erop dat er sprake is van een zekere openbaarheid ingeval opdrachten voor de betreffende diensten worden gegund op grond van besluiten van overheidsinstanties (bijvoorbeeld de regionale regering), nu deze besluiten regelmatig via officiële kanalen (inclusief websites) bekend worden gemaakt.

49. Deze vorm van bekendmaking is mijns inziens echter niet toereikend om te voldoen aan de vereisten van het Unierecht. In dit verband is transparantie geen doel op zich [38], maar, zoals het Hof duidelijk heeft gemaakt, dient het om te waarborgen dat ondernemers die gevestigd zijn in een andere lidstaat dan die van de aanbestedende dienst, toegang kunnen krijgen tot de relevante informatie betreffende de opdracht voordat deze wordt gegund, zodat zij desgewenst hun interesse voor de opdracht kunnen tonen. [39] Met andere woorden, de mate van openbaarheid moet voldoende zijn om

30 — Arrest van 21 juli 2005, Coname (C-231/03, Jurispr. blz. I-7287, punt 16).

31 — Arrest van 26 september 2000, Commissie/Frankrijk (C-225/98, Jurispr. blz. I-7445, punt 50).

32 — Zoals de lokale gezondheidsdiensten die besluiten om de verrichting van medische vervoersdiensten uit te besteden krachtens artikel 75 ter RL.

33 — Arrest van 15 mei 2008, SECAP en Santorso (C-147/06 en C-148/06, Jurispr. blz. I-3565, punt 31), en arrest Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e.a., reeds aangehaald, punt 23.

34 — SECAP en Santorso, reeds aangehaald, punt 30.

35 — Zie punt 41 hierboven.

36 — Zoals ANPAS bijvoorbeeld ter terechtzitting aangaf, hebben sommige organisaties die in Ligurië medische vervoersdiensten verrichten, overeenkomsten gesloten met andere organisaties die dezelfde diensten verrichten in aangrenzende gebieden in Frankrijk om hun onderlinge betrekkingen te regelen.

37 — Zie in die zin arrest Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punten 30 en 31, en arrest van 17 juli 2008, ASM Brescia (C-347/06, Jurispr. blz. I-5641, punten 59 en 60).

38 — Zie, mutatis mutandis, arrest van 10 oktober 2013, Manova (C-336/12, punten 28 en 29).

39 — Zie in die zin Coname, reeds aangehaald, punt 21.

de overheidsopdracht voor mededinging open te stellen en de aanbestedingsprocedures op onpartijdigheid te kunnen toetsen:[40] zelfs als een aanbesteding niet nodig is, dient de aanbestedende dienst desondanks te waarborgen dat er tot mededinging wordt opgeroepen in enige vorm die gezien de omstandigheden gepast is.[41]

50. Artikel 75 ter RL laat de aanbestedende diensten echter geen enkele vrijheid om te beoordelen of de te gunnen opdracht, gelet op de specifieke omstandigheden van ieder geval, binnen het bereik van het Unierecht valt en, zo ja, de opdracht te plaatsen overeenkomstig de toepasselijke beginselen van het Unierecht. Artikel 75 ter RL verplicht de aanbestedende diensten immers om altijd voorrang te geven aan vrijwilligersorganisaties, voor zover voorhanden, ongeacht of de opdracht een grensoverschrijdend belang heeft. Het is derhalve onvermijdelijk dat er geen oproep tot mededinging zal plaatsvinden, ten nadele van buiten Italië gevestigde instellingen die in die opdrachten geïnteresseerd zouden kunnen zijn. Dit levert mogelijk een vorm van discriminatie op die verboden is op grond van de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU.

51. De bewoordingen van artikel 75 ter RL beperken deze voorrangsregel niet uitdrukkelijk tot vrijwilligersorganisaties naar Italiaans recht. Desalniettemin kan een dergelijk voorschrift leiden tot uitsluiting van de aanbestedingsprocedure van instellingen die in een andere lidstaat gevestigd zijn en niet zijn opgericht als instelling zonder winstoogmerk.

52. Derhalve levert een bepaling als artikel 75 ter RL naar verwachting in een aantal gevallen een beperking op van de vrijheid van vestiging en het vrij verrichten van diensten neergelegd in respectievelijk artikel 49 VWEU en artikel 56 VWEU.

53. Volgens vaste rechtspraak kan nationale wetgeving die de door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden beperkt, echter gerechtvaardigd zijn als die wetgeving geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.[42]

54. Naar mijn oordeel is het duidelijk dat maatregelen die werkelijk bedoeld zijn om te waarborgen dat medische diensten (zoals bijvoorbeeld medische vervoersdiensten) die namens de overheid aan alle burgers worden verleend, betrouwbaar en van goede kwaliteit zijn, en die tegelijkertijd de kosten voor de schatkist minimaliseren, in beginsel een beperking van die fundamentele vrijheden kunnen rechtvaardigen.[43]

55. Desondanks zie ik in de onderhavige zaak niet hoe een nationale bepaling als artikel 75 ter RL in staat is om een significante bijdrage te leveren aan het bewerkstelligen van die doelstellingen.

56. In de eerste plaats wordt niet gesteld dat in andere lidstaten gevestigde ondernemingen niet in staat zouden zijn om een toereikende verrichting van medische vervoersdiensten te waarborgen. In de tweede plaats heeft het ontbreken van enige vorm van openbare aanbesteding of voorafgaande bekendmaking, anders dan Regione Liguria en ANPAS beweren, doorgaans nadelige gevolgen voor de openbare financiën.

40 — Arrest van 13 oktober 2005, Parking Brixen (C-458/03, Jurispr. blz. I-8585, punt 49). Zie ook arrest van 20 mei 2010, Duitsland/Commissie (T-258/06, Jurispr. blz. II-2027, punten 76-80).

41 — Parking Brixen, reeds aangehaald, punt 50.

42 — Zie onder meer arrest van 23 december 2009, Serrantoni en Consorzio stabile edili (C-376/08, Jurispr. blz. I-12169, punt 44).

43 — Zie naar analogie arrest van 28 april 1998, Kohll (C-158/96, Jurispr. blz. I-1931, punt 41), en arrest Venturini, reeds aangehaald, punten 41 en 42.

57. Openstelling van de gunningsprocedures voor andere potentiële aanbieders maakt dat de aanbestedende diensten mogelijk meer aanbiedingen krijgen (en dus meer keuze in termen van zowel kwaliteit als prijs) en zou in de opdracht geïnteresseerde ondernemers moeten stimuleren om goedkoper en efficiënter te zijn.

58. Een instelling zonder winstoogmerk die mogelijk voor een opdracht moet concurreren met andere instellingen zal vermoedelijk geen hogere offerte indienen dan zij zou hebben gedaan indien de opdracht bij wet aan haar was voorbehouden. De aanwezigheid van mededingers zou die instelling normaliter op zijn minst aanmoedigen om nog kostenbewuster te zijn en haar middelen doeltreffender aan te wenden.

59. Het feit dat de verweersters in het hoofdgeding organisaties zonder winstoogmerk zijn die interesse zouden hebben gehad om de betreffende diensten te verrichten, toont aan dat er duidelijk ruimte is om de gunning van deze diensten open te stellen voor een grotere mate van mededinging, zelfs tussen instellingen zonder winstoogmerk. [44]

60. Hoe dan ook, de vraag of een beperking ingevolge de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU in een specifiek geval gerechtvaardigd is, alsook evenredig, is een kwestie die, in beginsel, moet worden beoordeeld door de bevoegde nationale rechter. In geval van twijfel kan die rechter vragen voorleggen aan het Hof in het kader van de prejudiciële procedure.

61. Om de in de voorgaande punten uiteengezette redenen is het echter, mijns inziens, ondenkbaar dat een dergelijke beperking als gerechtvaardigd en evenredig kan worden beschouwd wanneer deze is gebaseerd op een a priori, algemene uitzondering op de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU, zoals de procedure die bij artikel 75 ter RL is ingevoerd.

C – *Slotopmerkingen*

62. Een laatste punt dat door Regione Liguria en ANPAS aan de orde is gesteld, verdient tot slot een korte bespreking. Volgens deze partijen vormt artikel 75 ter RL een uitdrukking van het beginsel van solidariteit, dat een fundamentele waarde vormt die verankerd is in de artikelen 2 en 18 van de Italiaanse grondwet. Een bepaling als artikel 75 ter RL is, naar hun oordeel, niet alleen bedoeld om de overheidsuitgaven voor de betreffende medische diensten te beperken, maar ook om burgers aan te moedigen om liefdadige activiteiten te ondernemen en vrijwilligerswerk te doen ten bate van de samenleving als geheel. Juist dat beginsel van solidariteit paste het Hof toe – zo stellen zij – toen het in het arrest Sodemare oordeelde dat het Unierecht zich er niet tegen verzet dat lidstaten alleen particuliere organisaties zonder winstoogmerk de mogelijkheid bieden deel te nemen aan de uitvoering van het stelsel van sociale bijstand door overeenkomsten te sluiten die hun recht geven op vergoeding door de overheid van de kosten van sociale dienstverlening op het gebied van de gezondheidszorg.

63. Ik ben mij bewust van het feit dat het streven naar economische efficiëntie op een EU-brede markt gebaseerd op vrije en open mededinging niet een doel op zich is, maar enkel een instrument om de doelen te bereiken waarvoor de Europese Unie is opgezet. [45] Ik ben dan ook bereid om te aanvaarden dat de bevordering en de bescherming van de fundamentele waarden waarop de Europese Unie is gebaseerd, soms zwaarder wegen dan de eisen van de interne markt.

44 — Zoals het Hof al eerder heeft gesteld, betekent het feit dat de gunning van een opdracht mogelijk geen aanzienlijke netto-inkomsten oplevert niet dat de opdracht geen economisch belang heeft voor ondernemingen die in een andere lidstaat dan die van de aanbestedende dienst gevestigd zijn. In het kader van een economische strategie om een deel van haar activiteiten naar een andere lidstaat uit te breiden, kan een onderneming immers besluiten mee te dingen naar de opdracht in die lidstaat, ondanks het feit dat die opdracht op zichzelf onvoldoende winst oplevert. Zie arrest van 14 november 2013, Ancona (C-388/12, punt 51).

45 — Zie met name artikel 3, leden 1-3, VWEU.

64. Zoals advocaat-generaal Mengozzi opmerkte in een recente conclusie [46], wordt solidariteit uitdrukkelijk genoemd in artikel 2 VEU als een van de waarden die aan de basis liggen van het Europees maatschappelijk model dat tot uitdrukking komt in de EU-Verdragen. Het feit dat instellingen als de in artikel 75 ter RL bedoelde vrijwilligersorganisaties door de nationale wetgever de belangrijke taak is toegewezen om, binnen hun werkgebied, solidariteit als waarde in de Italiaanse samenleving te bevorderen, is een element dat voor het Unierecht niet zonder belang is, en dit ook niet mag zijn.

65. De belangrijke taak die aan deze organisaties is opgedragen, kan mijns inziens echter niet worden vervuld door *buiten* het kader van de gemeenschappelijke regels te handelen, maar door te werk te gaan *binnen* de grenzen van die regels, gebruikmakend van de specifieke regels die de wetgever heeft vastgesteld om hun activiteiten te ondersteunen.

66. Artikel 26 van richtlijn 2004/18 bepaalt bijvoorbeeld dat de aanbestedende diensten „bijzondere voorwaarden [kunnen] bepalen waaronder de opdracht wordt uitgevoerd, mits deze verenigbaar zijn met het [Unie]recht en in de aankondiging van de opdracht of in het bestek worden vermeld. De voorwaarden waaronder de opdracht wordt uitgevoerd, kunnen met name verband houden met *sociale* of milieuoverwegingen”. [47]

67. Het Hof heeft ook erkend dat sociale doelstellingen door de aanbestedende diensten in aanmerking mogen worden genomen, zolang deze niet leiden tot directe of indirecte discriminatie van aanbieders uit andere lidstaten en op voorwaarde dat deze uitdrukkelijk vermeld worden in de aankondiging van de opdracht, zodat ondernemers hiervan kennis kunnen nemen. [48]

68. Ook de rechtsleer is over het algemeen van oordeel dat aanbestedende diensten er niet van kunnen worden weerhouden gebruik te maken van openbare aanbestedingsinstrumenten om publieke doelstellingen te bereiken (bijvoorbeeld in de sociale sector), mits niet alleen deze doelstellingen, maar ook de (traditionele) economische doelstellingen worden nagestreefd, voldaan wordt aan de procedurele voorschriften van de EU-richtlijnen en het resultaat verenigbaar is met de doelen van die richtlijnen. [49]

69. Mijns inziens bieden de bepalingen van richtlijn 2004/18 betreffende, onder andere, de technische specificaties (artikel 23), de voorwaarden waaronder de opdracht wordt uitgevoerd (artikel 26), de kwalitatieve selectiecriteria (artikelen 45-52) en de criteria voor de gunning van opdrachten (artikelen 53-55) de aanbestedende diensten voldoende ruimte om naast economische doelstellingen ook sociale doelstellingen na te streven, onder inachtneming van zowel de letter als de geest van richtlijn 2004/18. Binnen dat kader en mits deze regels niet hun werking wordt ontnomen, is er een zekere ruimte voor de nationale wetgever om rekening te houden met, en waar toepasselijk, voorrang te geven aan dienstverleners die de vorm van vrijwilligersorganisaties en, meer in het algemeen, van instellingen zonder winstoogmerk hebben. Dit geldt nog sterker wanneer aanbestedende diensten alleen gehouden zijn aan de bepalingen van richtlijn 2004/18 die van toepassing zijn op overheidsopdrachten die betrekking hebben op de diensten vermeld in bijlage II B, of aan de algemene beginselen die voortvloeien uit het primaire Unierecht, in het bijzonder uit de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU.

46 — Conclusie in de nog hangende zaak Centro Hospitalar de Setúbal en SUCH (C-574/12, punt 40).

47 — Cursivering van mij. Zie ook punt 46 van de considerans van richtlijn 2004/18.

48 — Zie arrest van 20 september 1988, Beentjes (31/87, Jurispr. blz. 4635, punten 14-37), en arrest Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punten 46-54. Zie ook arrest van 15 juli 2010, Commissie/Duitsland (C-271/08, Jurispr. blz. I-7091, punt 58).

49 — Zie onder andere Trepte, P., *Public procurement in the EU. A Practitioner's Guide*, Oxford: 2007 (2e druk), blz. 3 e.v., en Arrowsmith, S., „Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies: a critical review”, in Arrowsmith, S., en Kunzlik, P. (red.), *Social and Environmental Policies in EC Public Procurement Law*, Cambridge, 2009, blz. 162 e.v.

70. Daaraan doet niet af dat vrijwilligersorganisaties die louter vragen om vergoeding van de gemaakte kosten en die redelijk efficiënt werken naar alle waarschijnlijkheid in beginsel vaak alleen al vanwege hun kosteneffectiviteit in aanmerking kunnen komen voor overheidsopdrachten.

71. Tot slot wil ik er met betrekking tot het arrest Sodemare, waarnaar Regione Liguria en ANPAS verwijzen, op wijzen dat dit arrest geen betrekking had op de toepassing van de voorschriften voor de plaatsing van overheidsopdrachten. Die zaak had betrekking op het stelsel van sociale bijstand dat door Regione Lombardia was ingevoerd, waarin het alleen aan instellingen zonder winstoogmerk was toegestaan bepaalde diensten aan het publiek te leveren wanneer de kosten van die diensten hetzij geheel of gedeeltelijk door de patiënten, hetzij door de regio werden vergoed.

72. Zoals ik het begrijp, gunde Regione Lombardia geen opdracht voor de verrichting van diensten aan één of meer specifieke instellingen onder degene die mogelijk geïnteresseerd waren. Het systeem was juist open en niet-discriminerend voor zover alle instellingen die voldeden aan bepaalde objectieve voorwaarden voorzien in de toepasselijke wetgeving toegelaten konden worden tot het stelsel van sociale bijstand als verleners van diensten van sociale bijstand. Tegen die achtergrond oordeelde het Hof, mede rekening houdend met de solidariteit en de sociale elementen waarop het wettelijke stelsel voor sociale bijstand was gebaseerd, dat een dergelijk systeem niet leidde tot een verstoring van de mededinging tussen ondernemingen in verschillende lidstaten en geen belemmering opleverde voor de vrijheid van vestiging die krachtens het huidige artikel 49 VWEU verboden is.

73. Samengevat ben ik van oordeel dat een lidstaat enkel gerechtigd is om medische vervoersdiensten bij voorrang aan vrijwilligersorganisaties te gunnen zonder daarbij de EU-voorschriften voor de plaatsing van overheidsopdrachten te volgen, wanneer de waarde van die diensten het in richtlijn 2004/18 vastgestelde drempelbedrag niet overschrijdt en de gegunde diensten geen grensoverschrijdend belang hebben.

74. Onder specifieke omstandigheden is het niet ondenkbaar dat een lidstaat ook kan aantonen dat er, ondanks het potentiële grensoverschrijdende belang van een opdracht (met een waarde die lager is dan het drempelbedrag), sprake is van redenen van algemeen belang die een uitzondering op de door de artikelen 49 VWEU en 56 VWEU gestelde transparantievereisten rechtvaardigen.

75. De artikelen 49 VWEU en 56 VWEU en richtlijn 2004/18 verzetten zich echter tegen nationale bepalingen – zoals artikel 75 ter RL – die tot gevolg hebben dat vrijwilligersorganisaties, zonder enige vorm van oproep tot mededinging, medische vervoersdiensten wordt toegewezen, ongeacht de waarde van de gegunde opdrachten en hun mogelijke grensoverschrijdende belang.

IV – **Conclusie**

76. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Consiglio di Stato (Italië) als volgt te beantwoorden:

„De artikelen 49 VWEU en 56 VWEU en 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 verzetten zich tegen een nationale bepaling op grond waarvan opdrachten voor het verrichten van medische vervoersdiensten bij voorrang worden gegund aan vrijwilligersorganisaties, zonder enige oproep tot mededinging, waarbij slechts de daadwerkelijk gemaakte kosten worden vergoed."