



Datum van inontvangstneming : 14/03/2014

Zaak C-50/14

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

3 februari 2014

Verwijzende rechter:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

9 januari 2014

Verzoekende partijen:

Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio (CASTA)

Galati Lucimorto Roberto – Autonoleggio Galati

Seren Bernardone Guido – Autonoleggio Seren Guido

Verwerende partijen:

Azienda Sanitaria Locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea (ASL TO4)

Regione Piemonte

ITALIAANSE REPUBLIEK

Het Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Eerste kamer)

geeft de navolgende

BESCHIKKING

in het beroep [OMISSIS] ingesteld door:

Consorzio Artigiano Servizio Taxi e Autonoleggio - C.A.S.T.A., Galati Lucimorto Roberto - eigenaar onderneming „Autonoleggio Galati”, Seren Bernardone Guido - eigenaar onderneming „Autonoleggio Seren Guido”, [OMISSIS]

tegen

Azienda Sanitaria Locale di Ciriè, Chivasso e Ivrea - A.S.L. TO4, [OMISSIS]

Regione Piemonte, niet verschenen;

[Or. 2]

en ten aanzien van

Associazione Croce Bianca del Canavese, [e.a.] [OMISSIS]

tot nietigverklaring

van het besluit van de algemeen directeur van de Azienda Sanitaria Locale TO4 n. 381 van 31 mei 2013, waarbij de dienst van vervoer van dialysepatiënten naar de verschillende bedrijfsgebouwen is gegund voor de periode juni 2013-december 2013 [OMISSIS].

[OMISSIS] **[Or. 3]** [OMISSIS] [*procedurele aspecten*]

Verzoekende partijen, vertegenwoordigers van de bedrijfstak taxidiensten en autoverhuur, betwistten de maatregel waarmee de ASL TO4 heeft besloten de dienst van vervoer van dialysepatiënten middels overeenkomst rechtstreeks te gunnen aan de belanghebbende vrijwilligersorganisaties.

De verzoekende partijen stellen schending van de nationale en communautaire openbare aanbestedingsprocedureregeling.

1 Toepasselijke nationale en regionale regelgeving.

De rechtstreekse toekenningsprocedure is geregeld in de navolgende nationale en regionale regels: de artikelen 1 en 45 van wet nr. 833/1978 (GURI nr. 360 S.O. van 28 december 1978; www.normattiva.it); artikel 7 van wet nr. 266/91 (GURI nr. 196 van 22 augustus 1991; www.normattiva.it); artikel 9 van regionale wet van Piemonte nr. 38/1994 (publicatieblad van de Regione Piemonte nr. 36 van 7 september 1994).

1.1 Artikel 1 van wet nr. 833/78 luidt: „De Italiaanse Republiek beschermt de gezondheid als fundamenteel recht van het individu en in het belang van de gemeenschap middels de nationale gezondheidsdienst [...]. De nationale gezondheidsdienst bestaat uit een geheel van taken, structuren, diensten en activiteiten ten bate van bevordering, behoud en herstel van de lichamelijke en geestelijke gezondheid van de gehele bevolking, zonder onderscheid naar persoonlijke of sociale omstandigheden en **[Or. 4]** volgens modaliteiten die de gelijkheid van burgers ten opzichte van de dienst waarborgen. De uitvoering van de nationale gezondheidsdienst is een taak van de Staat, de regio's en de lokale overheden, waarbij participatie van burgers gewaarborgd is [...].

Vrijwilligersorganisaties kunnen bijdragen aan overheidstaken betreffende de nationale gezondheidsdienst op de in deze wet neergelegde wijze en vorm.” Het navolgende artikel 45 luidt: *„De rol van vrijwilligersorganisaties, vrijelijk opgericht met als doel bij te dragen aan het verwezenlijken van de institutionele doelstellingen van de nationale gezondheidsdienst, wordt erkend. Onder de in de voorafgaande alinea bedoelde vrijwilligersorganisaties worden ook verenigingen verstaan waarvan de activiteiten, op grond van hun statuten, gebaseerd zijn op vrijwillige en persoonlijke diensten van hun leden. [...] De betrekkingen tussen lokale gezondheidsinstellingen en vrijwilligersorganisaties zijn, wat betreft hun bijdragen aan de activiteiten aangaande de openbare gezondheidszorg, geregeld in desbetreffende overeenkomsten in het kader van planning en wetgeving op het gebied van de regionale gezondheidszorg.”*

1.2 Artikel 1 van wet nr. 266/91 luidt: *„De Italiaanse Republiek erkent de sociale waarde en de functie van het vrijwilligerswerk als uiting van participatie, solidariteit en pluralisme; zij bevordert de ontwikkeling ervan door waarborging van de autonomie en ondersteunt de oorspronkelijke bijdrage ervan ter verwezenlijking van de sociale, civiele en culturele doelstellingen, die door de Staat, de regio's, de autonome provincies van Trento en Bolzano en de lokale overheden zijn aangewezen [...].”* In de zin van het navolgende artikel 3, lid 1, wordt *„[a]ls vrijwilligersorganisatie [...] beschouwd elke vrijelijk opgerichte organisatie die tot doel heeft de in artikel 2 bedoelde activiteiten uit te oefenen [Or. 5], waarbij zij hoofdzakelijk en in overwegende mate gebruikmaakt van persoonlijke, vrijwillige en onbezoldigde diensten van haar leden. 2. Vrijwilligersorganisaties kunnen de rechtsvorm aannemen die zij het meest geschikt achten voor het verwezenlijken van hun doelen, voor zover deze verenigbaar is met doelen van solidariteit. 3. In de overeenkomsten met de leden, de oprichtingsakte of de statuten dient, benevens hetgeen geregeld is in het burgerlijk wetboek met betrekking tot de verschillende rechtsvormen die de organisatie aanneemt, uitdrukkelijk geregeld te zijn dat de organisatie geen winstoogmerk heeft, een democratische structuur kent, de verenigingsfuncties verkiesbaar zijn en onbezoldigd, alsook dat de leden hun diensten onbezoldigd verlenen, welke de criteria voor toelating en uitsluiting zijn, en hun rechten en plichten [...]. 4. Vrijwilligersorganisaties kunnen uitsluitend werknemers in dienst nemen of gebruikmaken van niet in loondienst verrichte arbeid indien zulks voor hun reguliere functioneren of voor kwalificatie dan wel specialisatie van hun activiteiten noodzakelijk is. 5. Organisaties voeren hun vrijwilligersactiviteiten uit middels eigen structuren of, in de vorm en wijze zoals voorzien bij wet, binnen overheidsstructuren of door overeenkomst daarmee verbonden structuren.”* Artikel 5 van wet nr. 266/91 luidt: *„1. Vrijwilligersorganisaties ontlenen hun inkomsten voor hun functioneren en voor hun activiteiten aan: [...] f) vergoedingen op grond van overeenkomsten; g) inkomsten uit commerciële activiteiten en marginale productieactiviteiten.”* Ten slotte regelt artikel 7 de overeenkomsten als volgt: *„1. De Staat, de regio's, de autonome provincies, de lokale overheden en anderen publieke organen kunnen overeenkomsten sluiten met vrijwilligersorganisaties [...] die aantonen geschikt te zijn en te beschikken*

over operationele capaciteit. 2. De **[Or. 6]** overeenkomsten [...] moeten bovendien voorzien in mogelijkheden om diensten en hun kwaliteit te controleren, alsook in procedures voor de vergoeding van de onkosten.”

1.3 Ter uitvoering van de aangehaalde nationale bepalingen bepaalt artikel 1 van regionale wet nr. 38/94 van Piemonte: „De regio Piemonte erkent de sociale waarde en de rol van vrijwilligerswerk voor de verwezenlijking van sociale, civiele en culturele doelstellingen en beschermt zijn autonomie en oorspronkelijke bijdrage. Zij bevordert de ontwikkeling van vrijwilligersorganisaties als uiting van solidariteit en pluralisme, participatie en burgerinzet.” Voorts bepaalt artikel 9: „De regio, de lokale overheden en andere publieke organen kunnen overeenkomsten sluiten met vrijwilligersorganisaties [...]. In de overeenkomsten worden het type begunstigden, de te verlenen prestaties en de wijze van verlening opgenomen. 2. Bovendien moeten de overeenkomsten, benevens het bepaalde in artikel 7 van wet nr. 266/1991, onder andere voorzien in: [...] f) voorschriften met betrekking tot de vergoeding van de verzekeringslasten en van de met bewijsstukken gestaafde onkosten die door de organisatie vanwege de uitvoering van de overeengekomen activiteit zijn gemaakt; g) de wijze van controle van uitvoering van de overeenkomst, ook middels periodieke bijeenkomsten van de verantwoordelijke personen van de overheidsdiensten en de verantwoordelijke personen van de organisatie; [...]”

1.4 Ten slotte kent het Italiaanse recht, zowel op nationaal als op regionaal niveau, ter uitvoering van het solidariteitsbeginsel, neergelegd in artikel 2 van de Grondwet, en het subsidiariteitsbeginsel, gewaarborgd in artikel 118 **[Or. 7]** van de Grondwet, aan vrijwilligersorganisaties die voldoen aan bepaalde vereisten (afwezigheid van winstoogmerk, overwegend vrijwilligerswerk, marginale commerciële en productieactiviteiten) een actieve rol toe in de gezondheidszorg.

2 Beginselen van het toepasselijke gemeenschapsrecht.

Allereerst is het noodzakelijk de litigieuze dienst af te bakenen.

2.1 Het betreft vervoer van dialysepatiënten die door de ASL zelf worden behandeld in het kader van de nationale gezondheidsdienst. De dienst is bedoeld om het patiënten mogelijk te maken de voor hen noodzakelijke therapie te volgen, door hen de toegang te garanderen tot gezondheidsstructuren, ingeval zij niet in staat zijn op eigen gelegenheid de behandellocatie te bereiken. De dienst voorziet daarmee in een tweevoudig doel: een gezondheidsdienst die door de nationale gezondheidsdienst wordt verstrekt, zowel fysiek als economisch toegankelijk maken. Als zodanig is de dienst op zijn minst in te delen bij diensten van algemeen belang, ofschoon hij een economisch belang kent.

2.2 Volgens het groenboek over diensten van algemeen belang [COM(2003) 270 def.] behoort de volksgezondheid in zijn geheel tot deze sector, terwijl de grens tussen diensten van algemeen belang met en zonder economisch

karakter uit de aard der zaak dynamisch is. Het niveau van deze diensten varieert afhankelijk van culturele en historische gewoonten en geografische kenmerken van de **[Or. 8]** lidstaten alsook van de technologische ontwikkeling. „De Europese Unie respecteert deze verscheidenheid en de rol die nationale, regionale en lokale overheden spelen bij de zorg voor het welbevinden van hun burgers en het garanderen van de democratische keuzes ten aanzien van onder meer de kwaliteit van diensten.”

2.3 Wat betreft de sociale voorzieningen op het gebied van de gezondheidszorg heeft de gemeenschapsrechter in het arrest van 17 juni 1997 in de zaak C-70/95 vastgesteld: „[...] bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht [kan] een lidstaat zich in het kader van zijn bevoegdheid om zijn stelsel van sociale zekerheid in te richten, op het standpunt [...] stellen, dat de verwezenlijking van de doelstellingen van een stelsel van sociale bijstand noodzakelijkerwijs inhoudt, dat de toelating tot dit stelsel van particuliere aanbieders als verleners van diensten van sociale bijstand gebonden dient te zijn aan de voorwaarde, dat zij geen winstoogmerk hebben. Voorts kan de onmogelijkheid voor ondernemingen met winstoogmerk om automatisch deel te nemen aan de uitvoering van een wettelijk stelsel van sociale bijstand van een lidstaat door middel van het sluiten van een overeenkomst die recht geeft op vergoeding door de overheid van de kosten van sociale dienstverlening op het gebied van de gezondheidszorg, vennootschappen met winstoogmerk uit andere lidstaten niet in een feitelijk of juridisch nadelige situatie brengen ten opzichte van die van vennootschappen met winstoogmerk uit de lidstaat van vestiging [...]. De artikelen 52 en 58 van het Verdrag verzetten zich er niet tegen dat een lidstaat alleen particuliere aanbieders zonder winstoogmerk toestaat aan de uitvoering van zijn stelsel van sociale bijstand deel te nemen door middel van het sluiten van overeenkomsten die recht geven op vergoeding door **[Or. 9]** de overheid van de kosten van sociale dienstverlening op het gebied van de gezondheidszorg.”

2.4 Ook zonder enig voorbehoud ten gunste van aanbieders zonder winstoogmerk (zoals uit de geciteerde rechtspraak kan worden afgeleid) is het duidelijk dat de bijzondere aard van de dienst impliceert dat uit het oogpunt van de mededinging ook andere vereisten van belang zijn, omdat rekening moet worden gehouden met de intrinsiek verschuivende grenzen tussen hetgeen al dan niet economisch van aard is en de daardoor steeds verder voortschrijdende bescherming van de mededinging. Juist bij vergelijkbare sectoren deed zich vaker de vraag voor naar het belang van de bijdrage van vrijwilligerswerk. In de volgende mededeling [COM(2004) 374 def.], het witboek over de diensten van algemeen belang, is derhalve onder meer benadrukt dat de „diensten van algemeen belang zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden opgezet en gereguleerd en dat het subsidiariteitsbeginsel streng in acht moet worden genomen. De Commissie respecteert de essentiële rol van de lidstaten en de regionale en lokale overheden op het gebied van diensten van algemeen belang.”

3 Het VWEU en de nieuwe aanbestedingsrichtlijn.

Artikel 9 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt dat de Unie „[b]ij de bepaling en de uitvoering van haar beleid en optreden [...] rekening [houdt] met de eisen in verband met [...] de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van sociale uitsluiting alsmede een hoog niveau van onderwijs, opleiding en bescherming van de **[Or. 10]** menselijke gezondheid”, beginselen die in overeenstemming zijn met het solidariteitsbeginsel uit de Italiaanse Grondwet, waarvan het vrijwilligerswerk een uiting is. Artikel 7 VWEU bepaalt: „De Unie ziet toe op de samenhang tussen haar verschillende beleidsmaatregelen en optredens, rekening houdend met het geheel van haar doelstellingen [...]”. Artikel 14 VWEU bepaalt, onder verwijzing naar de diensten van algemeen economisch belang, dat de Unie en de lidstaten, gezien de rol die zij vervullen bij het bevorderen van sociale en territoriale samenhang, er zorg voor dragen „dat deze diensten functioneren op basis van beginselen en, met name economische en financiële, voorwaarden die hen in staat stellen hun taken te vervullen.” Artikel 106 luidt: [...] „De ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang [...] vallen onder de regels van de Verdragen, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing daarvan de vervulling, in feite of in rechte, van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert.”

3.1 Ten slotte, juist omdat onderhavige vervoersdiensten „een grensgeval” vormen, is in de recente „Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 15 januari 2014 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het gunnen van overheidsopdrachten” verduidelijkt: „Deze richtlijn is niet van toepassing op bepaalde nooddiensten die worden uitgevoerd door non-profitorganisaties of -verenigingen, *omdat die organisaties door hun specifieke karakter in hun voortbestaan zouden worden bedreigd indien de dienstverleners volgens de procedures van deze richtlijn geselecteerd zouden moeten worden*. Het toepassingsgebied moet echter niet verder worden beperkt dan strikt noodzakelijk is. Derhalve moet uitdrukkelijk worden bepaald dat ziekenvervoer **[Or. 11]** per ambulance niet buiten de richtlijn moet blijven. In dit verband dient voorts te worden verduidelijkt dat ambulancediensten niet onder CPV-groep 601 ‚Vervoer te land’ vallen [...]. Derhalve moet worden verduidelijkt dat voor diensten die onder CPV-code 85143000-3 vallen en uitsluitend bestaan uit ziekenvervoer per ambulance, de bijzondere regeling voor sociale en andere bijzondere diensten (de ‚lichte regeling’) moet gelden. Bijgevolg moet voor gemengde opdrachten voor het verrichten van ambulancediensten in het algemeen ook het lichtere regime gelden indien de waarde van het ziekenvervoer per ambulance groter is dan de waarde van andere ambulancediensten.”

Het is van belang dat de onderhavige overeenkomst een pakket aan vervoersdiensten aangaat (in het bijzonder het noodtransport per ambulance), waarvan het vervoer van dialysepatiënten ten behoeve van therapie slechts een klein deel betreft.

Daarmee geeft de nieuwe aanbestedingsrichtlijn weliswaar in abstracto een regeling op grond van de mededingingsbeginselen van de sector, maar schrijft tevens al meteen de toepassing voor van alleen de „lichte regeling”.

4 De onkostenvergoeding in het onderhavige geval.

Onbetwist is dat het vervoer past binnen de voorzieningen van de gezondheidsdienst en ten dienste staat van de therapie voor dialysepatiënten. De organisaties waarmee de verwerende ASL [Or. 12] de overeenkomsten heeft gesloten, voldoen aan alle juridische vereisten voor vrijwilligersorganisaties in de nationale en regionale regelgeving (dit gegeven wordt ook door verzoekers niet betwist). In het door de ASL gebruikte stelsel van onkostenvergoedingen worden volgens het rechtsprekend college daadwerkelijk enkel de onkosten vergoed. Ondanks de principeramingen (met als doel belanghebbende publieke instellingen in staat te stellen voorlopige middelen voor onkosten ter beschikking te stellen, hetgeen noodzakelijk is uit boekhoudkundig oogpunt) wordt in de overeenkomsten namelijk duidelijk voorgeschreven dat vergoedingen slechts worden toegewezen na overlegging van een met bewijsstukken gestaafde onkostendeclaratie. De betwiste toekenning van een lokaal bij ziekenhuisinstellingen voor de dienst in zijn geheel (overigens slechts ten behoeve van enkele van de belanghebbenden) of de toekenning, in bepaalde gevallen, van maaltijdbonnen voor medewerkers doet daaraan volgens dit college niet af. Het stelsel van onkostenvergoeding wordt daardoor niet wezenlijk aangetast, aangezien deze voorzieningen niet alleen voortvloeien uit diverse expliciete wettelijke bepalingen, maar ook uit de omstandigheid dat de organisaties niet enkel het vervoer van dialysepatiënten verzorgen (enig door verzoekers betwist feit) maar uit hoofde van dezelfde, enkelvoudige overeenkomsten ook aanvullende diensten verlenen, in het bijzonder spoeddiensten (waarvoor juist beschikbaarheid ter plaatse en een voortdurende aanwezigheid vereist zijn); deze laatste rechtvaardigen genoemde ramingen uit anderen hoofde.

Ten slotte kan ook uit de gegarandeerde aanzienlijke kostenbesparing voor de ASL middels de rechtstreekse toekenningsprocedure, vergeleken met het bedrag dat commerciële aanbieders [Or. 13] voor dezelfde dienst in rekening brengen, worden afgeleid dat de diensten daadwerkelijk vrijwillig worden verleend.

Ervan uitgaande dat voldaan is aan de wettelijke vereisten voor rechtstreekse toekenning aan vrijwilligersorganisaties, is een beoordeling van de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht relevant.

5 De rechtspraak van het Hof van Justitie.

5.1 Het college is ervan op de hoogte dat de gemeenschapsrechter met betrekking tot de Italiaanse regelgeving betreffende vrijwilligerswerk allereerst heeft geoordeeld: „zonder het maatschappelijke belang van vrijwilligerswerk te ontkennen moet worden vastgesteld dat [...] de afwezigheid van winstoogmerk

niet uitsluit dat dergelijke organisaties een economische activiteit uitoefenen en ondernemingen vormen in de zin van de mededingingsbepalingen van het Verdrag (zie in die zin arresten van 16 november 1995, *Fédération française des sociétés d'assurance e.a.*, C-244/94, Jurispr. blz. I-4013, punt 21; 12 september 2000, *Pavlov e.a.*, gevoegde zaken C-180/98 tot C-184/98, Jurispr. blz. I-6451, punt 117, en 16 maart 2004, *AOK Bundesverband e.a.*, gevoegde zaken C-264/01, C-306/01, C-354/01 en C-355/01, Jurispr. blz. I-2493, punt 49). Van belang is dat eenheden als medische hulporganisaties die diensten voor vervoer van spoedgevallen en ziekenvervoer leveren, volgens de rechtspraak van het Hof gekwalificeerd worden als ondernemingen in de zin van de mededingingsregels van het Verdrag (arrest van 25 oktober 2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, Jurispr. blz. I-8089, punten 21 en 22). Hieruit volgt dat belanghebbende organisaties een economische activiteit kunnen uitoefenen in **[Or. 14]** concurrentie met andere organisaties. Dat dergelijke organisaties aanbiedingen kunnen doen waarvan de prijzen veel lager zijn dan die van andere aanbieders, omdat hun medewerkers gewoonlijk handelen op vrijwillige basis, belet hun niet deel te nemen aan procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten zoals voorzien in richtlijn 92/50 (zie in die zin arrest van 7 december 2000, *ARGE*, C-94/99, Jurispr. blz. I-11037, punten 32 en 38)". (arrest Hof van Justitie van 29 november 2007, C-119/06).

Dat beginsel is niettemin bevestigd in een geding waarin is geoordeeld dat de in het vooruitzicht gestelde onkostenvergoeding in werkelijkheid geen onkostenvergoeding was, omdat een extra bedrag gegarandeerd werd, ondanks de onbezoldigde dienstverlening door de medewerkers.

5.2 Om ontduiking van de bepalingen inzake aanbestedingen te voorkomen heeft de gemeenschapsrechter in het arrest van 19 december 2012 in zaak C-159/11 verklaard: „en zoals blijkt uit normale en gebruikelijke betekenis van de woorden ‚onder bezwarende titel‘, [kan een overeenkomst] niet buiten het begrip overheidsopdracht 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.”

6 Weging van beginselen en belangen.

Gegeven deze premissen acht het college het noodzakelijk om, in de context van het gemeenschapsrecht als geheel, de beginselen betreffende de bescherming van mededinging aan te laten sluiten bij de aanvullende en specifieke vereisten **[Or. 15]** die in de punten 2 en 3 uitgebreid zijn geïllustreerd en in de regeling van de openbare procedure in aanmerking zijn genomen. Vrijwilligersorganisaties zijn in abstracto weliswaar toegelaten zijn tot overheidsaanbestedingen in de hoedanigheid van „ondernemers”, maar hieruit volgt geen overeenkomstige verplichting om zich onder alle omstandigheden als dusdanig te gedragen, noch brengt zulks mee dat de commerciële activiteit hun bestaansreden vormt.

6.1 Het voorstel voor de communautaire richtlijn betreffende het plaatsen van diensten benadrukt, zoals vermeld, dat „die organisaties door hun specifieke karakter in hun voortbestaan zouden worden bedreigd indien de dienstverleners volgens de procedures van deze richtlijn geselecteerd zouden moeten worden”. De toepasselijke nationale regelgeving bepaalt dat eventuele commerciële activiteiten van deze organisaties noodzakelijkerwijs marginaal moeten blijven. Dat deze organisaties commerciële activiteiten kunnen uitoefenen, wil volgens het college niet noodzakelijkerwijs zeggen dat zij die ook moeten uitoefenen, met als paradoxaal gevolg dat het wettelijk onmogelijk wordt om vrijwilligerswerk te verrichten in de gezondheidssector in brede zin, waar met name sociale cohesie, subsidiariteit en zelfs economische houdbaarheid van dienstverlening door publieke organen relevant zijn. Inderdaad heeft de aanbestedende dienst middels de overeenkomsten met vrijwilligersorganisaties aanzienlijk op de kosten kunnen besparen, besparingen die op zich weer bijdragen aan de kostenbeheersing, waartoe elke overheidsdienst is gehouden, en die de burgermaatschappij, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel [Or. 16], in staat stellen bij te dragen aan de volledige uitvoering van de taken van de gezondheidsdienst. Anderzijds behoren tot de doelen van de richtlijnen betreffende plaatsing van overheidsopdrachten die ter goedkeuring zijn voorgelegd, ook efficiëntere overheidsuitgaven en opdrachtgevers in staat stellen gedeelde sociale doeleinden na te streven.

Waar het systeem van de overeenkomsten, zoals in het onderhavige geval, strikt is gebaseerd op vergoeding van de kosten, is het college derhalve van mening dat de organisatie handelt zonder commercieel belang, waardoor afwijking van de openbare procedure geoorloofd is.

6.2 Vanwege de vrijwillige structuur van deze organisaties is het bovendien moeilijk om hen te vergelijken met gewone marktdeelnemers, ook in abstracto. De meeste medewerkers van een vrijwilligersorganisatie worden immers niet betaald (en dat op grond van een uitdrukkelijke norm en uit vrije keus van de vrijwilligers, die hun „beloning” in een andere dan economische waarde ontvangen), zodat de organisatie lagere arbeidskosten heeft dan commerciële organisaties. Door dit structurele verschil in organisatie wordt elk vergelijk noodzakelijkerwijs moeilijk, hoewel dit niet toe valt te schrijven aan onrechtmatig concurrentieverstorend gedrag. Ook al zijn er op de markt ondernemers voor wie de arbeidskosten aanmerkelijk kunnen variëren, dan nog is het niet logisch een vergelijking te trekken tussen, enerzijds, partijen die gebonden zijn aan minimumvergoedingen [Or. 17] (onderwerp van een mogelijke controle wegens onregelmatigheid tijdens de aanbestedingsprocedure, omdat deze, ofschoon niet verplicht, in de uitgesloten sectoren ook niet verboden is) en anderzijds, partijen die praktisch geen kosten hebben.

6.3 Ten slotte is het college van mening dat de communautaire regelgeving marginaal verenigbaar is met een overeenkomst met vrijwilligersorganisaties (die de vereisten strikt in acht nemen) op het gebied van de nationale

gezondheidsdienst, waarbij slechts een onkostenvergoeding wordt verstrekt. Resteert de plicht te controleren of die vergoeding daadwerkelijk een onkostenvergoeding is (zoals reeds duidelijk gemaakt door de gemeenschapsrechter), naast de verplichting van de dienst om inschrijvingen van meerdere vrijwilligersorganisaties te vergelijken, om zo te voorkomen dat de aanbestedende dienst onder het mom van een onkostenvergoeding inefficiënte of niet-bestaande beheerskosten moet dragen.

Deze vergelijking kan echter beperkt blijven tot structureel homogene mededingers en tot onderling vergelijkbare aanbiedingen; deze vergelijkingsprocedure zou, in geval van grensoverschrijdend belang, tevens toegankelijk moeten zijn voor communautaire aanbieders die overeenkomen met nationale vrijwilligersorganisaties, zoals beschreven in nationale regelgeving.

6.4 Ten slotte resteert de noodzaak een systeem te ontwikkelen om negatieve gevolgen voor de mededinging op de markt te verhinderen en te voorkomen, indien men de mening is toegedaan dat vrijwilligersorganisaties zich volgens de huidige stand van de rechtspraak van het Hof van Justitie op de **[Or. 18]** gewone markt kunnen begeven. In de Italiaanse regelgeving wordt uitdrukkelijk bepaald dat commerciële activiteiten van dit soort instellingen „marginaal” dienen te blijven; een dergelijke beperking lijkt uit zichzelf al een significant verstorend effect te verhinderen, waardoor het waarschijnlijk van ondergeschikt belang is ten opzichte van de behoefte om de sociale en publieke waarde van vrijwilligerswerk te behouden. Zoals reeds aangegeven doet zich daarnaast noodzakelijkerwijs een vergelijkbaar verstorend effect voor wanneer wordt toegestaan dat partijen die ex lege kosteloze diensten aanbieden, moeten concurreren met partijen die gehouden zijn dergelijke diensten te belonen.

[OMISSIS] ten slotte kunnen uit het gemeenschapsrecht af te leiden, aanvullende voorschriften toepassing vinden, die beperkingen opleggen ten opzichte van eventuele rechtmatige rechtstreekse gunningen, die erin bestaan dat de betrokken aanbieders slechts voor een klein percentage toegang krijgen tot de markt. Aldus zou het begrip „marginale commerciële activiteit” uit de Italiaanse wet nauwgezet gekwantificeerd kunnen worden. De al meermaals geciteerde ontwerp-aanbestedingsrichtlijn kan als voorbeeld dienen: op grond van een bepaling daarvan kunnen aanbestedende diensten (ook zij worden in de communautaire rechtspraak beschouwd als ondernemers, ondanks hun evidente bijzondere kenmerken) rechtstreeks onderling onderhandelen wanneer: 1) de overeenkomst streeft naar het garanderen van overheidsdiensten die zij gehouden zijn uit te voeren; 2) de rechtstreekse relatie beantwoordt aan een algemeen belang; 3) de belanghebbende overheidsdiensten minder dan 20 % van hun activiteiten op de open markt ontplooiën.

[Or. 19]

7 Prejudiciële vragen voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Vanwege de aanmerkelijke belangen en de complexiteit van de waarden die op het spel staan, worden de volgende vragen aan de gemeenschapsrechter voorgelegd.

„1) Verzet het Unierecht inzake openbare aanbestedingen – te weten in de onderhavige zaak betreffende uitgesloten overeenkomsten, de algemene beginselen van vrije mededinging, non-discriminatie, transparantie en evenredigheid – zich tegen een nationale regeling die toestaat dat de dienst van ziekenvervoer rechtstreeks wordt gegund aan vrijwilligersorganisaties die in overwegende mate steunen op vrijwillige, onbezoldigde diensten, waarbij louter onkosten worden vergoed?

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

3) Ingeval een dergelijke wijze van gunning verenigbaar is met het gemeenschapsrecht: zijn vrijwilligersorganisaties waaraan rechtstreeks een opdracht is gegund, gebonden aan precieze percentuele beperkingen voor parallelle toegang tot de markt, en dient **[Or. 20]** de nationale bepaling die voorschrijft dat commerciële activiteiten van deze organisaties marginaal zijn, derhalve in die zin te worden uitgelegd?”

[OMISSIS] *[Procedure]*

DICTUM

Het Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Eerste kamer)

1) verwijst de in de rechtsoverwegingen vermelde prejudiciële vragen krachtens artikel 267 VWEU naar het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

2) [OMISSIS]

3) de behandeling van de zaak wordt geschorst [OMISSIS]. *[procedure]*

Aldus besloten in Turijn [OMISSIS] 9 januari 2014 [OMISSIS]:

[OMISSIS]

[Or. 21]

[OMISSIS]