



Datum van inontvangstneming : 27/07/2018

Zaak C-424/18

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

27 juni 2018

Verwijzende rechter:

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (bestuursrechter in eerste aanleg Veneto, Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 juni 2018

Verzoekende partij:

Italy Emergenza Cooperativa Sociale

Associazione Volontaria di Pubblica Assistenza „Croce Verde”

Verwerende partij:

Ulss 5 Polesana Rovigo

Regione del Veneto

[omissis]



ITALIAANSE REPUBLIEK

De Tribunale amministrativo regionale per il Veneto

(derde kamer)

heeft de navolgende

BESLISSING

gegeven op het beroep met rolnummer 176 van 2018, ingesteld door
Italy Emergenza Cooperativa Sociale [omissis];

tegen

ULSS 5 Polesana Rovigo [omissis];

in tegenwoordigheid van

Regione del Veneto, niet verschenen;

Croce Verde Adria [omissis] **[Or. 2]** [omissis];

en op het beroep met rolnummer 634 van 2018, ingesteld door

Associazione Volontaria di Pubblica Assistenza „Croce Verde” [omissis];

tegen

ULSS 5 Polesana [omissis];

Regione del Veneto [omissis];

in tegenwoordigheid van

Italy Emergenza Cooperativa Sociale [omissis];

tot nietigverklaring

wat betreft beroep nr. 176 van 2018:

– van besluit van de algemeen directeur van Azienda ULSS 5 Polesana nr. 1754 van 28 december 2017, [omissis] **[Or. 3]** [omissis], betreffende: „Rechtstreekse gunning aan Associazione di Volontariato ‚Croce Verde’ (vrijwilligersvereniging Croce Verde; hierna „Croce Verde”) te Adria van de dienst primair nood- en spoedziekenvervoer en secundair ziekenvervoer in het district van Azienda ULSS 5 Polesana gedurende een periode van drie jaar (die eventueel met twee jaar kan worden verlengd)”, waarin is bepaald:

1. dat het primair nood- en spoedziekenvervoer en het secundair ziekenvervoer in het district van Azienda ULSS 5 Polesana bij overeenkomst rechtstreeks wordt gegund aan Associazione di Volontariato ‚Croce Verde’ te Adria (RO), waarbij de (ingevolge deze overeenkomst vergoedbare) kosten worden vastgesteld op 2 291 260 EUR (exclusief btw) per jaar, en derhalve 6 873 780,00 EUR voor drie jaar (behoudens verrekening);
2. dat deze overeenkomst een looptijd heeft van drie jaar (die eventueel met twee jaar kan worden verlengd), te weten van 1 april 2018 tot en met

31 maart 2020, mits Croce Verde blijft voldoen aan de gunningsvoorwaarden van legge regionale (regionale wet) nr. 26/2012 en deliberazione della giunta regionale (besluit van het regionale bestuur) nr. 179/2014;

- van de instructiemaatregelen voor de kostenanalyse en het marktonderzoek, en voor het onderzoek en de analyse van de marktprijzen die voor vergelijkbare diensten worden gehanteerd;
- van de handeling van de [omissis] directeur van de U.O.C. Approvvigionamenti e Logistica (multidisciplinaire operationele eenheid toelevering en logistiek) van Azienda ULSS 5 Polesana gericht aan de voorzitter van de raad van commissarissen houdende „Marktonderzoek, huidige prijzen voor de medische noodhulpdienst per ambulance, primair nood- en spoedziekenvervoer in het district en secundair ziekenvervoer”, waarin de „Totale kosten van de dienst op basis van de momenteel door Italy Emergenza Cooperativa Sociale geboden prijzen, met uitbreiding van de overeenkomst naar secundair ziekenvervoer in het district Rovigo (prijzen 2011) * Bijlage” worden vastgesteld op „2 525 489,27 EUR”[,] en bijlage 1 bij deze handeling [**Or. 4**], met het opschrift „Tabel vergelijking met kosten Italy Emergenza”;
- van „Marktonderzoek, huidige prijzen voor de medische noodhulpdienst per ambulance, primair nood- en spoedziekenvervoer in het district en secundair ziekenvervoer” van 22 december 2017 van de directeur van de UOC Approvvigionamenti e Logistica van Azienda ULSS 5 Polesana;
- van de akte waarbij de directeur van de Coordinamento Regionale Emergenza e Urgenza (regionale coördinatie van nood- en spoedgevallen) van de Regione Veneto op 22 december 2017 de methodologie en de resultaten heeft goedgekeurd, voor zover deze bestaat;
- [omissis]

en tot vaststelling en verklaring van nietigheid[:]

- ook overeenkomstig de artikelen 121 en/of 122 van het codice del processo amministrativo (wetboek van administratief procesrecht)[,] van de betrokken overeenkomst die in de tussentijd tussen Azienda ULSS 5 Polesana en Croce Verde te Adria is gesloten.

Met verwijzing van Azienda ULSS 5 Polesana in de proceskosten [omissis][:];

wat betreft beroep nr. 634 van 2018:

- van het besluit van de algemeen directeur van Azienda ULSS 5 Polesana nr. 372 van 24 april 2018, [omissis] waarbij werd besloten om „besluit nr. 1754 van de algemeen directeur van 28.12.2017 betreffende ‚Rechtstreekse gunning aan Associazione di Volontariato Croce Verde’ te Adria van de dienst voor primair

nood- en spoedziekenvervoer en secundair ziekenvervoer in het district van Azienda ULSS 5 Polesana gedurende een periode van drie jaar (die eventueel met twee jaar kan worden verlengd)” in te trekken en „een openbare aanbesteding uit te schrijven (lichte regeling van titel III van richtlijn 2014/24) voor gewoon ziekenvervoer per ambulance”;

– van elke voorbereidende, daaruit voortvloeiende en daarmee verband houdende handeling [omissis] **[Or. 5]** [omissis];

[omissis];

FEITEN

Bij besluit nr. 1754 van 28 december 2017 heeft Azienda ULSS 5 Polesana bepaald „*dat het primair nood- en spoedziekenvervoer en het secundair ziekenvervoer in het district van Azienda ULSS 5 Polesana bij overeenkomst rechtstreeks wordt gegund aan Associazione di Volontariato ‚Croce Verde’ te Adria (RO), waarbij de (ingevolge deze overeenkomst vergoedbare) kosten worden vastgesteld op 2 291 260 EUR (exclusief btw) per jaar, en derhalve 6 873 780,00 EUR voor drie jaar (behoudens verrekening)*”;

Italy Emergenza Cooperativa Sociale te Messina heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter (procedure met rolnummer 176/2018), en daarbij inzonderheid aangevoerd dat secundair ziekenvervoer valt onder de diensten die volgens de Europese regelgeving [overweging 28 en artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24/EU] en de nationale regelgeving [artikel 17, lid 1, onder h), van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 50/2016] worden *uitgesloten van de uitgesloten diensten* en onderworpen zijn de aanbestedingsregels van richtlijn 2014/24, *waarbij de Unieregels in elk geval voorrang hebben boven elke nationale of regionale regeling.*

In afwachting van de uitspraak heeft Azienda ULSS 5 Polesana het voornoemde besluit nr. 1754/2017 ingetrokken bij besluit nr. 372 van 24 april 2018, naar aanleiding van de nieuwe stroming **[Or. 6]** in de rechtspraak [arrest Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter), IIIe kamer, nr. 1139 van 22 februari 2018, en vonnis TAR Veneto, III, nr. 275 van 9 maart 2018], volgens welke alleen de medische noodhulpdienst bij wijze van uitzondering aan de aanbestedingsverplichting wordt onttrokken (indien deze wordt verricht door organisaties zonder winstoogmerk), terwijl voor louter *ambulancevervoer* (bestaande in gewoon, niet-dringend ziekenvervoer) wel een normale openbare aanbestedingsprocedure moet worden uitgeschreven (*lichte regeling*).

In haar memorie van 14 mei 2018 heeft Italy Emergenza Cooperativa Sociale daarom verklaard dat zij niet langer belang heeft bij de beslissing op de aangevoerde grief en op het incidentele verzoek om toegang, mits de intrekking niet werd aangevochten door de andere partij.

„Croce Verde” heeft evenwel beroep ingesteld tegen de intrekking van het besluit (procedure met rolnummer 634/2018) en daarbij, kort samengevat, aangevoerd dat sommige diensten zodanige kenmerken hebben dat zij niet zonder meer kunnen worden aangemerkt als nooddiensten of als louter vervoer, ten aanzien waarvan niet duidelijk is of daarvoor een aanbestedingsverplichting geldt of dat zij rechtstreeks kunnen worden gegund in de zin van overweging 28 en artikel 10, onder h), van richtlijn 2014/24 – welke overweging en bepaling volgens verzoekster overigens slecht op elkaar zijn afgestemd (volgens de overweging lijkt namelijk *uitsluitend* ziekenvervoer per ambulance te vallen onder de diensten waarvoor de lichte regeling geldt, terwijl het artikel, doordat de term „uitsluitend” achterwege is gelaten, ruimte laat voor een andere uitlegging).

[omissis]

IN RECHTE

[omissis]

[Or. 7]

Bij arrest nr. 275/2018 heeft deze kamer [omissis], voor zover hier van belang, als volgt geoordeeld: *„vooropgesteld dat de algemene regel voor de gunning van overheidsdiensten bestaat in de selectie door middel van een aanbesteding die tot doel heeft te bepalen welke gegadigde de dienst onder de beste voorwaarden verleent, in overeenstemming met het beginsel van mededinging, bepaalt artikel 17, lid 1, onder h), van decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 50/2016 – in overeenstemming met artikel 10 van richtlijn 2014/24 (waarvan het voornoemde artikel 17 een getrouwe omzetting is) dat een concretisering vormt van overweging 28 (van deze richtlijn), waarin staat te lezen: ‚Deze richtlijn is niet van toepassing op bepaalde nooddiensten die worden uitgevoerd door non-profitorganisaties of -verenigingen [...]. Het toepassingsgebied moet echter niet verder worden beperkt dan strikt noodzakelijk is. Derhalve moet uitdrukkelijk worden bepaald dat ziekenvervoer per ambulance niet buiten de richtlijn moet blijven. [...] Derhalve moet worden verduidelijkt dat voor diensten die onder CPV-code 85143000-3 vallen en uitsluitend bestaan uit ziekenvervoer per ambulance, de bijzondere regeling voor sociale en andere specifieke diensten (de ‚lichte regeling’) moet gelden’, – in afwijking van de bovenstaande regel, dat ‚ambulancediensten’ die onder CPV-code 85143000-3 vallen van de bepalingen van het wetboek zijn uitgesloten. Het ‚ziekenvervoer per ambulance’ wordt evenwel uitdrukkelijk van deze uitsluiting uitgesloten, zodat daarop de regelgeving voor openbare aanbestedingen van toepassing blijft.*

*De communautaire regeling – en dus ook de nationale regeling – heeft dus onderscheid gemaakt tussen de medische noodhulpdienst die **[Or. 8]** per ambulance worden verleend (bestaande in het vervoer van en eerste hulp voor de patiënt die zich in een noodsituatie bevindt), welke bij wijze van uitzondering wordt onttrokken aan de regel dat een aanbesteding wordt uitgeschreven indien*

deze dienst wordt verricht door organisaties zonder winstoogmerk (waaronder publieke welzijns- en liefdadigheidsinstellingen vallen), en louter vervoer per ambulance (bestaande in gewoon, niet-dringend vervoer van patiënten), waarvoor daarentegen een openbare aanbesteding moet worden uitgeschreven (lichte regeling).

Personenvervoer per ambulance is derhalve uitdrukkelijk losgekoppeld van de (in overweging 28 en artikel 10 van richtlijn 2014/24) vastgestelde uitzonderingen en van artikel 17, lid 1, van de codice degli appalti (aanbestedingswet) ten gunste van organisaties of verenigingen zonder winstoogmerk, en indien daarnaast de waarde daarvan gelijk aan of hoger is dan de communautaire drempel van 750 000,00 EUR [die is vastgelegd in artikel 35, lid 1, onder d)], zoals in casu het geval is, dan valt dit vervoer onder de werkingssfeer van richtlijn 2014/24 en titel III daarvan (die gewijd is aan bijzondere aanbestedingsregelingen), waar artikel 74 voorschrijft dat zij ,worden gegund in overeenstemming met dit hoofdstuk' door middel van een aankondiging van een opdracht of een vooraankondiging zonder voorafgaande bekendmaking die naar belangstellende ondernemers wordt gestuurd (vgl. artikel 75 van deze richtlijn).

Maar dat niet alleen: de mogelijkheid om medisch ,nood- en spoedvervoer' bij overeenkomst rechtstreeks aan vrijwilligersorganisaties te gunnen is op nationaal niveau uitdrukkelijk ook voorzien in de codice del terzo settore (wet op de tertiaire sector) (artikel 57 van wetsbesluit nr. 117/2017).

Na het rechtskader voor de gunning van ziekenvervoer aldus te hebben geschetst, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen noodvervoer en normaal vervoer tussen ziekenhuisafdelingen, moet worden gepreciseerd dat de regeling van artikel 5, lid 2 junctis artikel 3, lid 1, en artikel 2 van regionale wet nr. 26/2012 – voor zover is bedoeld dat daaronder, voor de rechtstreekse gunning, ook het gewone ambulancevervoer valt (niet alleen nood- en spoedvervoer) – haaks staat op de regeling (die zonder meer voorrang heeft) van het Unierecht en de aanbestedingswet volgens welke niet-dringend vervoer per [Or.9] ambulance juist wordt gegund door middel van een aanbesteding, met als gevolg dat de regionale regeling buiten beschouwing zou moeten worden gelaten (vgl. arrest Consiglio di Stato, III kamer, nr. 1139 van 22 februari 2018).”

In dit arrest zijn wat het thema decidendum van het geding betreft derhalve alleen louter ziekenvervoer en noodhulpvervoer in aanmerking genomen.

In de praktijk blijft ziekenvervoer per ambulance evenwel niet beperkt tot deze twee vormen van vervoer, en zijn er ook tussenvormen.

In de procedure met rolnummer 634/2018 is er namelijk een specifiekere situatie aan de orde: hieruit blijkt dat er bepaalde diensten bestaan die weliswaar niet eenduidig kunnen aangemerkt als noodhulpvervoer of juist louter vervoer, maar volgens de belanghebbende toch moeten worden gelijkgesteld aan nooddiensten in de zin van overweging 28 van richtlijn 2014/24.

Artikel 2 van regionale wet nr. 26/2012 noemt namelijk enkele gezondheidsdiensten (de „*in de basiszorgniveaus voorziene vervoersdiensten die worden verricht met noodhulpvoertuigen*”, en de „*vervoersdiensten waarbij de klinische toestand van de patiënt vereist dat uitsluitend noodhulpvoertuigen worden gebruikt en tijdens de rit gezondheidspersoneel of ander passend opgeleid personeel aanwezig is, en voortdurend zorg wordt gegarandeerd*”), die moeilijk onder de noemer noodhulpdiensten of diensten van louter vervoer kunnen worden gebracht.

In dit verband biedt artikel 2 van de genoemde wet evenwel uitkomst, waarin is bepaald dat de voornoemde diensten vallen onder „*dringend ziekenvervoer*”, en tevens onder „*nood- en spoedziekenvervoer met noodhulpvoertuigen*”. Volgens deze bepaling zouden deze diensten derhalve, net als volgens de regionale regeling, vallen onder *dringende medische zorg* dat uitdrukkelijk van de *uitzonderingen [Or. 10]* in overweging 28 en artikel 10 van richtlijn 2014/24 en artikel 17, lid 1, van de aanbestedingswet is uitgesloten ten gunste van organisaties of verenigingen zonder winstoogmerk. En in dat geval – dat wil zeggen, indien de Regione [del Veneto] van oordeel is dat de aanbestedingsverplichting uitsluitend geldt voor *secundair ziekenvervoer*, dat uitsluitend bestaat in *louter vervoer per ambulance*, overeenkomstig overweging 28 – zou de grief niet-ontvankelijk kunnen zijn wegens het ontbreken van procesbelang, aangezien verzoekster in dit geding niet lijkt te hebben betwist dat voor *louter vervoer*, zonder verdere prestaties, een aanbestedingsverplichting geldt.

Artikel 3 van de oorspronkelijke overeenkomst die Azienda ULSS 5 Polesana voor „Croce Verde” had opgesteld, bepaalde dat het *secundaire vervoer* – vervoer ten aanzien waarvan Azienda ULSS 5 Polesana zich met het bestreden besluit nr. 372/2018 (tot intrekking van haar eerdere besluit nr. 1754/2017) juist had voorbehouden om „*een openbare aanbesteding uit te schrijven (lichte regeling in de zin van titel III van richtlijn 2014/24)*” – moet worden verricht door personeel „*dat voldoet aan de vereisten van besluit nr. 1515 van het regionale bestuur van de Veneto van 29 oktober 2015*”. Dit laatstgenoemde besluit bepaalt: „*tijdens het vervoer wordt de ambulance bestuurd door een hulpverlener en is daarnaast ten minste één hulpverlener aan boord met de voor de specifieke activiteit vereiste kwalificaties en bevoegdheden*” (welke kwalificaties en bevoegdheden veronderstellen dat met succes een opleiding is gevolgd en een examen op het gebied van anatomie, fysiologie en hulpverlening is afgelegd). Ingevolge de genoemde regeling wordt de *secundaire dienst* (ook die van *louter vervoer*) verleend door gewoon vervoer en gezondheidszorg samen te brengen en in één context uit te voeren.

Om te weten hoe overweging 28 en artikel 10 van richtlijn 2014/24 [waarvan, zoals gezegd, artikel 17, lid 1, onder h), van wetsbesluit nr. 50/2016 een getrouwe omzetting is] precies moeten worden uitgelegd, lijkt het derhalve noodzakelijk om krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese

Unie de volgende prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie voor te leggen [**Or. 11**]:

1) Moeten artikel 10, onder h), en overweging 28 van richtlijn 2014/24/EU aldus worden uitgelegd dat

a) ambulancediensten met betrekking waartoe is vastgesteld dat de ambulance tijdens het vervoer wordt bestuurd door een hulpverlener en daarnaast ten minste één hulpverlener aan boord is met de kwalificaties en bevoegdheden die zijn verkregen doordat met succes een opleiding is gevolgd en een examen op het gebied van noodhulp is afgelegd, en

b) in de basiszorgniveaus voorziene vervoersdiensten die met noodhulpvoertuigen die worden verricht

vallen onder de uitzondering van artikel 10, onder h), of daarentegen worden aangemerkt als diensten in de zin van de artikelen 74 tot en met 77 van deze richtlijn?

2) Moet richtlijn 2014/24 aldus worden uitgelegd dat hij in de weg staat aan een nationale regeling volgens welke

a) ambulancediensten met betrekking waartoe is vastgesteld dat de ambulance tijdens het vervoer wordt bestuurd door een hulpverlener en daarnaast ten minste één hulpverlener aan boord is met de kwalificaties en bevoegdheden die zijn verkregen doordat met succes een opleiding is gevolgd en een examen op het gebied van noodhulp is afgelegd, en

b) in de basiszorgniveaus voorziene vervoersdiensten die met noodhulpvoertuigen die worden verricht,

ook indien er geen sprake is van een acuut noodgeval met prioriteit rechtstreeks worden gegund aan vrijwilligersorganisaties?

[omissis] [procedurele aspecten]

[**Or. 12**]

[omissis]

Na de in de inleiding vermelde grieven te hebben samengevoegd, legt de Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (derde kamer) de bovenstaande prejudiciële vragen voor aan het Hof van Justitie, en schort hij en na elke beslissing, ook over de kosten, te hebben aangehouden, het geding op.

[omissis] 13 juni 2018 [omissis] [standaardformules]

[**Or. 13**]

[omissis]

Venetië, 21 juni 2018

[omissis]