Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILS WAHL
της 30ής Απριλίου 2014[1]

Υπόθεση C-113/13

Azienda Sanitaria Locale No 5 «Spezzino»
Associazione Nazionale Pubblica Assistenza (ANPAS) — Comitato Regionale Liguria
Regione Liguria
κατά
San Lorenzo Società Cooperativa Sociale
Croce Verde Cogema Cooperativa Sociale Onlus

[αίτηση του Consiglio di Stato (Ιταλία)για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ — Οδηγία 2004/18/ΕΚ — Δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών — Υπηρεσίες διακομιδής ασθενών — Σύναψη συμβάσεων χωρίς διαγωνισμό — Εθελοντικές οργανώσεις — Επιστροφή δαπανών»

1. Οι εθελοντικές (ή φιλανθρωπικές) οργανώσεις είναι παγκοσμίως αναγνωρισμένες, μεταξύ άλλων, για τις σημαντικές κοινωνικές, ιατρικές και ανθρωπιστικές δραστηριότητες που ασκούν υπέρ του κοινωνικού συνόλου, και ειδικότερα υπέρ των πιο αδύναμων μελών του (π.χ. θυμάτων πολέμων ή φυσικών καταστροφών, ασθενών, πενήτων ή ηλικιωμένων).

2. Οι οργανώσεις αυτές συχνά έχουν ειδικό νομικό καθεστώς, όχι μόνον υπό τα εθνικά δίκαια, αλλά και υπό το δημόσιο διεθνές δίκαιο[2]. Προφανώς, ούτε η Ευρωπαϊκή Ένωση παραβλέπει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των εθελοντικών οργανώσεων, ενώ αποδίδει μεγάλη σημασία στη συμβολή που αυτές έχουν για τη συγκρότηση μιας κοινωνίας ισότητας και δικαιοσύνης[3]. Αυτός είναι ο λόγος που το Δικαστήριο σε ορισμένες αποφάσεις του, όπως στις αποφάσεις Stauffer[4] και Sodemare[5], δεν δίστασε να αναγνωρίσει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους εντός της έννομης τάξεως της Ένωσης.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Για παράδειγμα, οι φιλανθρωπικές οργανώσεις έχουν ειδικό νομικό καθεστώς σε καιρό πολέμου, μετά την πρώτη Σύμβαση για τη βελτίωση της τύχης των τραυματιών στις ένοπλες δυνάμεις που βρίσκονται σε εκστρατεία, η οποία υπεγράφη στη Γενεύη στις 22 Αυγούστου 1864. Επιπλέον, με το ψήφισμα 45/6 της 16ης Οκτωβρίου 1990, η Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών χορήγησε καθεστώς παρατηρητή στη Διεθνή Επιτροπή του Ερυθρού Σταυρού, λαμβάνοντας υπόψη τον ειδικό ρόλο και τις αποστολές που ανατίθενται σε αυτήν με τις Συμβάσεις της Γενεύης.

3 — Για παράδειγμα, βλ. τον διάλογο μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και της κοινωνίας των πολιτών που προβλέπεται από τα άρθρα 11 ΣΕΕ και 15 ΣΛΕΕ. Επιπλέον, κατά το άρθρο 300, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή απαρτίζεται, μεταξύ άλλων, από εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών. Περαιτέρω, σειρά δηλώσεων που προσαρτώνται στις Συνθήκες τονίζει τη σημαντική συμβολή των εθελοντικών οργανώσεων για την ανάπτυξη της κοινωνικής αλληλεγγύης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: ειδικότερα, η δήλωση 23 που προσαρτάται στη Συνθήκη του 1992 για την Ευρωπαϊκή Ένωση και η δήλωση 38 που προσαρτάται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

4 — Απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2006, C-386/04, Centro di Musicologia Walter Stauffer (Συλλογή 2006, σ. I-8203). Για τις συνέπειες της αποφάσεως αυτής όσον αφορά τις εθελοντικές οργανώσεις στο πλαίσιο της έννομης τάξεως της Ένωσης, βλ. εν εκτάσει Breen, O. B., «EU Regulation of Charitable Organisations: The Politics of Legally Enabling Civil Society», 3 (2008), *The International Journal of Not-for-Profit Law*, σ. 50 έως 78.

5 — Απόφαση της 17ης Ιουνίου 1997, C-70/95, Sodemare κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-3395). Θα αναφερθώ λεπτομερέστερα στην απόφαση αυτή στα σημεία 62, 71 και 72 των προτάσεών μου.

3. Παρά ταύτα, ενδέχεται να υπάρξουν περιστάσεις όπου τα ειδικά δικαιώματα ή ευεργετήματα που παρέχονται σε τέτοιες οργανώσεις από τα εθνικά δίκαια δύνανται να οδηγήσουν σε εντάσεις μεταξύ των δικαιωμάτων ή ευεργετημάτων αυτών και της ομοιόμορφης εφαρμογής των κανόνων της Ένωσης. Η παρούσα διαδικασία αφορά ακριβώς μια τέτοια περίπτωση. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) ζητεί καθοδήγηση ως προς το αν εθνική διάταξη ορίζουσα ότι οι δημόσιες αρχές οφείλουν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να αναθέτουν την παροχή των υπηρεσιών διακομιδής ασθενών απευθείας σε εθελοντικές οργανώσεις είναι συμβατή με τις διατάξεις της Ένωσης που αφορούν την εσωτερική αγορά.

I – **Νομικό πλαίσιο**

A – *Το δίκαιο της Ένωσης*

4. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών[6]:

«Οι “δημόσιες συμβάσεις” είναι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσοτέρων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσοτέρων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας.»

5. Το άρθρο 1, παράγραφος 8, της οδηγίας ορίζει:

«Ως “εργολήπτης”, “προμηθευτής” και “πάροχος υπηρεσιών” νοείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή φορέας του δημοσίου, ή κοινοπραξία αυτών των προσώπων ή/και οργανισμών, που προσφέρει αντιστοίχως την εκτέλεση εργασιών ή/και έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών στην αγορά.

Ο όρος “οικονομικός φορέας” καλύπτει ταυτόχρονα τις έννοιες “εργολήπτης”, “προμηθευτής” και “πάροχος υπηρεσιών” και χρησιμοποιείται μόνο για λόγους απλούστευσης του κειμένου.

[...]»

6. Το άρθρο 7 της οδηγίας 2004/18 καθορίζει, όσον αφορά την αξία μιας δημόσιας συμβάσεως, τα όρια κάτω από τα οποία δεν έχει εφαρμογή η οδηγία αυτή.

7. Τα άρθρα 20 και 21 της οδηγίας 2004/18 καθορίζουν τις διαδικασίες συνάψεως, αφενός, των συμβάσεων οι οποίες έχουν ως αντικείμενο υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II A (πρέπει να συνάπτονται σύμφωνα με τα άρθρα 23 έως 55), και, αφετέρου, των συμβάσεων οι οποίες έχουν ως αντικείμενο υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II B (διέπονται μόνον από τα άρθρα 23 και 35, παράγραφος 4).

8. Ειδικότερα, το παράρτημα II A περιλαμβάνει, στην κατηγορία 2, τις «Υπηρεσίες χερσαίων μεταφορών» και το παράρτημα II B περιλαμβάνει, στην κατηγορία 25, τις «Κοινωνικές και υγειονομικές υπηρεσίες».

6 — ΕΕ L 134, σ. 114.

Β — *Το ιταλικό δίκαιο*

9. Το άρθρο 75b του περιφερειακού νόμου 41 της 7ης Δεκεμβρίου 2006 της Regione Liguria (Περιφέρειας της Λιγουρίας), όπως τροποποιήθηκε (στο εξής: άρθρο 75b RL), ορίζει:

«1. Η παροχή υπηρεσιών διακομιδής ασθενών αποτελεί δραστηριότητα γενικού συμφέροντος, η οποία διέπεται από τις αρχές της καθολικότητας, της αλληλεγγύης, του οικονομικώς προσιτού και της καταλληλότητας.

2. Οι υπηρεσίες διακομιδής ασθενών, τις οποίες αφορά η παράγραφος 1, παρέχονται από ειδικές υγειονομικές υπηρεσίες […] με χρήση δικών τους πόρων και δικού τους προσωπικού. Όταν αυτό δεν είναι εφικτό, οι υπηρεσίες διακομιδής ασθενών ανατίθενται σε άλλα πρόσωπα ή οντότητες […], σύμφωνα με τις ακόλουθες αρχές:

a) οι υπηρεσίες διακομιδής ασθενών που παρέχονται για λογαριασμό της Περιφερειακής Υγειονομικής Υπηρεσίας ανατίθενται, κατά προτεραιότητα, σε εθελοντικές οργανώσεις, στον Ερυθρό Σταυρό, καθώς και σε άλλα εγκεκριμένα θεσμικά όργανα ή δημόσιους φορείς, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η εν λόγω υπηρεσία γενικού συμφέροντος παρέχεται υπό συνθήκες οικονομικής ισορροπίας όσον αφορά τον προϋπολογισμό. Η σχέση με τον Ιταλικό Ερυθρό Σταυρό και τις εθελοντικές οργανώσεις διέπεται από συμφωνίες […]·

b) στις περιπτώσεις που υπηρεσίες διακομιδής ασθενών ανατίθενται σε πρόσωπα ή οντότητες άλλα από εκείνα που αφορά το στοιχείο a, η ανάθεση γίνεται σύμφωνα με τους νόμους που έχουν εφαρμογή για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών.

3. Οι κατά την παράγραφο 2, στοιχείο a, συμφωνίες προβλέπουν, όσον αφορά τις ενώσεις εθελοντών [και] τον Ιταλικό Ερυθρό Σταυρό […], απλώς και μόνο την επιστροφή των πραγματικών δαπανών, σύμφωνα με τα κριτήρια που θέτει το Περιφερειακό Συμβούλιο βάσει των αρχών της οικονομίας και της αποδοτικότητας, καθώς και της αρχής της μη υπερκοστολογήσεως.»

II – **Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα**

10. Με την υπ' αριθ. 940 απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, και σύμφωνα με τους εφαρμοστέους περιφερειακούς νόμους, η τοπική υγειονομική αρχή ASL nº5 «Spezzino» (στο εξής: ASL nº5) συνήψε συμφωνίες για την παροχή υπηρεσιών διακομιδής ασθενών με δύο εθελοντικές οργανώσεις: την Associazione Nazionale Pubblica Assistenza (στο εξής: ANPAS) και την Croce Rossa Italiana (Ιταλικό Ερυθρό Σταυρό).

11. Η San Lorenzo Società Cooperativa Sociale και η Croce Verde Cogema Cooperativa Sociale Onlus (στο εξής: αναιρεσίβλητες της κύριας δίκης), δύο συνεταιρισμοί που δραστηριοποιούνται στον τομέα της διακομιδής ασθενών στην Περιφέρεια της Λιγουρίας, άσκησαν προσφυγή ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου Λιγουρίας· στο εξής: TAR Liguria), αμφισβητώντας την ανάθεση των εν λόγω συμβάσεων από την ASL nº5.

12. Το TAR Liguria έκρινε ότι οι προσβληθείσες από τις αναιρεσίβλητες της κύριας δίκης συμφωνίες αποτελούν δημόσιες συμβάσεις οι οποίες ανατέθηκαν κατά παράβαση των αρχών που διατυπώνονται στα άρθρα 49, 56 και 105 ΣΛΕΕ. Η ASL nº5, η Regione Liguria και η ANPAS κατέθεσαν ενώπιον του Consiglio di Stato αίτηση αναιρέσεως της αποφάσεως του TAR Liguria.

13. Έχοντας αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα του άρθρου 75b RL με το δίκαιο της Ένωσης, το Consiglio di Stato αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να θέσει τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1. Αντιτίθενται τα άρθρα 49, 56, 105 και 106 ΣΛΕΕ σε διάταξη του εσωτερικού δικαίου ορίζουσα ότι η διακομιδή ασθενών ανατίθεται κατά προτεραιότητα σε ενώσεις εθελοντών, στον ιταλικό Ερυθρό Σταυρό και σε άλλα εγκεκριμένα θεσμικά όργανα ή δημόσιους φορείς, μολονότι η ανάθεση γίνεται βάσει συμφωνιών που προβλέπουν απλώς και μόνο την επιστροφή των πραγματικών δαπανών;

2. Μήπως το περί δημοσίων συμβάσεων δίκαιο της Ένωσης —στην παρούσα υπόθεση, η οποία αφορά εξαιρούμενες συμβάσεις, οι γενικές αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού, της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων, της διαφάνειας και της αναλογικότητας— αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει την απευθείας ανάθεση υπηρεσιών διακομιδής ασθενών, όταν συμφωνία-πλαίσιο, όπως η επίμαχη, που προβλέπει επίσης την επιστροφή πάγιων και διαρκών δαπανών πρέπει να χαρακτηριστεί ως συναφθείσα εξ επαχθούς αιτίας;»

14. Γραπτές παρατηρήσεις στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας υποβλήθηκαν από την ANPAS, τη Regione Liguria και την Επιτροπή. Η ANPAS, η San Lorenzo Società Cooperativa Sociale, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υπέβαλαν προφορικές παρατηρήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 26ης Φεβρουαρίου 2014.

III – **Ανάλυση**

Α – *Εισαγωγή*

15. Με τα ερωτήματά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί στην ουσία να διευκρινιστεί αν εθνικός κανόνας σχετικά με την απευθείας ανάθεση υπηρεσιών διακομιδής ασθενών, όπως το άρθρο 75b RL, είναι συμβατός με το δίκαιο της Ένωσης.

16. Κατά το άρθρο 75b RL, οι υπηρεσίες διακομιδής ασθενών παρέχονται κατ' αρχήν ευθέως από τις τοπικές υγειονομικές αρχές με χρήση δικών τους πόρων. Πάντως, όταν οι εν λόγω αρχές δεν είναι σε θέση να παρέχουν οι ίδιες τις ανωτέρω υπηρεσίες, μπορούν να απευθύνονται σε εξωτερικούς παρόχους. Σε μια τέτοια περίπτωση, κατ' αρχήν πρέπει να αναθέτουν τις υπηρεσίες αυτές σε εθελοντικές οργανώσεις (όπως ο Ερυθρός Σταυρός) ή σε άλλους δημόσιους φορείς, έναντι επιστροφής των δαπανών. Όταν αυτό δεν είναι εφικτό, οι τοπικές υγειονομικές αρχές μπορούν να αναθέσουν τις εν λόγω υπηρεσίες σε άλλα πρόσωπα ή οντότητες, κατόπιν επιλογής σύμφωνα με τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων.

17. Παρά το γεγονός ότι το εθνικό δικαστήριο στα ερωτήματά του αναφέρει διάφορες διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ (όπως οι αφορώσες την ελευθερία εγκαταστάσεως, την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και τον ελεύθερο ανταγωνισμό) και του παραγώγου δικαίου (όπως οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων), καθώς και ορισμένες γενικές αρχές του δικαίου (όπως οι αρχές της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων, της διαφάνειας και της αναλογικότητας), κατά την άποψή μου είναι σαφές ότι οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης που ασκούν επιρροή εν προκειμένω είναι, αφενός, τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ και, αφετέρου, οι διατάξεις της οδηγίας 2004/18.

18. Πράγματι, αυτοί είναι οι μόνοι κανόνες του δικαίου της Ένωσης σχετικά με τους οποίους το αιτούν δικαστήριο εξηγεί τους λόγους των αμφιβολιών του. Αντιθέτως, το εν λόγω δικαστήριο δεν παραθέτει καμία επί της ουσίας εξήγηση όσον αφορά τη σχέση που θεωρεί ότι υπάρχει μεταξύ των άλλων διατάξεων ή αρχών του δικαίου της Ένωσης, τις οποίες αναφέρει με τα ερωτήματά του, και της

διαφοράς της κύριας δίκης[7]. Επιπλέον, υπό το πρίσμα πάγιας νομολογίας —την οποία θα εξετάσω λεπτομερέστερα στη συνέχεια των προτάσεών μου— τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ και η οδηγία 2004/18 είναι, κατά την άποψή μου, οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που θα μπορούσαν να συγκρούονται με εθνική διάταξη όπως το άρθρο 75b RL —και επομένως να αποκλείουν την εφαρμογή της.

19. Κατόπιν των προεκτεθέντων, θεωρώ ότι τα δύο προδικαστικά ερωτήματα μπορούν να εξεταστούν από κοινού στο μέτρο που στην ουσία αφορούν το ίδιο ζήτημα. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να αναδιατυπώσει τα ερωτήματα αυτά ως εξής: «Αντιτίθενται τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ και η οδηγία 2004/18 σε εθνική διάταξη σύμφωνα με την οποία, όταν ανατίθενται συμβάσεις για την παροχή υπηρεσιών διακομιδής ασθενών, δίνεται προτεραιότητα σε εθελοντικές οργανώσεις, οι δε συμβάσεις ανατίθενται στις οργανώσεις αυτές χωρίς διαγωνισμό και προβλέπουν απλώς και μόνο την επιστροφή των πραγματικών δαπανών»;

Β – *Επί των προδικαστικών ερωτημάτων*

1. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

20. Κατ' αρχάς, θα ήθελα να εξετάσω δύο προκαταρκτικές αντιρρήσεις που η Regione Liguria και η ANPAS προέβαλαν σχετικά με το αν εθνική διάταξη όπως το άρθρο 75b RL εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των περί δημοσίων συμβάσεων κανόνων του δικαίου της Ένωσης.

21. Πρώτον, η Regione Liguria και η ANPAS υπογραμμίζουν ότι οι εθελοντικές οργανώσεις τις οποίες αφορά το άρθρο 75b RL είναι μόνον εκείνες που έχουν συγκροτηθεί ως μη κερδοσκοπικοί φορείς σύμφωνα με τη σχετική ιταλική νομοθεσία[8], καθώς και εκείνες που, ως τέτοιες, δεν ασκούν οικονομική δραστηριότητα. Δεύτερον, τονίζουν ότι το άρθρο 75b RL δεν προβλέπει καμιάς μορφής αντιπαροχή, αλλά απλώς και μόνο την επιστροφή των πραγματικών δαπανών.

22. Στην ουσία, η Regione Liguria και η ANPAS αμφισβητούν, αφενός, το ότι οι εθελοντικές οργανώσεις μπορούν να χαρακτηριστούν ως «επιχειρήσεις» κατά το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα ως «οικονομικοί φορείς» κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 8, της οδηγίας 2004/18, και, αφετέρου, ότι οι υπηρεσίες των οργανώσεων αυτών παρέχονται «εξ επαχθούς αιτίας» κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2004/18.

23. Δεν μπορώ να συμφωνήσω με τα επιχειρήματα αυτά.

24. Κατά πρώτον, θα υπενθυμίσω ότι, κατά πάγια νομολογία, το γεγονός ότι συγκεκριμένος φορέας δεν είναι κερδοσκοπικός[9], και ότι τα μέλη του προσωπικού του παρέχουν τις υπηρεσίες τους ως μη αμειβόμενοι εθελοντές[10], είναι άνευ σημασίας σύμφωνα με τους περί δημοσίων συμβάσεων κανόνες του δικαίου της Ένωσης. Η έννοια του «οικονομικού φορέα» είναι ευρύτατη και πρέπει να νοείται ως περιλαμβάνουσα *κάθε* φορέα που προσφέρει εμπορεύματα ή υπηρεσίες στην αγορά[11]. Έτσι, η έννοια του «οικονομικού φορέα» όσον αφορά συγκεκριμένο φορέα δεν εξαρτάται από το τι είναι ο φορέας

7 — Έτσι, στο μέτρο που το αιτούν δικαστήριο δεν παρέχει στο Δικαστήριο τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου το τελευταίο να καθορίσει τις συνθήκες υπό τις οποίες η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική διάταξη δύναται να αντίκειται στους άλλους κανόνες του δικαίου της Ένωσης που προαναφέρθηκαν στο σημείο 17 των προτάσεών μου, τα προδικαστικά ερωτήματα θα μπορούσαν να θεωρηθούν εν μέρει απαράδεκτα. Βλ., στο ίδιο πνεύμα, απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 2014, C-419/12 και C-420/12, Crono Service κ.λπ. (σκέψεις 31 έως 33).

8 — Αναφέρουν, ειδικότερα, τον νόμο 266 της 11ης Αυγούστου 1991, Legge quadro sul volontariato (νόμο-πλαίσιο για τις εθελοντικές οργανώσεις) (*GURI* [Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας] αριθ. 196 της 22ας Αυγούστου 1991).

9 — Βλ. αποφάσεις της 29ης Νοεμβρίου 2007, C-119/06, Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψεις 37 έως 41)· της 23ης Δεκεμβρίου 2009, C-305/08, CoNISMa (Συλλογή 2009, σ. I-12129, σκέψεις 30 και 45), και της 19ης Δεκεμβρίου 2012, C-159/11, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ. (σκέψη 26).

10 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψη 40 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

11 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, Höfner και Elser (Συλλογή 1991, σ. I-1979, σκέψεις 21 έως 23), και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα J. Mazak στην προαναφερθείσα υπόθεση CoNISMa (σημεία 22 και 23).

αυτός (π.χ., από την εσωτερική του σύνθεση, τη διάρθρωση ή τη λειτουργία του), αλλά από το τι κάνει ο φορέας αυτός (δηλαδή, από το είδος των δραστηριοτήτων του). Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει κατ' επανάληψη ότι η παροχή υπηρεσιών επείγουσας διακομιδής καθώς και υπηρεσιών διακομιδής ασθενών συνιστά κατά το δίκαιο της Ένωσης οικονομική δραστηριότητα [12].

25. Τούτο επιβεβαιώνεται επίσης από τη νομολογία του Consiglio di Stato, η οποία δέχεται ότι οι εθελοντικές οργανώσεις που συγκροτούνται σύμφωνα με τον ιταλικό νόμο-πλαίσιο περί εθελοντικών οργανώσεων δύνανται να προσφέρουν υπηρεσίες στην αγορά, έστω και μόνο σε περιορισμένες περιπτώσεις. Πάνω σε αυτή τη βάση, το Consiglio di Stato έχει κρίνει ότι οι εν λόγω οργανώσεις επιτρέπεται, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να μετέχουν σε διαδικασίες διαγωνισμού, ανταγωνιζόμενες άλλους (δημόσιους και ιδιωτικούς) οικονομικούς φορείς [13].

26. Κατά δεύτερον, όσον αφορά την έννοια της επαχθούς αιτίας, είναι αρκετό να σημειωθεί ότι, με την προαναφερθείσα απόφασή του στην υπόθεση Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ., το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι μια σύμβαση δεν παύει να αποτελεί δημόσια σύμβαση υπό την έννοια της οδηγίας 2004/18 απλώς και μόνον επειδή η αντιπαροχή περιορίζεται στην επιστροφή των εξόδων που πραγματοποιήθηκαν για την παροχή της υπηρεσίας [14]. Επομένως, με την καταβολή αντιπαροχής που απλώς και μόνο καλύπτει τις δαπάνες ικανοποιείται το κριτήριο της «επαχθούς αιτίας» κατά την έννοια της πιο πάνω οδηγίας.

27. Στο πλαίσιο αυτό, είναι άνευ σημασίας αν οι δαπάνες που πρέπει να επιστραφούν από τις δημόσιες αρχές καλύπτουν απλώς και μόνον αυτό που οι συμβαλλόμενοι αναφέρουν ως «άμεσες δαπάνες» (οι οποίες αντιλαμβάνομαι ότι αντιστοιχούν στο οριακό κόστος), ή αν περιλαμβάνουν επίσης τις «έμμεσες δαπάνες» (δηλαδή, μέρος των πάγιων δαπανών υπολογιζόμενο ανάλογα με το μερίδιο που οι ανατεθείσες υπηρεσίες διακομιδής ασθενών έχουν στη συνολική δραστηριότητα της οργανώσεως). Πράγματι, ακόμη και αν εθνική διάταξη προέβλεπε απλώς και μόνο την επιστροφή των άμεσων δαπανών, τούτο δεν θα αρκούσε ώστε οι περί δημοσίων συμβάσεων κανόνες του δικαίου της Ένωσης να μην έχουν εφαρμογή επί των συμβάσεων που συνάπτονται σύμφωνα με τη διάταξη αυτή.

28. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, ούτε ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας των εθελοντικών οργανώσεων τις οποίες αφορά το άρθρο 75b RL ούτε το γεγονός ότι παρέχουν τις υπηρεσίες τους έναντι επιστροφής των δαπανών αρκούν για να αποκλειστεί η εφαρμογή των περί δημοσίων συμβάσεων κανόνων του δικαίου της Ένωσης.

2. Οδηγία 2004/18

29. Βάσει του άρθρου της 7, η οδηγία 2004/18 έχει εφαρμογή μόνον επί των δημοσίων συμβάσεων των οποίων η εκτιμώμενη αξία είναι ίση ή ανώτερη από τα κατώτατα όρια που καθορίζονται σε αυτήν. Όσον αφορά το είδος των συμβάσεων υπηρεσιών που προβλέπονται στο άρθρο 75b RL, το άρθρο 7, στοιχείο β', της οδηγίας αυτής, όπως είχε εφαρμογή κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα, προέβλεπε το κατώτατο όριο των 193 000 ευρώ.

30. Το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι οι υπηρεσίες διακομιδής ασθενών είναι υπηρεσίες μεικτής φύσεως, δεδομένου ότι έχουν τόσο το στοιχείο της υγειονομικής υπηρεσίας όσο και το στοιχείο της μεταφοράς. Ως τέτοιες, εμπίπτουν τόσο στο παράρτημα II A όσο και στο παράρτημα II B της οδηγίας 2004/18 [15]. Αυτό σημαίνει ότι, όταν η αξία των υπηρεσιών μεταφοράς υπερβαίνει την αξία των

12 — Βλ. απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 2001, C-475/99, Ambulanz Glöckner (Συλλογή 2001, σ. I-8089, σκέψεις 21 και 22), και προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψη 38).

13 — Βλ., ειδικότερα, αποφάσεις του Consiglio di Stato υπ' αριθ. 387 της 23ης Ιανουαρίου 2013 και υπ' αριθ. 2056 της 15ης Απριλίου 2013.

14 — Προαναφερθείσα απόφαση Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ. (σκέψη 29). Βλ., επίσης, προτάσεις της γενικής εισαγγελέως V. Trstenjak στην ίδια υπόθεση (σημεία 31 έως 34).

15 — Βλ. άρθρο 22 της οδηγίας 2004/18. Βλ., επίσης, αποφάσεις της 24ης Σεπτεμβρίου 1998, C-76/97, Tögel (Συλλογή 1998, σ. I-5357, σκέψη 40), και της 29ης Απριλίου 2010, C-160/08, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2010, σ. I-3713, σκέψη 92).

σχετικών με την υγεία υπηρεσιών (όπως ενδέχεται να συμβαίνει στην περίπτωση της προγραμματισμένης διακομιδής ασθενών σε μεγάλες αποστάσεις), εφαρμογή έχει το σύνολο των διατάξεων της οδηγίας. Αντιθέτως, όταν υπερισχύει το στοιχείο των σχετικών με την υγεία υπηρεσιών (όπως πιθανόν να συμβαίνει στην περίπτωση των υπηρεσιών επείγουσας διακομιδής ασθενών), τότε —δυνάμει του άρθρου 21 της οδηγίας— μόνον ορισμένες διατάξεις της έχουν εφαρμογή [16].

31. Η αξιολόγηση αυτή πρέπει να γίνεται κατά περίπτωση από την εθνική διοίκηση, που αποφασίζει να προκηρύξει διαγωνισμό για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες, και, σε περίπτωση νομικής αμφισβητήσεώς της, υπόκειται στον έλεγχο των αρμοδίων εθνικών δικαστηρίων.

32. Σε κάθε περίπτωση, ανεξάρτητα από το ζήτημα της πλήρους ή μερικής εφαρμογής των διατάξεων της οδηγίας 2004/18 σε μια επιμέρους ανάθεση, εκείνο που πρέπει να τονιστεί εδώ είναι ότι το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι, αυτές καθ' εαυτές, οι υπηρεσίες διακομιδής ασθενών δεν εξέρχονται του πεδίου εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας.

33. Είναι αλήθεια ότι, όπως παρατήρησαν η Regione Liguria και η ANPAS, σύμφωνα με το άρθρο 168, παράγραφος 7, ΣΛΕΕ, όπως έχει διευκρινιστεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου [17], το δίκαιο της Ένωσης δεν θίγει την εξουσία των κρατών μελών να διαρρυθμίζουν τα συστήματά τους κοινωνικής ασφαλίσεως και, ειδικότερα, να θεσπίζουν διατάξεις για την οργάνωση και την παροχή υγειονομικών υπηρεσιών και ιατρικής περιθάλψεως.

34. Πράγματι, υπάρχουν σαφή όρια όσον αφορά τη δράση της Ένωσης στον τομέα αυτόν. Κατ' αρχάς, οι Συνθήκες προβλέπουν απαγόρευση εναρμονίσεως στον εν λόγω τομέα [18]. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι τα κράτη μέλη έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τη θέσπιση και διατήρηση εθνικών μέτρων τα οποία, παρά το ότι ενδεχομένως δημιουργούν εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία εντός της εσωτερικής αγοράς, αποβλέπουν στην προστασία της δημόσιας υγείας [19].

35. Ούτως εχόντων των πραγμάτων, η νομολογία του Δικαστηρίου καθιστά επίσης σαφές ότι τα κράτη μέλη, κατά την άσκηση των εξουσιών τους στον τομέα της υγείας και της ιατρικής περιθάλψεως, οφείλουν παρά ταύτα να εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα τις διατάξεις περί της εσωτερικής αγοράς. Οι διατάξεις αυτές, μεταξύ άλλων, απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θεσπίζουν ή να διατηρούν αδικαιολόγητους περιορισμούς στην άσκηση των ελευθεριών αυτών στον τομέα της υγείας και της ιατρικής περιθάλψεως [20].

36. Επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο τομέας της υγείας και της ιατρικής περιθάλψεως εξαιρείται από την εφαρμογή των κανόνων του δικαίου της Ένωσης. Κατά μείζονα λόγο, αυτό είναι αλήθεια για ένα πλέγμα διατάξεων το οποίο, όπως η οδηγία 2004/18, κατά σαφή επιλογή του νομοθέτη της Ένωσης προορισμό έχει να εφαρμόζεται στους τομείς αυτούς. Πράγματι, το παράρτημα II Β της οδηγίας αυτής ρητώς αναφέρει (υπό την κατηγορία 25) τις «Υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες» μεταξύ των υπηρεσιών τις οποίες καταλαμβάνει.

37. Αντιθέτως, οι οικονομικοί τομείς ή τα είδη συμβάσεως που εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18 [21], καθώς και τα συγκεκριμένα είδη φορέων επί των οποίων έχει εφαρμογή ειδικό καθεστώς [22], απαριθμούνται ρητώς στις εισάγουσες παρέκκλιση διατάξεις της ίδιας της οδηγίας.

16 — Δηλαδή, τα άρθρα 23 και 35, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/18.

17 — Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, απόφαση της 21ης Ιουνίου 2012, C-84/11, Susisalo κ.λπ. (σκέψη 26 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

18 — Βλ., ειδικότερα, άρθρο 2, παράγραφος 5, ΣΛΕΕ.

19 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2008, C-141/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2008, σ. I-6935, σκέψη 51)· της 19ης Μαΐου 2009, C-171/07 και C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (Συλλογή 2009, σ. I-4171, σκέψη 19), και της 5ης Δεκεμβρίου 2013, C-159/12 έως C-161/12, Venturini κ.λπ. (σκέψη 41).

20 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, προαναφερθείσα απόφαση C-141/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας (σκέψεις 22 και 23), και απόφαση της 10ης Μαρτίου 2009, C-169/07, Hartlauer (Συλλογή 2009, σ. I-1721, σκέψη 29).

21 — Βλ., ειδικότερα, άρθρα 12 έως 18 της οδηγίας 2004/18.

22 — Βλ. άρθρο 19 της οδηγίας 2004/18.

38. Με βάση τα έγγραφα που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο δεν δύναται να λεχθεί ούτε ότι οι εξαιρέσεις που αφορούν τις συμβάσεις οιονεί αυτεπιστασίας («in-house») ή τις συμβάσεις συμπράξεως δημοσίων φορέων («public-public-partnership») έχουν εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση [23]: οι συγκεκριμένες τοπικές αρχές δεν ασκούν οποιονδήποτε έλεγχο επί των εθελοντικών οργανώσεων που αφορά το άρθρο 75b RL, οι οποίες παραμένουν κατά βάση ιδιωτικοί φορείς.

39. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν έλαβε υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του τομέα της υγείας και ιατρικής περιθάλψεως. Πράγματι, όπως προανέφερα, το γεγονός ότι ο τομέας αυτός περιλαμβάνεται στο παράρτημα II Β της οδηγίας 2004/18 σημαίνει ότι μόνο περιορισμένος αριθμός διατάξεων της οδηγίας έχει εφαρμογή [24], οπότε στα κράτη μέλη παρέχεται ευρύτερη διακριτική ευχέρεια όταν, μεταξύ άλλων, επιλέγουν τρίτους παρόχους υπηρεσιών.

40. Παρεμπιπτόντως, σημειώνω ότι η νέα οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί των δημοσίων συμβάσεων, η οποία εκδόθηκε πρόσφατα στις 26 Φεβρουαρίου 2014 [25], όχι μόνο διευρύνει ακόμα περισσότερο τη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών σε αυτόν τον τομέα (π.χ. αυξάνοντας το κατώτατο όριο για τις υγειονομικές υπηρεσίες στα 750 000 ευρώ) [26], αλλά επίσης περιέχει ειδικούς κανόνες για τις υπηρεσίες που παρέχονται από μη κερδοσκοπικές οργανώσεις [27]. Τούτο επιβεβαιώνει περαιτέρω ότι, υπό το ισχύον νομικό καθεστώς, οι συμβάσεις υπηρεσιών που προβλέπονται από το άρθρο 75b RL εμπίπτουν στην οδηγία 2004/18.

41. Τέλος, ελάχιστα είναι αναγκαίο να προσθέσω ότι με δεδομένη την αξία των υπηρεσιών που ανατίθενται βάσει του άρθρου 75b RL, και με δεδομένα το εύρος και τη διάρκεια των συμβάσεων που συνάπτει συναφώς η δημόσια διοίκηση [28], εύκολα μπορεί να συναχθεί ότι το τωρινό κατώτατο όριο ενδέχεται να ισχύει σε πολλές περιπτώσεις.

42. Ούτως εχόντων των πραγμάτων, θεωρώ ότι η οδηγία 2004/18 αντιτίθεται σε εθνική διάταξη όπως το άρθρο 75b RL η οποία, υπό ορισμένες συνθήκες, αποκλείει οποιονδήποτε διαγωνισμό για την ανάθεση των υπηρεσιών διακομιδής ασθενών, ανεξάρτητα από την αξία των υπηρεσιών αυτών.

3. Άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ

43. Η ανάθεση δημόσιας συμβάσεως υπηρεσιών διακομιδής ασθενών της οποίας η αξία είναι χαμηλότερη από το κατώτατο όριο του άρθρου 7, στοιχείο β', της οδηγίας 2004/18 δεν υπόκειται στις διατάξεις της οδηγίας αυτής [29].

23 — Βλ. προαναφερθείσα απόφαση Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ. (σκέψεις 31 έως 35).

24 — Επιπλέον των κανόνων και αρχών του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης τους οποίους θα εξετάσω στη συνέχεια των προτάσεών μου, βλ., στο ίδιο πνεύμα, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2007, C-507/03, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 2007, σ. I-9777, σκέψεις 26 έως 29).

25 — Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ L 94, σ. 65).

26 — Άρθρα 4, στοιχείο δ', και 74 έως 77 της οδηγίας 2014/24, καθώς και αιτιολογικές της σκέψεις 114 και 118 και παράρτημά της XIV.

27 — Βλ. άρθρο 10, στοιχείο η', της οδηγίας 2014/24 και αιτιολογική της σκέψη 28.

28 — Όπως προκύπτει από τη δικογραφία. Βλ., ειδικότερα, τα ποσά των (προϋπολογιζόμενων και πραγματικών) δαπανών των ανατιθέμενων υπηρεσιών διακομιδής ασθενών τα οποία παρατίθενται στην υπ' αριθ. 441 απόφαση της Κυβερνήσεως της Περιφέρειας της Λιγουρίας (Deliberazione della Giunta Regionale) της 26ης Απριλίου 2007, καθώς και στην υπ' αριθ. 94 απόφαση της ASL n°5 (Deliberazione del Direttore Generale) της 22ας Δεκεμβρίου 2010.

29 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψεις 59 και 60).

44. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι οποιαδήποτε τέτοια σύμβαση εξαιρείται κατ' ανάγκη από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Πράγματι, όταν η συγκεκριμένη σύμβαση παρουσιάζει διασυνοριακό ενδιαφέρον, εξακολουθεί να έχει εφαρμογή το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Ειδικότερα, οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να σέβονται τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη ΛΕΕ (και ιδίως με τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ) [30], καθώς και την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας [31].

45. Κατ' αρχήν, στις συγκεκριμένες αναθέτουσες αρχές [32] απόκειται να αξιολογήσουν αν μια σύμβαση της οποίας η εκτιμώμενη αξία είναι χαμηλότερη του συγκεκριμένου κατωτάτου ορίου δύναται να παρουσιάζει διασυνοριακό ενδιαφέρον υπό το πρίσμα, μεταξύ άλλων, της αξίας της συμβάσεως καθώς και του τόπου παροχής των υπηρεσιών [33], αρκεί η αξιολόγηση αυτή να μπορεί να υπαχθεί σε δικαστικό έλεγχο [34].

46. Στην παρούσα υπόθεση, κατ' εμέ είναι προφανές ότι, τουλάχιστον σε μη ασήμαντο αριθμό περιπτώσεων, ορισμένες συμβάσεις που ανατέθηκαν βάσει του άρθρου 75b RL δύνανται όντως να παρουσιάζουν διασυνοριακό ενδιαφέρον. Τούτο, μεταξύ άλλων, λόγω της αντικειμενικής αξίας των υπηρεσιών που πρόκειται να παρασχεθούν [35], καθώς και λόγω του ότι η Regione Liguria συνορεύει με τη Γαλλία [36].

47. Το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι, όταν δημόσια σύμβαση παρουσιάζει διασυνοριακό ενδιαφέρον, η ανάθεσή της, χωρίς οποιαδήποτε διαφάνεια, σε επιχείρηση εγκατεστημένη στο κράτος μέλος της αναθέτουσας αρχής συνιστά διαφορετική μεταχείριση εις βάρος των επιχειρήσεων που ενδεχομένως ενδιαφέρονται για τη σύμβαση αυτή και είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη. Έτσι, εκτός αν δικαιολογείται από αντικειμενικές περιστάσεις, μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση, η οποία έγκειται στον αποκλεισμό όλων των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος, συνιστά έμμεση διάκριση λόγω ιθαγενείας, η οποία απαγορεύεται από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ [37].

48. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η ANPAS και η Ιταλική Κυβέρνηση σημείωσαν ότι, στο μέτρο που οι συμβάσεις για τις επίμαχες υπηρεσίες ανατίθενται βάσει αποφάσεων των δημοσίων αρχών (π.χ. της Περιφερειακής Κυβερνήσεως), όντως υπάρχει κάποια δημοσιότητα, δεδομένου ότι οι αποφάσεις αυτές δημοσιοποιούνται τακτικά σε επίσημους διαύλους (περιλαμβανομένου του διαδικτύου).

49. Παρά ταύτα, κατά την άποψή μου, αυτή η μορφή δημοσιότητας δεν αρκεί για την τήρηση των προϋποθέσεων που θέτει το δίκαιο της Ένωσης. Στο πλαίσιο αυτό, η διαφάνεια δεν αποτελεί αυτοσκοπό [38] αλλά, όπως το Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές, αποβλέπει στο να διασφαλίσει ότι οι οικονομικοί φορείς που είναι εγκατεστημένοι στο έδαφος κράτους μέλους άλλου από αυτό της αναθέτουσας αρχής θα μπορούν να έχουν πρόσβαση στα κρίσιμα στοιχεία που αφορούν τη συγκεκριμένη σύμβαση πριν από την ανάθεσή της, έτσι ώστε, αν οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας το θελήσει, να είναι σε θέση να εκδηλώσει το ενδιαφέρον του για τη σύναψη της συμβάσεως αυτής [39]. Με

30 — Βλ. απόφαση της 21ης Ιουλίου 2005, C-231/03, Coname (Συλλογή 2005, σ. I-7287, σκέψη 16).

31 — Απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 2000, C-225/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2000, σ. I-7445, σκέψη 50).

32 — Όπως οι τοπικές υγειονομικές αρχές που σύμφωνα με το άρθρο 75b RL αποφασίζουν να αναθέσουν σε εξωτερικούς φορείς την παροχή υπηρεσιών διακομιδής ασθενών.

33 — Απόφαση της 15ης Μαΐου 2008, C-147/06 και C-148/06, SECAP και Santorso (Συλλογή 2008, σ. I-3565, σκέψη 31), και προαναφερθείσα απόφαση Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ. (σκέψη 23).

34 — Προαναφερθείσα απόφαση SECAP και Santorso (σκέψη 30).

35 — Βλ. σημείο 41 των προτάσεών μου.

36 — Για παράδειγμα, όπως ανέφερε η ANPAS κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ορισμένοι φορείς που παρέχουν υπηρεσίες διακομιδής ασθενών στη Λιγουρία συνήψαν με αντίστοιχους φορείς που εδρεύουν σε γειτονικές περιοχές της Γαλλίας συμφωνίες οι οποίες διέπουν τις μεταξύ τους σχέσεις.

37 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (σκέψεις 30 και 31), και απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, C-347/06, ASM Brescia (Συλλογή 2008, σ. I-5641, σκέψεις 59 και 60).

38 — Βλ., τηρουμένων των αναλογιών, απόφαση της 10ης Οκτωβρίου 2013, C-336/12, Manova (σκέψεις 28 και 29).

39 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, προαναφερθείσα απόφαση Coname (σκέψη 21).

άλλα λόγια, ο βαθμός δημοσιότητας θα πρέπει να είναι επαρκής για να καταστεί δυνατό το μέχρι κάποιου βαθμού άνοιγμα των δημόσιων συμβάσεων στον ανταγωνισμό, καθώς και το να ελεγχθεί το αμερόληπτο των διαδικασιών συνάψεώς τους[40]: ακόμη και αν δεν είναι αναγκαία πρόσκληση για την υποβολή προσφορών, παρά ταύτα η αναθέτουσα αρχή οφείλει να διασφαλίσει ότι θα υπάρξει κάποια μορφή διαγωνισμού, προσαρμοσμένη στις περιστάσεις[41].

50. Παρά ταύτα, το άρθρο 75b RL δεν αφήνει περιθώριο στις αναθέτουσες αρχές να καθορίσουν αν, υπό το πρίσμα των ειδικών περιστάσεων κάθε υποθέσεως, η σύμβαση που πρόκειται να ανατεθεί εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και, σε καταφατική περίπτωση, να προχωρήσουν στην ανάθεση της συμβάσεως σύμφωνα με τις εφαρμοστέες αρχές του δικαίου της Ένωσης. Πράγματι, το άρθρο 75b RL απαιτεί οι αναθέτουσες αρχές να δίνουν πάντοτε προτεραιότητα στις εθελοντικές οργανώσεις, εφόσον αυτές είναι διαθέσιμες, ανεξαρτήτως του αν η σύμβαση παρουσιάζει ή όχι διασυνοριακό ενδιαφέρον. Έτσι, είναι αναπόφευκτο να μη πραγματοποιηθεί καμία μορφή διαγωνισμού, γεγονός που αποβαίνει εις βάρος των φορέων που είναι εγκατεστημένοι εκτός της Ιταλίας και ενδεχομένως ενδιαφέρονται για τη σύναψη των συμβάσεων αυτών. Τούτο συνεπάγεται πιθανή δυσμενή διάκριση, η οποία απαγορεύεται από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ.

51. Η διατύπωση του άρθρου 75b RL δεν περιορίζει ρητώς αυτόν τον κανόνα προτεραιότητας μόνο στις εθελοντικές οργανώσεις ιταλικού δικαίου. Παρά ταύτα, ένα τέτοιο μέτρο είναι ικανό να αποκλείσει από διαγωνισμό φορείς οι οποίοι έχουν τη βάση τους σε άλλα κράτη μέλη και δεν είναι μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

52. Έτσι, διάταξη όπως το άρθρο 75b RL ενδέχεται να δημιουργήσει, σε πολλές περιπτώσεις, εμπόδιο στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών που κατοχυρώνονται με τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ.

53. Πάντως, κατά πάγια νομολογία, εθνική ρύθμιση περιορίζουσα θεμελιώδεις ελευθερίες που εγγυάται η Συνθήκη δύναται να δικαιολογηθεί αν είναι κατάλληλη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού[42].

54. Κατ' εμέ, είναι σαφές ότι μέτρα που στην ουσία σκοπό έχουν, ελαχιστοποιώντας το κόστος για το δημόσιο ταμείο, να διασφαλίσουν ότι είναι αξιόπιστες και ποιοτικές οι ιατρικές υπηρεσίες (όπως οι υπηρεσίες διακομιδής ασθενών) που εκ μέρους των δημοσίων αρχών παρέχονται σε όλους τους πολίτες κατ' αρχήν δύνανται να δικαιολογήσουν περιορισμό των θεμελιωδών αυτών ελευθεριών[43].

55. Παρά ταύτα, στην παρούσα υπόθεση δεν βλέπω πώς μια εθνική διάταξη όπως το άρθρο 75b RL θα μπορούσε να συμβάλει σημαντικά στην επίτευξη των σκοπών αυτών.

56. Πρώτον, δεν εκτέθηκε ότι επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη δεν θα ήσαν σε θέση να διασφαλίσουν με προσήκοντα τρόπο την παροχή υπηρεσιών διακομιδής ασθενών. Δεύτερον, παρά αυτό που υποστηρίζουν η Regione Liguria και η ANPAS, η μη τήρηση οποιασδήποτε διαδικασίας για τις δημόσιες συμβάσεις ή η έλλειψη προηγούμενης δημοσιότητας συνήθως αποβαίνει εις βάρος των δημοσίων οικονομικών.

40 — Απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 2005, C-458/03, Parkig Brixen (Συλλογή 2005, σ. I-8585, σκέψη 49). Βλ., επίσης, απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της 20ής Μαΐου 2010, T-258/06, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 2010, σ. II-2027, σκέψεις 76 έως 80).

41 — Προαναφερθείσα απόφαση Parking Brixen (σκέψη 50).

42 — Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, απόφαση της 23ης Δεκεμβρίου 2009, C-376/08, Serrantoni και Consorzio stabile edili (Συλλογή 2009, σ. I-12169, σκέψη 44).

43 — Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 28ης Απριλίου 1998, C-158/96, Kohll (Συλλογή 1998, σ. I-1931, σκέψη 41), και προαναφερθείσα απόφαση Venturini κ.λπ. (σκέψεις 41 και 42).

57. Το άνοιγμα των διαδικασιών αναθέσεως σε άλλους δυνητικούς υποψήφιους δύναται να αυξήσει τον αριθμό των προσφορών που θα έχουν στη διάθεσή τους οι αναθέτουσες αρχές (οι οποίες έτσι θα έχουν περισσότερες επιλογές όσον αφορά την ποιότητα και την τιμή), ενώ θα δώσει κίνητρο στους φορείς που ενδιαφέρονται για τη σύναψη των συμβάσεων να υποβάλουν πιο συμφέρουσα προσφορά για την αναθέτουσα αρχή και να αυξήσουν την αποδοτικότητά τους.

58. Μη κερδοσκοπικός φορέας που ενδεχομένως θα πρέπει να ανταγωνιστεί άλλους φορείς για την ανάθεση συμβάσεως, κατά τεκμήριο, δεν θα υποβάλει προσφορά υψηλότερη από εκείνη που θα υπέβαλλε στην περίπτωση απευθείας αναθέσεως της συμβάσεως σε αυτόν δυνάμει του νόμου. Αν μη τι άλλο, η ύπαρξη ανταγωνιστών θα ωθούσε λογικά τον εν λόγω φορέα να μειώσει περαιτέρω το κόστος προβαίνοντας σε πιο αποτελεσματική χρήση των πόρων του.

59. Το γεγονός ότι οι αναιρεσίβλητες της κύριας δίκης είναι μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί που θα είχαν εκδηλώσει ενδιαφέρον για την παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών δείχνει ότι σαφώς υπάρχει περιθώριο για το άνοιγμα της αναθέσεως τέτοιων υπηρεσιών σε υψηλότερο επίπεδο ανταγωνισμού, ακόμα και μεταξύ μη κερδοσκοπικών φορέων [44].

60. Σε κάθε περίπτωση, το ζήτημα αν, σε μια συγκεκριμένη περίπτωση, περιορισμός κατά την έννοια των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ δύναται να είναι δικαιολογημένος και, επιπλέον, αναλογικός αποτελεί ζήτημα που, κατ' αρχήν, απόκειται στα αρμόδια εθνικά δικαστήρια. Σε περίπτωση αμφιβολίας, τα δικαστήρια αυτά δύνανται να θέσουν ερωτήματα στο Δικαστήριο στο πλαίσιο της διαδικασίας προδικαστικής παραπομπής.

61. Πάντως, για τους πιο πάνω λόγους, κατά την άποψή μου είναι αδιανόητο ένας τέτοιος περιορισμός να κριθεί δικαιολογημένος και αναλογικός όταν στηρίζεται σε μια a priori και γενική παρέκκλιση από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ, όπως η διαδικασία του άρθρου 75b RL.

Γ – *Τελικές παρατηρήσεις*

62. Τέλος, θα εξετάσω διά βραχέων ένα τελευταίο ζήτημα που αξίζει να εξεταστεί και τέθηκε από τη Regione Liguria και την ANPAS. Κατ' αυτές, το άρθρο 75b RL αποτελεί έκφραση της αρχής της αλληλεγγύης, η οποία είναι θεμελιώδης αξία που κατοχυρώνεται με τα άρθρα 2 και 18 του Ιταλικού Συντάγματος. Κατά την άποψή τους, διάταξη όπως το άρθρο 75b RL αποβλέπει όχι μόνο στον περιορισμό των δημοσίων δαπανών για τις συγκεκριμένες ιατρικές υπηρεσίες, αλλά και στο να ενθαρρύνει τους πολίτες να μετέχουν σε φιλανθρωπικές δραστηριότητες και να προσφέρουν εθελοντική εργασία υπέρ του κοινωνικού συνόλου. Διατείνονται ότι ακριβώς κατ' εφαρμογήν της αρχής της αλληλεγγύης το Δικαστήριο έκρινε, στην απόφαση Sodemare, ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν απαγορεύει σε κράτος μέλος να επιτρέπει μόνο στους μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ιδιωτικούς φορείς να μετέχουν στο σύστημά του κοινωνικής προστασίας, συνάπτοντας συμβάσεις που τους παρέχουν δικαίωμα εισπράξεως από τις δημόσιες αρχές των ποσών που αντιστοιχούν στις δαπάνες στις οποίες υποβάλλονται για την παροχή υγειονομικών υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας.

44 — Όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο, το γεγονός ότι η ανάθεση συμβάσεως δύναται να μην αποφέρει σημαντικά καθαρά έσοδα δεν σημαίνει ότι η σύμβαση αυτή δεν παρουσιάζει οικονομικό ενδιαφέρον για επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε κράτη μέλη άλλα από το κράτος μέλος της αναθέτουσας αρχής. Πράγματι, στο πλαίσιο οικονομικής στρατηγικής αποβλέπουσας στην επέκταση μέρους των δραστηριοτήτων της σε άλλο κράτος μέλος, μια επιχείρηση ενδέχεται να επιδιώξει την εντός αυτού του κράτους μέλους ανάθεση της συμβάσεως, παρά την αδυναμία αυτής καθ' εαυτήν της συμβάσεως να αποφέρει επαρκές κέρδος στην επιχείρηση αυτή. Βλ. απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2013, C-388/12, Comune di Ancona (σκέψη 51).

63. Έχω επίγνωση του ότι η επιδίωξη οικονομικής αποδοτικότητας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής αγοράς με βάση την αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά μόνο μέσο για την επίτευξη των σκοπών για τους οποίους δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση [45]. Κατά συνέπεια, δέχομαι ότι η ανάγκη προαγωγής και προστασίας μιας από τις θεμελιώδεις αρχές επί των οποίων εδράζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση δύναται, μερικές φορές, να υπερισχύσει των επιταγών της εσωτερικής αγοράς.

64. Όπως ο γενικός εισαγγελέας P. Mengozzi σημείωσε σε πρόσφατες προτάσεις του [46], η αλληλεγγύη αναγνωρίζεται ρητώς στο άρθρο 2 ΣΕΕ ως μία από τις αξίες που χαρακτηρίζουν το ευρωπαϊκό πρότυπο κοινωνίας, όπως η αρχή αυτή απορρέει από τις Συνθήκες. Επομένως, το γεγονός ότι από τον εθνικό νομοθέτη ανατέθηκε σε φορείς όπως οι εθελοντικές οργανώσεις του άρθρου 75b RL ο σημαντικός ρόλος της προαγωγής, εντός του πεδίου δράσεώς τους, της αξίας της αλληλεγγύης στην ιταλική κοινωνία δεν αποτελεί —και ούτε δύναται να αποτελέσει— στοιχείο άνευ σημασίας για το δίκαιο της Ένωσης.

65. Πάντως, ο σημαντικός ρόλος που έχει ανατεθεί στις οργανώσεις αυτές δεν μπορεί να επιτευχθεί, ούτως ειπείν, όταν αυτές δρουν *εκτός* του πεδίου των κοινών κανόνων, αλλά μόνον όταν αυτές ενεργούν *εντός* των ορίων των κανόνων αυτών, επωφελούμενες από τους ειδικούς κανόνες που ο νομοθέτης θεσπίζει για τη στήριξη των δραστηριοτήτων τους.

66. Για παράδειγμα, το άρθρο 26 της οδηγίας 2004/18 ορίζει ότι οι αναθέτουσες αρχές «μπορούν να επιβάλλουν ειδικούς όρους σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης, με την προϋπόθεση ότι οι όροι αυτοί είναι συμβατοί με το κοινοτικό δίκαιο και ότι επισημαίνονται στην προκήρυξη διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων. Οι όροι που επιβάλλονται σχετικά με την εκτέλεση μιας σύμβασης μπορούν να αφορούν ιδίως *κοινωνικές* και περιβαλλοντικές παραμέτρους» [47].

67. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να λαμβάνουν υπόψη κοινωνικούς σκοπούς, όταν αυτοί δεν συνεπάγονται άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις εις βάρος υποψηφίων που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη, αρκεί οι σκοποί αυτοί να εκτίθενται ρητώς στην προκήρυξη του διαγωνισμού, έτσι ώστε οι φορείς να μπορούν να πληροφορηθούν την ύπαρξή τους [48].

68. Επίσης, στη νομική βιβλιογραφία γίνεται εν γένει δεκτό ότι οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να χρησιμοποιούν δημόσιες συμβάσεις για να επιτευχθούν δημόσιοι σκοποί (π.χ. στον κοινωνικό τομέα), αρκεί οι σκοποί αυτοί να επιδιώκονται επιπλέον των (παραδοσιακών) οικονομικών σκοπών, να τηρούνται οι διαδικαστικές προϋποθέσεις των οδηγιών της Ένωσης και να είναι το αποτέλεσμα συμβατό με τους σκοπούς των οδηγιών αυτών [49].

69. Κατά την άποψή μου, οι διατάξεις της οδηγίας 2004/18 που αφορούν, μεταξύ άλλων, τις τεχνικές προδιαγραφές (άρθρο 23), τους όρους εκτελέσεως των συμβάσεων (άρθρο 26), τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής (άρθρα 45 έως 52) και τα κριτήρια αναθέσεως των συμβάσεων (άρθρα 53 έως 55) παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές επαρκές περιθώριο για την επιδίωξη κοινωνικών σκοπών παράλληλα με οικονομικούς σκοπούς, τηρουμένου τόσο του γράμματος όσο και του πνεύματος της οδηγίας 2004/18. Στο πλαίσιο αυτό, και αρκεί οι κανόνες αυτοί να μη στερηθούν της αποτελεσματικότητάς τους, δύναται να υπάρξει κάποιο περιθώριο για τον εθνικό νομοθέτη προκειμένου να λάβει υπόψη και, όπου είναι κατάλληλο, να δώσει προτεραιότητα σε παρόχους υπηρεσιών που έχουν συγκροτηθεί ως

45 — Βλ., ειδικότερα, άρθρο 3, παράγραφοι 1 έως 3, ΣΕΕ.

46 — Προτάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 2014 στην εκκρεμή υπόθεση C-574/12, Centro Hospitalar de Setúbal και SUCH (σημείο 40).

47 — Η υπογράμμιση δική μου. Βλ., επίσης, αιτιολογική σκέψη 46 της οδηγίας 2004/18.

48 — Βλ. απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1988, 31/87, Beentjes (Συλλογή 1988, σ. 4635, σκέψεις 14 έως 37), και προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας (σκέψεις 46 έως 54). Βλ., επίσης, απόφαση της 15ης Ιουλίου 2010, C-271/08, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 2010, σ. I-7091, σκέψη 58).

49 — Βλ., μεταξύ άλλων, Trepte, P., *Public procurement in the EU. A Practitioner's Guide*, Oxford: 2007 (2η έκδοση), σ. 63 επ., και Arrowsmith, S., «Application of the EC Treaty and directives to horizontal policies: a critical review», στο Arrowsmith, S., και Kunzlik, P. (επιμ.), *Social and Environmental Policies in EC Public Procurement Law*, Cambridge: 2009, σ. 162 επ.

εθελοντικές ενώσεις ή, γενικότερα, ως μη κερδοσκοπικοί φορείς. Αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο όταν οι αναθέτουσες αρχές δεσμεύονται μόνον από τις διατάξεις της οδηγίας 2004/18 που έχουν εφαρμογή στις δημόσιες συμβάσεις οι οποίες έχουν ως αντικείμενο τις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II B, ή από τις γενικές αρχές που απορρέουν από το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, και ειδικότερα από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ.

70. Τα πράγματα έχουν έτσι παρά το ότι, κατά πάσα πιθανότητα, οι εθελοντικές οργανώσεις που ζητούν απλώς και μόνο την επιστροφή των δαπανών στις οποίες υποβλήθηκαν, και οι οποίες διοικούνται με εύλογα αποτελεσματικό τρόπο, κατ' αρχήν συχνά θα είναι σε θέση να κερδίζουν στους διαγωνισμούς μόνο και μόνο λόγω της σχέσεώς τους κόστους-αποτελεσματικότητας.

71. Τέλος, όσον αφορά την απόφαση στην υπόθεση Sodemare, την οποία επικαλέστηκαν η Regione Liguria και η ANPAS, θα σημειώσω ότι στην απόφαση αυτή δεν εξετάστηκε η εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων. Η υπόθεση εκείνη αφορούσε το σύστημα κοινωνικής προστασίας που εφάρμοζε η Regione Lombardia (Περιφέρεια της Λομβαρδίας), στο πλαίσιο του οποίου μόνο μη κερδοσκοπικοί φορείς μπορούσαν να παρέχουν ορισμένες υπηρεσίες στο κοινό, όταν το κόστος των υπηρεσιών αυτών καλυπτόταν, εν όλω ή εν μέρει, είτε από τους ασθενείς είτε από την Περιφέρεια.

72. Όπως αντιλαμβάνομαι, σύμβαση παροχής υπηρεσιών δεν είχε ανατεθεί από τη Regione Lombardia σε έναν ή περισσότερους φορείς μεταξύ εκείνων που εκδήλωσαν ενδιαφέρον. Αντιθέτως, το σύστημα ήταν ανοικτό και δεν εισήγε δυσμενείς διακρίσεις, εφόσον όλοι οι φορείς που πληρούσαν ορισμένες αντικειμενικές προϋποθέσεις τεθείσες από τους εφαρμοστέους νόμους μπορούσαν να μετέχουν στο σύστημα κοινωνικής προστασίας ως πάροχοι υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο, αφού έλαβε υπόψη επίσης την αλληλεγγύη και κοινωνικές παραμέτρους στις οποίες στηριζόταν το εκ του νόμου σύστημα κοινωνικής προστασίας, έκρινε ότι ένα τέτοιο σύστημα δεν οδηγούσε σε οποιαδήποτε στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ επιχειρήσεων εγκατεστημένων σε διαφορετικά κράτη μέλη και δεν δημιουργούσε εμπόδιο στην ελευθερία εγκαταστάσεως, απαγορευόμενο από το νυν άρθρο 49 ΣΛΕΕ.

73. Εν κατακλείδι, θεωρώ ότι κράτος μέλος δικαιούται να αναθέτει υπηρεσίες διακομιδής ασθενών κατά προτεραιότητα σε εθελοντικές οργανώσεις, μη ακολουθώντας τους περί δημοσίων συμβάσεων κανόνες του δικαίου της Ένωσης, μόνον όταν η αξία των υπηρεσιών αυτών δεν υπερβαίνει το κατώτατο όριο που προβλέπει η οδηγία 2004/18, καθώς και όταν η ανάθεση δεν παρουσιάζει διασυνοριακό ενδιαφέρον.

74. Σε ειδικές περιστάσεις, δεν είναι αδιανόητο να μπορέσει ένα κράτος μέλος να αποδείξει ότι, παρά το δυνητικό διασυνοριακό ενδιαφέρον μιας συμβάσεως (η αξία της οποίας είναι μικρότερη του κατωτάτου αυτού ορίου), υπάρχουν λόγοι γενικού συμφέροντος ικανοί να δικαιολογήσουν παρέκκλιση από τις απαιτήσεις διαφάνειας που τάσσονται από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ.

75. Πάντως, τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ και η οδηγία 2004/18 αντιτίθενται σε εθνική διάταξη —όπως το άρθρο 75b RL— έχουσα ως αποτέλεσμα να ανατίθεται, χωρίς οποιονδήποτε διαγωνισμό, σε εθελοντικές οργανώσεις η παροχή υπηρεσιών διακομιδής ασθενών, ανεξάρτητα από την αξία των συμβάσεων και τον δυνητικό διασυνοριακό τους αντίκτυπο.

IV – **Πρόταση**

76. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Consiglio di Stato την εξής απάντηση:

Τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ και η οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, αντιτίθενται σε διάταξη εθνικού δικαίου σύμφωνα με

την οποία, όταν ανατίθενται συμβάσεις για την παροχή υπηρεσιών διακομιδής ασθενών, δίνεται προτεραιότητα σε εθελοντικές οργανώσεις, οι δε συμβάσεις ανατίθενται στις οργανώσεις αυτές χωρίς οποιονδήποτε διαγωνισμό και προβλέπουν απλώς και μόνο την επιστροφή των πραγματικών δαπανών.