

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

F. G. JACOBS

της 17ης Μαΐου 2001 ¹

Περιεχόμενα

I — Εισαγωγή	I-8095
II — Ο επίδικος νόμος του ομόσπονδου κράτους	I-8095
1. Βασικές έννοιες	I-8095
2. Η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας (Rettungsdienst)	I-8096
3. Η χρηματοδότηση της δημόσιας υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας	I-8098
4. Άδειες για την παροχή ανεξαρτήτων υπηρεσιών επείγουσας ιατρικής βοήθειας	I-8099
III — Η κύρια δίκη	I-8100
IV — Το περιεχόμενο της παρούσας αίτησης εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως ...	I-8103
V — Τα επιχειρήματα των διαδίκων συνοπτικά	I-8105
VI — Εφαρμογή του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ: επιχειρήσεις με ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα	I-8107
1. Η έννοια της επιχείρησης	I-8107
α) Οι υγειονομικές οργανώσεις ως επιχειρήσεις	I-8108
β) Οι δημόσιες αρχές ως επιχειρήσεις	I-8109
2. Ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα	I-8112
α) Η έννοια των ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων	I-8112
β) Οι υγειονομικές οργανώσεις ως επιχειρήσεις με ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα	I-8114
VII— Παράβαση του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις της Συνθήκης	I-8115
1. Τα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 249, παράγραφος 1, ΕΚ	I-8116
2. Τα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 81, παράγραφος 1, στοιχείο γ, ΕΚ	I-8116
3. Τα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ	I-8117
α) Δεσπόζουσα θέση μιας ή περισσότερων επιχειρήσεων σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς	I-8118
— Η σχετική αγορά	I-8118

1 — Γλώσσα του προτύπου: η αγγλική.

— Η σχετική γεωγραφική αγορά	I-8119
— Δεσπόζουσα θέση στη σχετική αγορά	I-8120
— Η σχετική αγορά ως σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς	I-8121
β) Το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 και οι πιθανές καταχρήσεις δεσπόζουσας θέσης	I-8124
— Η κατάσταση στην οποία οι κατέχουσες δεσπόζουσα θέση επιχειρήσεις είναι πρόδηλο ότι αδυνατούν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση	I-8125
— Δημιουργία συγκρούσεως συμφερόντων	I-8128
γ) Οι συνέπειες επί του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών	I-8129
VIII — Δικαιολόγηση βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ	I-8132
IX — Πρόταση	I-8135

I — Εισαγωγή

1. Η παρούσα αίτηση του Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Γερμανία) αφορά το ζήτημα αν συμβιβάζεται με το άρθρο 86 ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 82 ΕΚ, μια διάταξη νόμου κατά την οποία οι ιδιωτικές επιχειρήσεις δεν μπορούν να λάβουν άδεια για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών με ασθενοφόρα όταν η χορήγηση της άδειας πιθανολογείται ότι θα έχει επιπτώσεις στη λειτουργία και την αποδοτικότητα της δημόσιας υπηρεσίας ιατρικής βοήθειας, η οποία έχει ανατεθεί, για συγκεκριμένες γεωγραφικές ζώνες, σε ιδιωτικές υγειονομικές οργανώσεις όπως είναι ο Ερυθρός Σταυρός.

II — Ο επίδικος νόμος του ομόσπονδου κράτους

2. Στη Γερμανία οι υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών διέπονται από νόμους που έχουν

εκδοθεί από τα επί μέρους ομόσπονδα κράτη. Ο σχετικός νόμος στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου, είναι ο Rettungsdienstgesetz (νόμος περί υπηρεσίας διασώσεως), όπως τροποποιήθηκε στις 22 Απριλίου 1991² (στο εξής: RettDG 1991).

1. Βασικές έννοιες

3. Ο RettDG 1991 διακρίνει, κατά τα ουσιαώδη, μεταξύ δύο τύπων μεταφοράς με ασθενοφόρο, την επείγουσα μεταφορά (Notfalltransport) και τη μη επείγουσα μεταφορά ασθενών (Krankentransport).

4. Η επείγουσα μεταφορά είναι η μεταφορά ασθενών ή τραυματιών των οποίων απειλείται η ζωή (Notfallpatienten). Συνίσταται στη λήψη μέτρων διασώσεως, στην προετοιμασία

2 — GVBl. 1991, σ. 217.

των ασθενών για τη μεταφορά και τη διακόμσή τους με την κατάλληλη φροντίδα σε νοσοκομείο για την περαιτέρω αντιμετώπιση της κατάστασής τους³.

5. Η μη επείγουσα μεταφορά ασθενών είναι η μεταφορά ασθενών, τραυματιών ή ατόμων που χρήζουν βοήθειας αλλά δεν βρίσκονται σε κατάσταση ανάγκης. Συνίσταται στην παροχή της κατάλληλης ιατρικής φροντίδας και στη μεταφορά τους, παράλληλα με την αντιμετώπιση της κατάστασής τους⁴.

6. Τόσο η επείγουσα όσο και η μη επείγουσα μεταφορά διενεργούνται με ασθενοφόρα (Krankenkraftwagen)⁵, που είναι βασικά δύο ειδών.

7. Η επείγουσα μεταφορά διενεργείται κανονικά με ασθενοφόρα διασώσεως (Rettungswagen)⁶. Το ασθενοφόρο διασώσεως πρέπει να φέρει ειδικό εξοπλισμό. Το πρόσωπο που φροντίζει τον ασθενή κατά τη μεταφορά πρέπει να έχει τα ανάλογα προσόντα (Rettungsassistent)⁷.

8. Η μη επείγουσα μεταφορά ασθενών διενεργείται συνήθως με κοινό ασθενοφόρο (Krankentransportwagen) το οποίο δεν απαιτείται να έχει τον ίδιο τεχνικό εξοπλισμό. Εξάλλου το πρόσωπο που φροντίζει τον ασθενή κατά τη διάρκεια της μεταφοράς μπορεί να έχει λιγότερα προσόντα από συνοδό ασθενοφόρου (Rettungssanitäter)⁸.

9. Ο RettDG 1991 δεν έχει εφαρμογή στη διακόμιση ασθενών που δεν χρήζουν ειδικής βοήθειας ή επίβλεψης, σε οχήματα που δεν είναι ασθενοφόρα (Krankenfahrten)⁹.

2. Η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας (Rettungsdienst)

10. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, του RettDG 1991, η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας Rettungsdienst εξασφαλίζει στο κοινό, οσάκις απαιτείται, (bedarfsgerecht) και σε ολόκληρο το έδαφος (flächendeckend) υπηρεσίες επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς. Αντίθετα με ό,τι φαίνεται να υπολαμβάνει το αιτούν δικαστήριο, από τα έγγραφα που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι η μεταφορά ασθενών (και όχι μόνον η επείγουσα μεταφορά) διείπτετο επίσης από τις διατάξεις που ίσχυαν πριν από την έκδοση

3 — Άρθρο 2, παράγραφος 2, του RettDG 1991.

4 — Άρθρο 2, παράγραφος 3.

5 — Άρθρο 21, παράγραφος 1.

6 — Άρθρο 1, παράγραφος 2.

7 — Άρθρο 22, παράγραφος 3, σημείο 2.

8 — Άρθρο 22, παράγραφος 3, σημείο 1.

9 — Άρθρο 1, παράγραφος 2, σημείο 3.

του RettDG 1991 ως μέρος της δημόσιας υπηρεσίας ιατρικής βοήθειας. Το κύριο χαρακτηριστικό της υπηρεσίας ιατρικής βοήθειας είναι να εξασφαλίζει τις υπηρεσίες διασώσεως επί 24ώρου βάσεως υπό όμοιες ποιοτικές συνθήκες ακόμη και σε απομακρυσμένες περιοχές αναξάρτητα του αν είναι οικονομικώς συμφέρουσα κάθε επί μέρους ενέργεια.

11. Για την οργάνωση της δημόσιας υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας το ομόσπονδο κράτος διαιρείται σε επιχειρησιακές ζώνες (Rettungsdienstbereiche)¹⁰. Οι υπηρεσίες μεταφοράς με ασθενοφόρο εντός εκάστης επιχειρησιακής ζώνης συντονίζονται από μια κεντρική μονάδα (Rettungsleitstelle)¹¹. Οι υπηρεσίες παρέχονται από σταθμούς ασθενοφόρων (Rettungswachen), που οργανώνονται, επανδρώνονται και εξοπλίζονται σύμφωνα με τις απαιτήσεις της τοπικής νομοθεσίας¹². Εντός δεκαπέντε λεπτών από την ειδοποίηση της κεντρικής μονάδας συντονισμού το ασθενοφόρο πρέπει να μπορεί να φθάσει σε οποιοδήποτε σημείο του οδικού δικτύου¹³.

12. Την ευθύνη της δημόσιας υπηρεσίας ιατρικής βοήθειας έχει κατ' αρχήν το ομόσπονδο κράτος, οι περιφερειακοί φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης (Landkreise) και οι

δήμοι που είναι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης και αυτοί (Kreisfreie Städte)¹⁴.

13. Ωστόσο, κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, του RettDG 1991, η αρμόδια αρχή «αναθέτει» (überträgt) τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας ιατρικής βοήθειας σε «αναγνωρισμένες υγειονομικές οργανώσεις» (anerkannte Sanitätsorganisationen), εφόσον αυτές είναι ικανές και πρόθυμες να εξασφαλίσουν τις υπηρεσίες αυτές επί 24ώρου βάσεως. Η δημόσια υπηρεσία ιατρικής βοήθειας μπορεί να ανατεθεί και σε άλλους φορείς μόνον αν οι οργανώσεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, δεν είναι διατεθειμένες ή ικανές να την εξασφαλίσουν¹⁵.

14. Η ανάθεση της δημόσιας υπηρεσίας ιατρικής βοήθειας αφορά μόνο τη λειτουργία της υπηρεσίας. Η τελική ευθύνη της αναθέτουσας δημόσιας αρχής για την υπηρεσία παραμένει ανέκραια, όπως μαρτυρεί το γεγονός ότι αυτή διατηρεί το δικαίωμα να ασκεί εποπτεία και να δίνει οδηγίες και την υποχρέωση να φέρει τα σχετικά έξοδα¹⁶.

15. Το αιτούν δικαστήριο αναφέρει ότι σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις οι αρμόδιοι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης αναθέτουν τη δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας σε αναγνωρισμένες υγειονο-

10 – Άρθρο 4, παράγραφος 1.

11 – Άρθρα 4, παράγραφος 3, και 7.

12 – Άρθρα 4, παράγραφος 3, και 8.

13 – Άρθρο 8, παράγραφος 2.

14 – Άρθρο 3.

15 – Άρθρο 5, παράγραφος 3.

16 – Άρθρα 10 και 11.

μικές οργανώσεις και συγκεκριμένα στον Deutsches Rotes Kreuz (γερμανικός Ερυθρός Σταυρός), στην οργάνωση Arbeiter-Samariter Bund στο Johanniter-Unfall-Hilfe (ίδρυμα Ιωαννιτών για την περίθαλψη τραυματιών) και στο Malteser-Hilfsdienst (πρώτες βοήθειες Μάλτας). Ο Δήμος Trier πάντως και συγκεκριμένα η πυροσβεστική υπηρεσία λειτουργεί ο ίδιος τη δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας.

16. Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί επίσης ότι η λειτουργία της υπηρεσίας ανατίθεται με μονομερή πράξη της αρμόδιας αρχής (Beleihung). Το άρθρο 5, παράγραφος 2, του RettDG 1991 ορίζει πάντως ότι η μεταβίβαση γίνεται με σύμβαση δημοσίου δικαίου (öffentlich-rechtlicher Vertrag) μεταξύ της αρμόδιας αρχής και της οικείας υγειονομικής οργάνωσης. Δύο τέτοιες συμβάσεις προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο.

17. Οι σταθμοί επείγουσας ιατρικής βοήθειας οργανώνονται, επανδρώνονται και συντηρούνται από την υγειονομική οργάνωση στην οποία έχει ανατεθεί η υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας στη συγκεκριμένη γεωγραφική ζώνη¹⁷. Οσάκις οι σταθμοί επείγουσας ιατρικής βοήθειας σε συγκεκριμένη ζώνη ανατίθενται σε περισσότερες υγειονομικές οργανώσεις, η μεγαλύτερη από αυτές οφείλει να οργανώσει, να επανδρώσει και να συντηρεί την κεντρική μονάδα ελέγχου¹⁸.

3. Η χρηματοδότηση της δημόσιας υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας

18. Η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας χρηματοδοτείται εν μέρει από το κράτος και εν μέρει με τα τέλη που καταβάλλουν οι ασθενείς.

19. Οι δαπάνες υποδομής των μονάδων κεντρικού ελέγχου και των σταθμών επείγουσας ιατρικής βοήθειας (ανέγερση, συντήρηση, εξοπλισμός, μισθώματα) χρηματοδοτούνται σε μεγάλο βαθμό απευθείας από το ομόσπονδο κράτος ή τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης¹⁹.

20. Κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, του RettDG 1991, τα λοιπά έξοδα κυρίως έξοδα λειτουργίας (Betriebskosten) — χρηματοδοτούνται με τα τέλη που καταβάλλουν οι χρήστες (Benutzungsentgelte). Σύμφωνα με την αρχή της πλήρους καλύψεως των δαπανών (Selbstkostendeckungsprinzip), τα τέλη αυτά υπολογίζονται έτσι ώστε να καλύπτουν όλα τα έξοδα της δημόσιας υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας που δεν καλύπτονται από άλλες πηγές.

21. Κατά το άρθρο 12, παράγραφος 2, του RettDG 1991, οι υγειονομικές οργανώσεις στις οποίες έχουν ανατεθεί οι υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής βοήθειας και οι οργανώσεις που εκπροσωπούν τον τομέα της

17 — Άρθρο 8, παράγραφος 1.

18 — Άρθρο 7, παράγραφος 1.

19 — Άρθρο 11.

υγειονομικής ασφάλισης συνάπτουν συμφωνίες ως προς το ύψος των τελών που καλούνται να καταβάλουν οι χρήστες. Οι συμφωνίες αυτές πρέπει να εγκρίνονται από τον αρμόδιο Υπουργό. Ο λόγος για τον οποίο οι οργανώσεις που εκπροσωπούν τον τομέα υγειονομικής ασφάλισης παίζουν τόσο μεγάλο ρόλο στον καθορισμό των τελών που καταβάλλουν οι χρήστες είναι ότι τα τέλη αυτά σε τελευταία ανάλυση καταβάλλονται από τα δημόσια ή ιδιωτικά ταμεία ασφαλίσεως.

22. Τα τέλη αυτά καθορίζονται ομοίμορφα για το ομόσπονδο κράτος. Είναι δηλαδή τα ίδια για τις υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής βοήθειας που παρέχονται σε πόλεις και σε απομακρυσμένες περιοχές.

4. Άδειες για την παροχή ανεξαρτήτων υπηρεσιών επείγουσας ιατρικής βοήθειας

23. Παράλληλα με τις διατάξεις που διέπουν τη δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας υπάρχουν και γενικοί κανόνες που ρυθμίζουν τα των αδειών για την παροχή υπηρεσιών επείγουσας ιατρικής βοήθειας.

24. Οι διατάξεις αυτές περιέχονταν αρχικά στον νόμο περί μεταφοράς προσώπων (Personenbeförderungsgesetz)²⁰ που είναι ομοσπονδιακός νόμος και έχει εφαρμογή σε

ολόκληρο το έδαφος της Γερμανίας. Ο νόμος αυτός αντιμετώπιζε την παροχή υπηρεσιών επίγειας ιατρικής βοήθειας ως είδος μεταφοράς προσώπων με μισθωμένο όχημα. Τα πρόσωπα που παρείχαν υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής βοήθειας έπρεπε να έχουν άδεια για να ασκήσουν τη δραστηριότητα αυτή. Η χορήγηση της άδειας εξηρτάτο από εγγυήσεις όσον αφορά την ασφάλεια και την αποτελεσματικότητα της ενέργειας και την αξιοπιστία και τα επαγγελματικά προσόντα του παρέχοντος τις υπηρεσίες. Πάντως η άδεια λειτουργίας υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας — αντίθετα με τις υπηρεσίες ταξί, λόγω χάρις — δεν είχε ως προϋπόθεση την εκτίμηση των συγκεκριμένων αναγκών. Εντός αυτού του νομικού πλαισίου, η δημόσια υπηρεσία ιατρικής βοήθειας με την υποχρέωσή της να είναι διαθέσιμη ολόκληρο το 24ωρο κάθε μέρα, συνυπήρχε με ιδιώτες ανεξάρτητους επιχειρηματίες που ασχολούνταν κυρίως με μη επείγουσα μεταφορά ασθενών κατά τη διάρκεια της ημέρας.

25. Το 1989 — προφανώς κατ' απαίτηση των ομοσπόνδων κρατών — ο εν λόγω ομοσπονδιακός νόμος τροποποιήθηκε ώστε να αφαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής του ο τομέας των υπηρεσιών επείγουσας ιατρικής βοήθειας. Κατ' αυτόν τον τρόπο άνοιξε ο δρόμος για τη νομοθεσία των ομοσπόνδων κρατών — στο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου εκδόθηκε ο RettDG 1991.

26. Ο RettDG 1991, αντίθετα με την προηγούμενη νομοθεσία δεν περιέχει μόνο διατάξεις περί δημόσιας υπηρεσίας υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας αλλά και

20 — BGBl. 1961, I, σ. 241.

γενικούς κανόνες για την παροχή των υπηρεσιών αυτών και ειδικότερα όσον αφορά την αναγκαία άδεια για την παροχή τους.

27. Όπως κατά το προηγούμενο ομοσπονδιακό καθεστώς, η χορήγηση άδειας εξαρτάται από εγγυήσεις όσον αφορά την ασφάλεια και την αποτελεσματικότητα της πράξης και την αξιοπιστία και τα επαγγελματικά προσόντα του προσώπου που παρέχει τις υπηρεσίες.

28. Το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991, που είναι η βασική επίδικη διάταξη στην προκειμένη υπόθεση επέβαλε όμως και μια νέα προϋπόθεση. Η διάταξη αυτή είναι η ακόλουθη:

«Η άδεια δεν χορηγείται αν αναμένεται ότι, με τη χρήση της, θίγεται το δημόσιο συμφέρον για μία αποτελεσματική υπηρεσία διασώσεως κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1. Εν προκειμένω, στα πλαίσια καταρτίσεως του σχεδιασμού της υπηρεσίας διασώσεως [...], πρέπει να λαμβάνονται ιδιαίτερως υπόψη το κατά πόσον τίθενται παντού οι υπηρεσίες στη διάθεση του κοινού, ο βαθμός χρησιμοποίησεως των δυνατοτήτων καθώς και ο αριθμός των κλήσεων προς παροχή υπηρεσιών, ο απαιτούμενος χρόνος μέχρι την ανάληψη της υπηρεσίας και η διάρκεια της παρεχόμενης υπηρεσίας, όπως και η εξέλιξη της καταστάσεως των εξόδων και των εσόδων [...]».

29. Κατά το εθνικό δικαστήριο, η διάταξη αυτή πρέπει να ερμηνευθεί κατά την έννοια ότι παρέχει στις υγειονομικές οργανώσεις de facto μονοπώλιο στην αγορά υπηρεσιών επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών. Κατά την άποψή του, βάσει της διάταξης αυτής, οι άδειες για την παροχή υπηρεσιών επείγουσας ιατρικής βοήθειας χορηγούνται μόνον αν η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας αδυνατεί να καλύψει τις ανάγκες. Αυτό όμως ποτέ δεν θα συμβεί, δεδομένου ότι η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας είναι υποχρεωμένη να εξασφαλίζει ικανοποιητική εξυπηρέτηση του κοινού καθόλο το 24ωρο. Το αναγκαίο δυναμικό της δημόσιας υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας καθορίζεται όχι από οικονομικής φύσεως θεωρήσεις αλλά από τις πιθανές περιπτώσεις ανάγκης ακόμη και τις περιπτώσεις καταστροφών. Συνεπώς, στη δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας, οι περίοδοι επιφυλακής ξεπερνούν τις περιόδους δράσεως. Κατά συνέπεια, οι άδειες σε ιδιώτες επιχειρηματίες ουδέποτε θα είναι χρήσιμες ή αναγκαίες. Αντιθέτως, θα μειώσουν τη χρησιμοποίηση της δημόσιας υπηρεσίας επείγουσας ιατρικής βοήθειας και θα επηρεάσουν αρνητικά τα έσοδα και τα έξοδά της.

III — Η κύρια δίκη

30. Η προσφεύγουσα επιχείρηση Firma Ambulanz Glöckner (Ambulanz Glöckner) είναι ιδιωτική επιχείρηση εγκατεστημένη στο Firmasens, η οποία παρέχει υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής βοήθειας ανεξάρτητα από τη δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι έχει στην κυριότητά της και χρησιμοποιεί δύο ασθενοφόρα μη επείγουσας μεταφοράς και ένα επείγουσας μεταφοράς. Βάσει της στε-

ρεότυπης συμφωνίας που συνήψε με δύο ασφαλιστικούς φορείς μπορεί να ζητήσει ως αμοιβή για τις υπηρεσίες της ένα ποσό, επιστρεφόμενο από το ταμείο ασφαλίσεως το οποίο είναι σημαντικά χαμηλότερο από το αντίστοιχο τέλος που καταβάλλεται στη δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας.

31. Όσον αφορά τις υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής βοήθειας, της χορηγήθηκε το 1990 — δηλαδή πριν από τη θέση σε ισχύ του RettDG 1991 και υπό το κράτος της προηγούμενης ομοσπονδιακής νομοθεσίας — η άδεια πραγματοποίησης μεταφοράς ασθενών που έληγε τον Οκτώβριο του 1994.

32. Τον Ιούλιο του 1994, ζήτησε από τις αρχές του καθού Landkreis (περιφερειακός φορέας) Südwestpfalz (στο εξής: Landkreis) την ανανέωση της άδειάς της για την «παροχή υπηρεσιών επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών».

33. Ο Landkreis κάλεσε τις δύο υγειονομικές οργανώσεις στις οποίες έχει ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας στην περιοχή, δηλαδή τον Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Rheinland-Pfalz (στο εξής: ΓΕΣ) και την Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz (στο εξής: ASB), να διατυπώσουν την γνώμη τους επί των συνεπειών που θα είχε η ζητούμενη άδεια.

34. Και οι δύο οργανώσεις παρατήρησαν ότι η γενικευμένη παροχή υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών δεν λειτουργούσε κατά τρόπον ώστε να καλύπτονται τα έξοδα, οπότε η είσοδος και άλλων επιχειρηματιών θα προκάλούσε είτε αύξηση των σχετικών τελών είτε περιορισμό της εκτάσεως παροχής των σχετικών υπηρεσιών.

35. Για τον λόγο αυτό, ο Landkreis απέρριψε την αίτηση ανανέωσης της άδειας βάσει του άρθρου 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991. Παρατήρησε ότι στη συγκεκριμένη ζώνη, η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας λειτούργησε το 1993 μόνο στο 26 % των δυνατοτήτων της.

36. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υπέβαλε αρχικά ένσταση κατά της αποφάσεως αυτής και στη συνέχεια προσέφυγε στα δικαστήρια.

37. Με απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1998, το Verwaltungsgericht (διοικητικό δικαστήριο) Neustadt an der Weinstrasse υποχρέωσε τις καθών αρχές να χορηγήσουν στην προσφεύγουσα τη ζητούμενη άδεια. Το εν λόγω δικαστήριο έκρινε κατά τα ουσιαστικά ότι κακώς το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 ερμηνεύεται κατά την έννοια ότι αποκλείει εν πάση περιπτώσει, τη δυνατότητα χορηγήσεως σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες αδειών για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών. Αντιθέτως, από το σύστημα που θεσπίζει ο επίδικος νόμος προκύπτει βούληση του νομοθέτη να δώσει

τη δυνατότητα σε ιδιώτες επιχειρηματίες να παρέχουν υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών παράλληλα με τη δημόσια υπηρεσία. Ο νομοθέτης δηλαδή αποδέχεται σιωπηρά το ενδεχόμενο αυξήσεως των εξόδων σε κάποιο βαθμό. Δεδομένου ότι η προσφεύγουσα διενεργούσε μεταφορά ασθενών επί επτά έτη και πλέον, είναι σαφές ότι η δραστηριότητά της δεν απείλησε την επιχειρησιακή ικανότητα ή την ύπαρξη της δημόσιας υπηρεσίας.

38. Ο Landkreis άσκησε έφεση κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου που επέτρεψε την παρέμβαση των ενδιαφερομένων υγειονομικών οργανώσεων, της ASB και του ΓΕΣ. Στη δίκη συμμετέχει, βάσει της ισχύουσας δικονομίας, ο Vertreter des öffentlichen Interesses (εκπρόσωπος του δημοσίου συμφέροντος).

39. Κατά το αιτούν δικαστήριο η έκβαση της δίκης εξαρτάται από το αν έχει εφαρμογή το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991. Κατά την άποψή του αν έχει εφαρμογή η διάταξη αυτή, οι αρχές όφειλαν να αρνηθούν την ανανέωση της άδειας, δεδομένου ότι οι οργανώσεις στις οποίες έχει ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών έχουν αρκετή ικανότητα, οπότε η έφεση ευδοκιμεί. Αν όμως διαπιστωθεί ότι το άρθρο 18, παράγραφος 3, δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο και συνεπώς δεν έχει εφαρμογή τότε η έφεση δεν ευδοκιμεί.

40. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι οι υγειονομικές οργανώσεις είναι επιχειρή-

σεις με «ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα» κατά την έννοια του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ. Επιπλέον, η θέσπιση του άρθρου 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 από τον νομοθέτη του ομόσπονδου κράτους μπορεί να θεωρηθεί ως «μέτρο» απαγορευόμενο από το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ. Και τούτο διότι η επίδικη διάταξη δημιουργεί μονοπώλιο στην αγορά υπηρεσιών επείγουσας ιατρικής βοήθειας κατά παράβαση των γενικών στόχων της Συνθήκης και της απαγορεύσεως του άρθρου 81, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ΕΚ, δηλαδή της απαγορεύσεως της κατανομής των αγορών. Κατά την άποψή του, η επίδικη διάταξη δεν δικαιολογείται βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ. Δεδομένου ότι η προηγουμένη κατάσταση ήταν πλήρως ικανοποιητική ήταν περιττή η δημιουργία μονοπωλίου.

41. Παραπέμποντας σε ορισμένες αποφάσεις του Δικαστηρίου, το εθνικό δικαστήριο αμφιβάλει πάντως για δύο ζητήματα, δηλαδή αν η χορήγηση αποκλειστικού δικαιώματος μπορεί να θεωρηθεί άνευ ετέρου ως ασύμβατη με τη Συνθήκη και αν το επίδικο μέτρο «μπορεί να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών» κατά την έννοια των άρθρων 81 ΕΚ και 82 ΕΚ.

42. Βάσει αυτών των σκέψεων υποβάλλει το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Συμβιβάζεται με το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ και τα άρθρα 81 και 82 ΕΚ η παραχώρηση μονοπωλίου για την παροχή

υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών εντός ορισμένης γεωγραφικής ζώνης»

σκόπιμο να διευκρινίσω ορισμένα προκαταρκτικά ζητήματα.

43. Στο μεταξύ το αιτούν δικαστήριο υποχρέωσε τις αρχές να χορηγήσουν προσωρινά και μέχρι εκδικάσεως της κύριας υπόθεσης την άδεια στην προσφεύγουσα να παρέχει τις επίδικες υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής βοήθειας.

44. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner, ο Landkreis Südwestpfalz, η ASB, ο Vertreter des öffentlichen Interesses, η Αυστριακή Κυβέρνηση και η Επιτροπή υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις. Επίσης απάντησαν εγγράφως σε ερωτήσεις του Δικαστηρίου. Κατά τη συνεδρίαση εκπροσωπήθηκαν η Ambulanz Glöckner, ο Landkreis Südwestpfalz, ο Vertreter des öffentlichen Interesses και η Επιτροπή.

IV — Το περιεχόμενο της παρούσας αίτησης εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως

45. Μια από τις δυσχέρειες στην παρούσα υπόθεση είναι ότι όλοι όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις διαφωνούν με το αιτούν δικαστήριο και μεταξύ τους όχι μόνον ως προς την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ αλλά και ως προς την ερμηνεία των επιδικών εθνικών διατάξεων, ως προς τα πραγματικά περιστατικά και ως προς την έννοια του προδικαστικού ερωτήματος. Πριν αρχίσω την ανάλυση θεωρώ

46. Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι οι κανόνες που ίσχυαν πριν το 1991 ανέθεταν μόνον την επείγουσα μεταφορά στις οικείες υγειονομικές οργανώσεις και ότι ο RettDG 1991 διευρύνει την ανάθεση αυτή ώστε να περιλαμβάνει και τη μη επείγουσα μεταφορά ασθενών²¹. Επί της βάσεως αυτής, η Επιτροπή ασχολείται διά μακρών στις παρατηρήσεις της με το ζήτημα αν οι περι ανταγωνισμού κανόνες απαγορεύουν σε ένα κράτος μέλος να διευρύνει το υπάρχον μονοπώλιο επείγουσας μεταφοράς και στον τομέα της μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών.

47. Είναι πάντως σαφές από τις παρατηρήσεις των διαδίκων της κύριας δίκης και ειδικότερα από το κείμενο του νόμου που ίσχυε πριν το 1991²², ότι η υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας περιελάμβανε ήδη και την επείγουσα μεταφορά και τη μη επείγουσα μεταφορά ασθενών πριν το 1991. Ο προϋσχύσας νόμος απέκλειε από το πεδίο εφαρμογής του (όπως αποκλείει και ο RettDG 1991) μόνον τη μεταφορά ασθενών, η κατάσταση των οποίων δεν απαιτεί ειδικευμένη βοήθεια ή εποπτεία, με άλλα οχήματα και όχι ασθενοφόρα (Krankenfahrten)²³.

21 — Βλ. σημείο 10 ανωτέρω.

22 — GVBl. 1986, σ. 60. Το κείμενο του νόμου αυτού προσροήσθησε στο Δικαστήριο.

23 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 3, του πρόσχυσαντος νόμου και ανωτέρω σημείο 9.

48. Δεδομένου ότι η παρανόηση αυτή είναι πρόδηλη και αφορά το προϊσχύσαν νομικό πλαίσιο που δεν είναι άμεσα επίδικο στην παρούσα υπόθεση, νομίζω ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να προχωρήσει με αφετηρία την αντίληψη ότι η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας περιελάμβανε πάντα και την επείγουσα και τη μη επείγουσα μεταφορά ασθενών. Αν ένα πρόβλημα δεν ανακύπτει, δεν είναι φρόνιμο να προσπαθήσει το Δικαστήριο να το επιλύσει.

49. Δεύτερον, μερικοί από αυτούς που υπέβαλαν παρατηρήσεις υπολαμβάνουν ότι η παρούσα υπόθεση θέτει επίσης και το ζήτημα αν μια διάταξη όπως η διάταξη του άρθρου 5 του RettDG 1991²⁴ κατά την οποία η δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας ανατίθεται πρωτίστως σε «αναγνωρισμένες υγειονομικές οργανώσεις» συμβιβάζεται με τους κανόνες περί ανταγωνισμού.

50. Όπως προκύπτει πάντως από τα πραγματικά περιστατικά της κύριας υπόθεσης και από τη διάταξη περί παραπομπής, η αντιδικία δεν αφορά τις διατάξεις περί αναθέσεως της δημόσιας υπηρεσίας ιατρικής βοήθειας. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner δεν ζήτησε να της ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία ιατρικής βοήθειας σε συγκεκριμένη περιοχή. Ζήτησε μόνον την άδεια να παρέχει ανεξάρτητες υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής βοήθειας παράλληλα με τη δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας και ανεξάρτητα από αυτή. Το αιτούν δικαστήριο δεν προβληματίζεται εξάλλου ως προς το γεγονός ότι η δημόσια υπηρεσία ιατρικής βοήθειας ανατίθεται κατ' αρχή σε μικρό αριθμό

οργανώσεων. Θεωρεί απλώς ότι οι διατάξεις που διέπουν τα των αδειών για την παροχή ανεξαρτήτων υπηρεσιών επείγουσας ιατρικής βοήθειας και συγκεκριμένα το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου RettDG 1991, ίσως δεν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο.

51. Τρίτον, — και αυτό είναι ίσως το δυσκολότερο σημείο —, το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 έχει την έννοια ότι αποκλείει σε κάθε περίπτωση τη χορήγηση αδειών σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες που παρέχουν υπηρεσίες επείγουσας ιατρικής βοήθειας²⁵. Αυτός φαίνεται να είναι ο λόγος για τον οποίο στην ερώτησή του κάνει λόγο για δημιουργία «μονοπωλίου». Παρόμοιο επιχείρημα προβάλλει και ο Vertreter des öffentlichen Interesses που υποστηρίζει ότι η επίδικη διάταξη πρέπει να εφαρμόζεται συσταλτικά ώστε να αποκλείει ενδεχόμενες επιπτώσεις στη δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας.

52. Ο καθού Landkreis και η ASB υποστηρίζουν αντιθέτως ότι το άρθρο 18, παράγραφος 3, έχει την έννοια ότι αποκλείει τη χορήγηση αδειών σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες μόνον αν αυτό είναι πιθανόν να έχει σημαντικές επιπτώσεις στη δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας. Οι προαναφερθέντες επικαλούνται την πρωτόδικη απόφαση του Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse²⁶ και ένα χωρίο από τις

25 — Βλ. σημείο 29 ανωτέρω.

26 — Βλ. ανάλυση της απόφασης στην παράγραφο 37 ανωτέρω.

24 — Βλ. σημείο 13 ανωτέρω.

προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου. Η ASB προτείνει κατά συνέπεια να αναδιατυπωθεί δεόντως το ερώτημα.

53. Πράγματι η ερμηνεία του άρθρου 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 που επιχειρεί το αιτούν δικαστήριο δεν συμβιβάζεται εύκολα με το γεγονός ότι ο RettDG 1991 περιέλαβε στα άρθρα του 14 έως 27 ένα σύνολο διατάξεων που διέπουν όχι μόνον τις προϋποθέσεις χορηγήσεως αδειών για την παροχή υπηρεσιών επείγουσας ιατρικής βοήθειας αλλά και τις υποχρεώσεις των δικαιούχων άδειας και την αμοιβή για τις υπηρεσίες αυτές. Πολλές από αυτές τις διατάξεις δεν θα είχαν σημασία στην πράξη αν γινόταν δεκτή η ερμηνεία του άρθρου 18, παράγραφος 3, όπως τη διατυπώνει το αιτούν δικαστήριο.

54. Ωστόσο, δεδομένου ότι η ορθή ερμηνεία του εθνικού δικαίου δεν εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, δεν θα αναδιατύπωνα το ερώτημα όπως προτείνεται. Εν πάση περιπτώσει, η διαφωνία ως προς την ερμηνεία μπορεί να λυθεί υπό το φως της αποφάσεως του Δικαστηρίου μας.

V — Τα επιχειρήματα των διαδίκων συνοπτικά

55. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει ότι η επίδικη διάταξη δεν συμβιβάζεται

με το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ σε συνδυασμό με τα άρθρα 81 ΕΚ, 82 ΕΚ και 249 ΕΚ (λόγω παραβάσεως της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών²⁷).

56. Κατά την άποψή της, οι αρχές που είναι υπεύθυνες για τη δημόσια υπηρεσία επείγουσας ιατρικής βοήθειας και οι υγειονομικές οργανώσεις στις οποίες έχουν ανατεθεί οι υπηρεσίες αυτές πρέπει να θεωρηθούν αμφοτέρως ως επιχειρήσεις με ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα κατά την έννοια του άρθρου 86, παράγραφος 1.

57. Εξάλλου, οι διατάξεις του RettDG 1991 συνιστούν παράβαση του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις κοινοτικού δικαίου για τους ακόλουθους λόγους:

- οδηγούν σε παραβάσεις του άρθρου 81, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ΕΚ δεδομένου ότι δίνουν τη δυνατότητα στις υγειονομικές οργανώσεις να καταναείμουν την εθνική αγορά υπηρεσιών επείγουσας ιατρικής βοήθειας μέσω συμφωνιών μεταξύ αυτών και των δημοσίων αρχών·

²⁷ — ΕΕ L 209, σ. 1.

- οδηγούν σε παραβάσεις του άρθρου 82 ΕΚ καθότι, πρώτον, οι υγειονομικές οργανώσεις αδυνατούν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση των καταναλωτών για ειδικευμένες υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών σε λογικές τιμές²⁸ και, δεύτερον, οι δημόσιες αρχές και οι υγειονομικές οργανώσεις έχουν μαζί τη δυνατότητα να περιορίσουν την πρόσβαση ανταγωνιστών στην αγορά·

- συντρέχει παράβαση του άρθρου 249 ΕΚ διότι οι δημόσιες αρχές δεν τήρησαν την οδηγία περί διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών όταν ανέθεσαν τη δημόσια υπηρεσία επίγους ιατρικής βοήθειας στις υγειονομικές οργανώσεις.

58. Η Επιτροπή ακολουθεί κατά τα ουσιαώδη παρόμοια συλλογιστική. Κατά την άποψή της πάντως το Δικαστήριο δεν έχει επαρκή στοιχεία για να κρίνει αν η θέση των υγειονομικών οργανώσεων στην αγορά υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών αφορά «σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς» και αν το επίδικο μέτρο μπορεί να οδηγήσει σε συμπεριφορά η οποία «δύνатаι να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών» κατά την έννοια του άρθρου 82 ΕΚ. Η Επιτροπή προτείνει να αφεθούν τα ζητήματα αυτά στην εκτίμηση του αιτούντος δικατηρίου και να δοθούν απλώς γενικές κατευθυντήριες γραμμές.

59. Ο καθού Landkreis, η ASB, ο Vertreter des öffentlichen Interesses και η Αυστριακή Κυβέρνηση φρονούν όλοι ότι το επίδικο μέτρο συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο.

60. Πρώτον, το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ δεν έχει εφαρμογή, κατά την άποψή τους, διότι οι υγειονομικές οργανώσεις δεν μπορούν να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις με «ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα». Το άρθρο 81, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ΕΚ και η οδηγία για τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών δεν έχουν εφαρμογή.

61. Επιπλέον, δεν συντρέχει εφαρμογή του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 82 ΕΚ διότι:

- η ζώνη δραστηριότητας κάθε υγειονομικής οργάνωσης δεν αντιστοιχεί με σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς,

- το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών δεν θίγεται σε αισθητό επίπεδο,

²⁸ — Απόφαση της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, Höfner και Elser (Συλλογή 1991, σ. I-1979).

- η απλή δημιουργία δεσπόζουσας θέσης δεν εμπίπτει στις διατάξεις αυτές,
- τον ισχυρισμό της παραβάσεως του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις της Συνθήκης, και
- οι υγειονομικές οργανώσεις παρείχαν πάντα ικανοποιητικές υπηρεσίες και οι αμοιβές που ζητούσαν ήταν λογικές,
- ενδεχόμενη δικαιολόγηση βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ.

62. Τέλος, και εν πάση περιπτώσει, το επίδικο μέτρο δικαιολογείται βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ. Οι υγειονομικές οργανώσεις στις οποίες έχει ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών «είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση υπηρεσιών γενικού συμφέροντος». Η κατάργηση του άρθρου 18, παράγραφος 3, του RettDG θα «εμπόδιζε νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που τους έχει ανατεθεί». Αυτό ισχύει μεταξύ άλλων διότι είναι ανάγκη να προστατευθεί σε κάποιο βαθμό η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών από ανεξάρτητους επιχειρηματίες οι οποίες «κυνηγούν το κερσάκι» και επιθυμούν να παράσχουν τις υπηρεσίες τους μόνον όταν συμφέρει, δηλαδή στις ώρες αιχμής και στις πυκνοκατοικημένες περιοχές όπου είναι ευκολότερη η πρόσβαση.

VI — Εφαρμογή του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ: επιχειρήσεις με ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα

64. Το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ έχει εφαρμογή σε «επιχειρήσεις» στις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν «ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα».

1. Η έννοια της επιχείρησης

63. Βάσει των επιχειρημάτων αυτών θα εξετάσω διαδοχικά τα ακόλουθα ζητήματα:

- κατά πόσον έχει εφαρμογή το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ,

65. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει ότι τόσο οι υγειονομικές οργανώσεις, όσο και οι δημόσιες αρχές που είναι κατ' αρχήν υπεύθυνες για τη δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών πρέπει να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις.

α) Οι υγειονομικές οργανώσεις ως επιχειρήσεις

— εντός των ζωνών αυτών συγκροτούν, επανδρώνουν και συντηρούν τις κεντρικές μονάδες ελέγχου και τους σταθμούς ασθενοφόρων,

66. Όσον αφορά, πρώτον, τις επίδικες υγειονομικές οργανώσεις, κανένας από τους διαδίκους δεν υποστήριξε ότι δεν πρέπει να θεωρηθούν επιχειρήσεις κατά την έννοια του δικαίου περί ανταγωνισμού. Σύμφωνα με τα στοιχεία που έχουμε στη διάθεσή μας:

— τα έξοδα υποδομής της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών καλύπτονται κυρίως με άμεση κρατική χρηματοδότηση και τα έξοδα λειτουργίας κυρίως από τα τέλη που καταβάλλουν οι χρήστες,

— στο συγκεκριμένο ομόσπονδο κράτος υπάρχουν τέσσερις αναγνωρισμένες υγειονομικές οργανώσεις²⁹, από τις οποίες ο DRK (γερμανικός Ερυθρός Σταυρός) είναι όπως φαίνεται η σημαντικότερη,

— σύμφωνα με την αρχή της πλήρους καλύψεως των εξόδων, οι αμοιβές των υπηρεσιών πρέπει να υπολογίζονται κατά τρόπο ώστε να καλύπτονται όλες οι δαπάνες της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών που δεν χρηματοδοτούνται από άλλες πηγές.

— πρόκειται για μη κερδοσκοπικές οργανώσεις,

— ασχολούνται μεταξύ άλλων με την παροχή υπηρεσιών επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών,

67. Υπενθυμίζω ότι, στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου περί ανταγωνισμού, η έννοια της επιχειρήσεως περιλαμβάνει κάθε μονάδα που ασκεί οικονομική δραστηριότητα ανεξαρτήτως της νομικής μορφής της και του τρόπου χρηματοδοτήσεώς της³⁰. Το βασικό κριτήριο είναι το αν ο εν λόγω φορέας ασχολείται με δραστηριότητα που συνίσταται στην παράδοση αγαθών και παροχή υπηρεσιών σε συγκεκριμένη αγορά³¹ και η οποία μπορεί, τουλάχιστον κατ' αρχή, να ασκηθεί από ιδιώτη με σκοπό το κέρδος³².

— στο συγκεκριμένο ομόσπονδο κράτος τους έχει ανατεθεί η λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών σχεδόν σε όλες τις επιχειρησιακές ζώνες,

30 — Απόφαση Höfner et Elser, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 28, σκέψη 21 της απόφασεως.

31 — Συνεδικασθείσες αποφάσεις της 12ης Σεπτεμβρίου 2000, C-180/98 έως C-184/98, Pavlou κ.λπ. (Σύλλογη 2000, σ. I-6451, σκέψη 75).

32 — Βλ. προτάσεις μου στην απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-67/96, Albany (Σύλλογη 1999 σ. I-5751, σκέψη 311).

29 — Βλ. τις ονομασίες τους στο σημείο 15 ανωτέρω.

68. Εν προκειμένω, από τα πραγματικά περιστατικά της κύριας υπόθεσης προκύπτει σαφώς ότι η μη επείγουσα μεταφορά ασθενών γινόταν, στο παρελθόν, στη Γερμανία από ιδιωτικές επιχειρήσεις κερδοσκοπικές. Επιπλέον, από τη δικογραφία προκύπτει ότι η επιχείρηση Ambulanz Glöckner έχει παράσχει στο παρελθόν και υπηρεσίες επείγουσας μεταφοράς. Συνεπώς, τίποτε δεν δείχνει ότι η φύση της επείγουσας ή της μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών είναι τέτοια ώστε οι σχετικές υπηρεσίες πρέπει *οπωσδήποτε* να παρέχονται από δημόσιους φορείς³³. Το αν η επείγουσα και η μη επείγουσα μεταφορά ασθενών αποφέρει κέρδος εξαρτάται αποκλειστικά από την αμοιβή που λαμβάνει για τις υπηρεσίες του αυτός που τις παρέχει. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο αναφέρει ότι, κατά το γερμανικό αστικό δίκαιο, η σχέση μεταξύ προσώπων που παρέχει υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών και του ασθενούς θεωρείται ως «συνήθης» σύμβαση παροχής υπηρεσιών. Συνεπώς, η παροχή υπηρεσιών μεταφοράς με ασθενοφόρο συνιστά οικονομική δραστηριότητα κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου.

δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να καταστήσουν λιγότερο ανταγωνιστικές τις υπηρεσίες που παρέχει ορισμένος επιχειρηματίας από παρόμοιες υπηρεσίες άλλων επιχειρηματιών και κατ' αυτόν τον τρόπο να δικαιολογήσει, υπό ορισμένους όρους, τη χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων ή κρατικής ενίσχυσης. Όπως προκύπτει πάντως από τα άρθρα 86, παράγραφοι 1 και 2, ΕΚ και 87 ΕΚ, οι υποχρεώσεις της δημόσιας υπηρεσίας, τα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα ή η χρηματοδότηση από το Δημόσιο δεν αίρουν τον οικονομικό χαρακτήρα των δραστηριοτήτων του επιχειρηματία³⁷.

70. Συνεπώς καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών, οι επίδικες υγειονομικές οργανώσεις πρέπει να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις, κατά την έννοια του άρθρου 86, παράγραφος 1.

69. Το συμπέρασμα αυτό δεν θίγεται από τη νομική κατάσταση των υγειονομικών οργανώσεων ως ενώσεων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα³⁴, ούτε από τη μέθοδο χρηματοδότησεως των δραστηριοτήτων τους³⁵, ή το γεγονός ότι τους έχει ανατεθεί έργο γενικού συμφέροντος³⁶. Σχετικά με τα δύο τελευταία σημεία, υπενθυμίζω ότι οι υποχρεώσεις της

β) Οι δημόσιες αρχές ως επιχειρήσεις

71. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει, δεύτερον, ότι οι επίδικες δημόσιες αρχές και ειδικότερα το καθού Landkreis πρέπει επίσης να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις. Παρατηρεί ότι ο RettDG 1991 αναθέτει τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών πρωτίστως στις αρχές. Οι αρχές

33 – Βλ. απόφαση Höfner και Elser, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 28, σκέψη 22. Βλ. επίσης τις προτάσεις μου στην υπόθεση Albany, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 32, σημεία 330 και 338.

34 – Όσον αφορά τους μη κερδοσκοπικούς φορείς βλ. συνενδιακασθείσες υποθέσεις της 29ης Οκτωβρίου 1980, 209/78 έως 215/78 και 218/78, Van Landewyck κ.λπ. κατά Επιτροπής (Σύλλογη τόμος 1980/III, σ. 207, σκέψη 88 της αποφάσεως), και υπόθεση της 16ης Νοεμβρίου 1995, C-244/94, FFSA κ.λπ. (Σύλλογη 1995, σ. I-4013, σκέψη 21): όσον αφορά τις ενώσεις, βλ., σιωπηρώς, απόφαση της 21ης Μαρτίου 1974, 127/73, BRT (Σύλλογη τόμος 1974, σ. 157, σκέψη 7).

35 – Βλ. παραδείγματος χάριν, την απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1997, C-55/96, Job Centre (Σύλλογη 1997, σ. I-7119, σκέψη 21).

36 – Βλ. απόφαση Albany, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 32, σκέψη 86, και σημείο 312 των προτάσεων με τις σχετικές παραπομπές.

37 – Βλ. π.χ. απόφαση Albany, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 32, σκέψη 86.

αυτές πρέπει επομένως να θεωρηθούν ως πιθανοί ανταγωνιστές ανεξαρτήτων επιχειρηματιών όπως η επιχείρηση Ambulanz Glöckner.

72. Νομίζω ότι το ζήτημα αυτό χρειάζεται διαφορετική προσέγγιση. Κατά πάγια νομολογία, οι δημόσιοι φορείς που αναλαμβάνουν οικονομική δραστηριότητα μπορούν να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις³⁸. Εξάλλου οι δραστηριότητες ασκήσεως δημόσιας αρχής προστατεύονται από την εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού³⁹. Επιπλέον, η έννοια της «επιχείρησης» είναι έννοια σχετική, δηλαδή ένας συγκεκριμένος φορέας μπορεί να θεωρηθεί ως επιχείρηση για ένα μέρος των δραστηριοτήτων του ενώ για το υπόλοιπο δεν εμπίπτει στους περί ανταγωνισμού κανόνες⁴⁰.

73. Στο πλαίσιο του συστήματος που θέσπισε ο RettDG 1991, οι δημόσιες αρχές επιτελούν τρεις διαφορετικές λειτουργίες: πρώτον είναι οι πρωτίτως υπεύθυνοι φορείς για τη δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών την οποία και λειτουργούν οι ίδιες σε ορισμένες ζώνες· δεύτερον, στις περισσότερες ζώνες, αναθέτουν στη δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών στις υγειονομικές οργανώσεις· και τέλος αποφασίζουν για τη χορήγηση αδειών σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες.

74. Όπου οι δημόσιες αρχές λειτουργούν οι ίδιες τη δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών (όπως συμβαίνει στην πόλη Thier) ασκούν την οικονομική δραστηριότητα της «παροχής υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών». Στις ζώνες αυτές οι εν λόγω αρχές πρέπει να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις κατά την έννοια των κανόνων περί ανταγωνισμού.

75. Όπου οι αρχές αναθέτουν τη δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών σε υγειονομικές οργανώσεις είναι δυσκολότερο να προσδιοριστεί η φύση της ανάθεσης αυτής. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι η μεταβίβαση της αρμοδιότητας για μια συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα από ένα (δημόσιο) φορέα σε άλλο (ιδιωτικό) πρέπει και αυτή να θεωρηθεί ως οικονομική δραστηριότητα. Αντιθέτως, μπορεί να υποστηριχθεί ότι στην περίπτωση αυτή η αρχή ενεργεί υπό την ιδιότητα της δημόσιας αρχής και επομένως όχι ως επιχείρηση κατά την έννοια του άρθρου 81 ΕΚ και 82 ΕΚ⁴¹. Δεδομένου ότι η παρούσα αίτηση εκδόσεως προδικαστικής απόφασης δεν αφορά άμεσα την ανάθεση της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών στις υγειονομικές οργανώσεις⁴², δεν είναι ανάγκη να διατυπώσω οριστική άποψη επί του περίπλοκου αυτού ζητήματος.

76. Όσον αφορά την επίδικη στην κύρια δίκη δραστηριότητα, δηλαδή τη χορήγηση ή την άρνηση χορήγησης αδειών παροχής ανεξαρτήτων υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών,

38 — Αποφάσεις της 16ης Ιουνίου 1987, 118/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 2599, σκέψεις 6 έως 16), και Höfner και Elser, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 28.

39 — Βλ. π.χ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 38, σκέψεις 7 και 8, και της 18ης Μαρτίου 1997, C-343/95, Diego Cali & Figli (Συλλογή 1997, σ. I-1547).

40 — Βλ. π.χ. η Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 38, σκέψη 7, και το Bundesanstalt für Arbeit στην υπόθεση Höfner και Elser, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 28.

41 — Απόφαση της 4ης Μαΐου 1988, 30/87, Bodson (Συλλογή 1988, σ. 2479, σκέψη 18).

42 — Βλ. ανωτέρω σημείο 50.

υπενθυμίζω ότι ένας φορέας ασκεί δημόσια εξουσία οσάκις στην εν λόγω δραστηριότητα «ανάγονται, τόσο λόγω της φύσεώς τους όσο και λόγω του αντικειμένου και των κανόνων που τις διέπουν στην άσκηση προνομίων [...] που συνιστούν τυπικά γνωρίσματα ασκήσεως δημοσίας εξουσίας»⁴³. Νομίζω ότι η απόφαση περί χορηγήσεως ή μη χορηγήσεως άδειας για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών στο πλαίσιο του RettDG 1991 εμπίπτει στον ορισμό αυτό. Πριν από τη χορήγηση της άδειας, οι αρχές εξετάζουν κατά πόσον είναι ασφαλής και αποτελεσματική η δραστηριότητα, κατά πόσον ο επιχειρηματίας είναι αξιόπιστος και έχει τα επαγγελματικά προσόντα και — βάσει της επίδικης διάταξης — τα πιθανά αποτελέσματα της χορήγησης άδειας στη δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών. Η χορήγηση ή η άρνηση χορηγήσεως άδειας είναι δηλαδή χαρακτηριστική διοικητική απόφαση που λαμβάνεται κατ' άσκηση προνομίων που παρέχει ο νόμος, τα οποία συνήθως παρέχονται σε δημόσιες αρχές. Δεν νομίζω ότι αυτή η δραστηριότητα λήψεως αποφάσεων μπορεί να εξομοιωθεί με παράδοση αγαθών ή παροχή υπηρεσιών σε συγκεκριμένες αγορές.

77. Το στοιχείο που επικαλείται η Ambulanz Glöckner, ότι δηλαδή οι δημόσιες αρχές είναι πιθανοί ανταγωνιστές στην αγορά υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών δεν επηρεάζει κατά τη γνώμη μου τον χαρακτηρισμό της προαναφερθείσας δραστηριότητας λήψεως αποφάσεων.

78. Πρώτον, δεν νομίζω ότι τα άρθρα 81 ΕΚ και 82 ΕΚ έχουν εφαρμογή σε πιθανές επι-

χειρήσεις. Οι δημόσιες αρχές μπορούν θεωρητικά να αναλάβουν σχεδόν οποιαδήποτε οικονομική δραστηριότητα και συνεπώς θα ενέπιπταν πάντα στο πεδίο εφαρμογής των περί ανταγωνισμού κανόνων.

79. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν οι αρχές είναι πράγματι ανταγωνιστές ανεξαρτήτων επιχειρηματιών (όπως συμβαίνει στην Trier) η λειτουργία της υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών (οικονομική δραστηριότητα) και η χορήγηση ή η άρνηση χορηγήσεως άδειας για την παροχή ανεξαρτήτων υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών (δραστηριότητα λήψεως αποφάσεων) πρέπει να εξεταστούν χωριστά. Μόνο σε σχέση με την πρώτη δραστηριότητα οι αρχές ενεργούν ως επιχειρήσεις, κατά την έννοια των κανόνων περί ανταγωνισμού.

80. Βεβαίως, είναι αλήθεια ότι η νομολογία του Δικαστηρίου απαιτεί να ενεργεί ο δημόσιος φορέας που έχει ρυθμιστικές εξουσίες σε συγκεκριμένη αγορά, ανεξάρτητα από οποιαδήποτε επιχείρηση που ασκεί δραστηριότητα στην αγορά αυτή⁴⁴. Η νομολογία αυτή δεν καθιερώνει πάντως την αρχή ότι οι ρυθμιστικές δραστηριότητες των αρχών πρέπει να θεωρηθούν ως οικονομικές δραστηριότητες αλλά αφορά μόνο το ζήτημα αν συμβιβάζεται με τη Συνθήκη η προκύπτουσα σύγκρουση συμφερόντων.

43 — Απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1994, C-364/92, SAT Fluggesellschaft (Συλλογή 1994, σ. I-43, σκέψη 30).

44 — Βλ. π.χ. αποφάσεις της 19ης Μαρτίου 1991, C-202/88, Γάλλια κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1223), και της 13ης Δεκεμβρίου 1991, C-18/88, GB-Inno-BM (Συλλογή 1991, σ. I-5941).

81. Καταλήγω, επομένως, στο συμπέρασμα ότι οι αρχές δεν μπορούν να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις οσάκις χορηγούν ή αρνούνται να χορηγήσουν άδειες για την παροχή ανεξαρτήτων υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών.

2. Ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα

82. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner και η Επιτροπή φρονούν ότι οι υγειονομικές οργανώσεις πρέπει να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις στις οποίες έχουν χορηγηθεί ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα. Οι προαναφερθέντες επισημαίνουν αφενός την ανάθεση της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών βάσει της παραγράφου 5 του RettDG 1991 και αφετέρου την ειδική προστασία που προβλέπει το άρθρο 18, παράγραφος 3, του νόμου αυτού. Ο Landkreis και η ASB υποστηρίζουν ότι οι υγειονομικές οργανώσεις ουδέποτε είχαν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα αλλά υφίσταντο πάντα τον ανταγωνισμό ανεξαρτήτων επιχειρηματιών.

α) Η έννοια των ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων

83. Η έννοια των ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων και ειδικότερα των ειδικών δικαιωμάτων δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί.

84. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, το Δικαστήριο ακύρωσε εν μέρει, το 1991 και 1992, δύο οδηγίες της Επιτροπής που καλούσαν τα κράτη μέλη να αποσύρουν τα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα που είχαν χορηγήσει σε ορισμένους επιχειρηματίες. Όσον αφορά τα ειδικά δικαιώματα, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή παρέλειψε να διευκρινίσει «το είδος των δικαιωμάτων στο οποίο αναφέρονται συγκεκριμένα ούτε γιατί η ύπαρξη των δικαιωμάτων αυτών είναι αντίθετη προς διάφορες διατάξεις της Συνθήκης»⁴⁵.

85. Η Επιτροπή αντέδρασε και έδωσε με μια οδηγία του 1994⁴⁶ τον ακόλουθο ορισμό των ειδικών δικαιωμάτων:

««ειδικά δικαιώματα»: είναι ουσιαστικά δικαιώματα που χορηγεί ένα κράτος μέλος σε περιορισμένο αριθμό επιχειρήσεων [...] που σε μια δεδομένη γεωγραφική περιοχή,

— περιορίζουν, σε δύο ή περισσότερες, τον αριθμό των επιχειρήσεων αυτών, βάσει κριτηρίων που δεν είναι αντικειμενικά, αναλογικά και αμερόληπτα

45 — Απόφαση Επιτροπής κατά Γαλλίας, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 44, σκέψεις 45 έως 47, και συνεπικαιροποιήσεως υποθέσεις της 17ης Νοεμβρίου 1992, C-271/90, C-281/90 και C-289/90, Ισπανία κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-5833, σκέψεις 28 έως 32).

46 — Οδηγία 94/46/ΕΚ της Επιτροπής, της 13ης Οκτωβρίου 1994, για τροποποίηση των οδηγιών 88/301/ΕΟΚ και 90/388/ΕΟΚ σχετικά με τις δορυφορικές επικοινωνίες (ΕΕ 1994, L 268, σ. 15).

ή

- υποδεικνύουν, βάσει κριτηρίων διαφορετικών από τα προαναφερθέντα, περισσότερες ανταγωνίστριες επιχειρήσεις

τα δικαιώματα που χορηγούνται από τις αρχές ενός κράτους μέλους σε μια επιχείρηση ή σε περιορισμένο αριθμό επιχειρήσεων, σύμφωνα με κριτήρια τα οποία δεν είναι ούτε αντικειμενικά ούτε ανάλογα και δημιουργούν διακρίσεις και τα οποία επηρεάζουν σημαντικά την ικανότητα των άλλων επιχειρήσεων να εγκαθιστούν και να εκμεταλλεύονται τηλεπικοινωνιακά δίκτυα ή να παρέχουν τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες εντός του ιδίου κράτους, υπό συνθήκες κατ' ουσίαν αντίστοιχες»⁴⁷.

ή

- αναθέτουν σε μία ή περισσότερες επιχειρήσεις, βάσει κριτηρίων διαφορετικών από τα προαναφερθέντα, νομοθετικά ή κανονιστικά, πλεονεκτήματα που επηρεάζουν ουσιαστικά τη δυνατότητα οποιασδήποτε άλλης επιχείρησης να αναλάβει κάποια από τις προαναφερθείσες δραστηριότητες στον ίδιο γεωγραφικό χώρο και υπό αντίστοιχες συνθήκες».

87. Τα τέσσερα βασικά στοιχεία του ορισμού αυτού είναι ότι: τα εν λόγω δικαιώματα:

- χορηγούνται από τις αρχές κράτους μέλους,

- χορηγούνται σε μια επιχείρηση ή σε περιορισμένο αριθμό επιχειρήσεων,

86. Το 1996 και στο πλαίσιο της ερμηνείας διαφόρων άλλων οδηγιών του τομέα των τηλεπικοινωνιών, το Δικαστήριο διατύπωσε ένα ορισμό οποίος καλύπτει και τα ειδικά και τα αποκλειστικά δικαιώματα και είναι φανερό ότι εμπνέεται από τον ορισμό της Επιτροπής:

- επηρεάζουν σημαντικά την ικανότητα των άλλων επιχειρήσεων να ασκούν συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα στην ίδια γεωγραφική περιοχή υπό συνθήκες κατ' ουσίαν αντίστοιχες, και

«[...] τα αναφερόμενα αποκλειστικά ή ειδικά δικαιώματα πρέπει να νοούνται, γενικώς, ως

47 — Απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1996, C-302/94, British Telecommunications (Συλλογή 1996, σ. I-6417, σκέψη 34).

- χορηγούνται σύμφωνα με κριτήρια που δεν είναι αντικειμενικά, ούτε ανάλογα, επιπλέον δε δημιουργούν διακρίσεις.

88. Νομίζω ότι τα τρία πρώτα στοιχεία του ορισμού αυτού μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον εννοιολογικό προσδιορισμό των ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ, ενώ το τέταρτο στοιχείο δεν μπορεί να μεταφερθεί σ' αυτό το διαφορετικό πλαίσιο. Το τέταρτο στοιχείο — δηλαδή ότι τα εν λόγω δικαιώματα χορηγούνται σύμφωνα με κριτήρια που δεν είναι αντικειμενικά ούτε αναλογικά και εισάγουν διακρίσεις — σκοπεύει την εφαρμογή της διαδικασίας φιλελευθεροποίησης στον τομέα των τηλεπικοινωνιών μόνο στα δικαιώματα, η χορήγηση των οποίων δεν παρίσταται δικαιολογημένη. Σκοπεύει δηλαδή να διακρίνει μεταξύ «νομίμων» και «μη νομίμων» ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων. Στο άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ, όμως, η έννοια των ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων χρησιμεύει μόνο για τον προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής της διάταξης αυτής. Το χωριστό περαιτέρω ζήτημα αν τα δικαιώματα αυτά είναι νόμιμα πρέπει να εξεταστεί σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης, στις οποίες παραπέμπει το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ, και σύμφωνα με το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ.

89. Νομίζω λοιπόν ότι τα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα κατά την έννοια του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ, είναι δικαιώματα που χορηγούνται από τις αρχές κράτους μέλους σε μια επιχείρηση ή σε περιορισμένο αριθμό επιχειρήσεων και επηρεάζουν σημαντικά την ικανότητα άλλων επιχειρήσεων να ασκούν τη συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα στην ίδια γεωγραφική περιοχή υπό συνθήκες κατ' ουσίαν αντιστοιχες.

- β) Οι υγειονομικές οργανώσεις ως επιχειρήσεις με ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα

90. Βάσει των επιχειρημάτων που ανέπτυξαν οι διάδικοι, τρία χωριστά κρατικά μέτρα — τα δύο έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και το άλλο τον χαρακτήρα αποφάσεως — μπορούν ενδεχομένως να θεωρηθούν ως χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, συγκεκριμένα:

- η παράγραφος 5 του RettDG 1991, κατά την οποία η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών ανατίθεται κατά προτεραιότητα στις «αναγνωρισμένες» υγειονομικές οργανώσεις⁴⁸,
- η πράξη αναθέσεως της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών για μια συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή σε υγειονομική οργάνωση, και
- η θέσπιση του άρθρου 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991, η οποία, κατά την ερμηνεία του αιτούντος δικατηρίου, αποκλείει τη χορήγηση αδειών σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες⁴⁹.

91. Όσον αφορά, πρώτον, το άρθρο 5 του RettDG 1991 υπενθυμίζω ότι η Ambulanz

48 — Βλ. σημείο 13 ανωτέρω.

49 — Βλ. σημεία 51 έως 54 ανωτέρω.

Glöckner δεν ζήτησε να της ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών και ότι ουδείς των λοιπών διαδίκων ούτε το αιτούν δικαστήριο επικρίνουν τη διάταξη αυτή. Δεν χρειάζεται συνεπώς να διατυπώσω άποψη επί του ζητήματος αν η ειδική μεταχείριση ενός περιορισμένου αριθμού ενώσεων πρέπει να θεωρηθεί ως χορήγηση ειδικών αποκλειστικών δικαιωμάτων.

92. Δεύτερον, φρονώ ότι η ανάθεση της υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών σε μια συγκεκριμένη υγειονομική οργάνωση δεν συνιστά χορήγηση σ' αυτήν ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, *δεδομένου ότι* δεν επηρεάζει καθεαυτή την ικανότητα ανταγωνιστών να προσφέρουν υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών στην εν λόγω περιοχή. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι πριν από το 1991 η ανάθεση της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών σε ορισμένες αναγνωρισμένες υγειονομικές οργανώσεις δεν επηρέαζε καθόλου τη δυνατότητα των ανεξαρτήτων επιχειρηματιών να ζητήσουν άδεια για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών.

93. Έρχομαι έτσι, τρίτον, στο άρθρο 18, παράγραφος 3, του *RettDG* 1991. Πριν από τη θέση σε ισχύ της διάταξης αυτής, οι ανεξάρτητοι επιχειρηματίες μπορούσαν να λάβουν τις απαιτούμενες άδειες για την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών σχετικά εύκολα. Η χορήγηση των αδειών εξαρτώταν μόνον από εγγυήσεις όσον αφορά την ασφάλεια και αποτελεσματικότητα των ενεργειών και την αξιοπιστία και τα επαγ-

γελματικά προσόντα του επιχειρηματία. Σύμφωνα με το νέο άρθρο 18, παράγραφος 3, του *RettDG* 1991, η άδεια δεν χορηγείται οσάκις η χρήση της πιθανολογείται ότι θα έχει επιπτώσεις στη λειτουργία και αποδοτικότητα της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών.

94. Συνεπώς το άρθρο 18, παράγραφος 3, του *RettDG* 1991, είναι η διάταξη που χορηγεί ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα στις υγειονομικές οργανώσεις, στις οποίες έχει ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών. Μόνον το άρθρο 18, παράγραφος 3 — και η εφαρμογή της από τις αρχές —, επηρεάζει τη δυνατότητα άλλων επιχειρήσεων να ασκήσουν την εν λόγω οικονομική δραστηριότητα στην ίδια γεωγραφική περιοχή με τις υγειονομικές οργανώσεις.

95. Καταλήγω συνεπώς στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 18, παράγραφος 3, του *RettDG* 1991 χορήγησε στις συγκεκριμένες υγειονομικές οργανώσεις ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα κατά την έννοια του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ. Οι οργανώσεις αυτές πρέπει επομένως να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης αυτής.

VII — Παράβαση του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις της Συνθήκης

96. Στην περίπτωση επιχειρήσεων με ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, το άρθρο 86,

παράγραφος 1, ΕΚ, απαγορεύει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν ή να διατηρούν μέτρα «αντίθετα προς τους κανόνες της Συνθήκης ιδίως προς εκείνους των άρθρων [...] 81 μέχρι και 89». Το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ δεν μπορεί δηλαδή να εφαρμοστεί μεμονωμένα αλλά εφαρμόζεται πάντα σε συνδυασμό με άλλη διάταξη της Συνθήκης ΕΚ.

97. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει⁵⁰ ότι η φράση ότι η επίδικη διάταξη συνιστά παράβαση του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ σε συνδυασμό με τρεις άλλες διατάξεις, τα άρθρα 249, παράγραφος 3, 81, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και 82 ΕΚ.

1. Τα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 249, παράγραφος 1, ΕΚ

σίας μεταφοράς ασθενών δεν εμπίπτει στο πλαίσιο της παρούσας αίτησης εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως⁵². Στη κύρια δίκη η επιχείρηση Ambulanz Glöckner δεν διαμαρτύρεται για το γεγονός ότι η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών ανατέθηκε στις υγειονομικές οργανώσεις αλλά μόνο για το ότι η ίδια δεν έλαβε άδεια παροχής υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών ανεξάρτητα από τη δημόσια υπηρεσία. Η διαδικασία για τη χορήγηση της άδειας αυτής από τη διοίκηση είναι πολύ διαφορετική από τη σύναψη δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών και συνεπώς δεν καλύπτεται από τις διατάξεις περί δημοσίων προμηθειών.

2. Τα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 81, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ΕΚ

98. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει ότι η διάταξη που προβλέπει ανάθεση της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών κατά προτεραιότητα στις «αναγνωρισμένες» υγειονομικές οργανώσεις δεν συμβιβάζεται με την οδηγία 92/50/ΕΟΚ για τις διαδικασίες συνάψεως δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών⁵¹.

99. Όπως διαπίστωσα ήδη, πάντως, το ζήτημα της αναθέσεως της δημόσιας υπηρε-

100. Το αιτούν δικαστήριο και η Ambulanz Glöckner θεωρούν ότι ο τρόπος ενέργειας των αρχών και του DRK και της ASB που αρνήθηκαν τη χορήγηση άδειας⁵³, συνιστούν απαγορευόμενη κατανομή της αγοράς. Υποστηρίζουν επίσης ότι το σύστημα που θεσπίστηκε με τον RettDG 1991 οδηγεί αναπόφευκτα στις συμφωνίες μεταξύ των αρχών και των υγειονομικών οργανώσεων, οι οποίες απαγορεύονται από το άρθρο 81, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ΕΚ.

50 — Βλ. σημείο 55 ανωτέρω.

51 — Βλ. σημείο 55 και υποσημείωση 27, ανωτέρω.

52 — Βλ. σημείο 50 ανωτέρω.

53 — Βλ. σημεία 33 έως 35 ανωτέρω.

101. Κατά την άποψή μου, το άρθρο 81 ΕΚ δεν έχει εφαρμογή δεδομένου ότι ο RettDG 1991 δεν οδηγεί σε συμφωνίες μεταξύ επιχειρήσεων κατά την έννοια της διάταξης αυτής.

102. Και τούτο διότι, κυρίως, οι αρχές ενεργούν στο πλαίσιο ασκήσεως δημόσιας εξουσίας όταν χορηγούν ή αρνούνται να χορηγήσουν άδειες⁵⁴. Συνεπώς, για τον λόγο αυτό δεν ασκούν κατά τούτο οικονομική δραστηριότητα και δεν μπορούν να θεωρηθούν ως επιχειρήσεις κατά την έννοια του άρθρου 81 ΕΚ.

103. Εν πάση περιπτώσει, δεν φαίνεται να υπάρχουν «συμφωνίες» ή «εναρμονισμένες πρακτικές» μεταξύ των αρχών και των υγειονομικών οργανώσεων. Οι υγειονομικές οργανώσεις απλώς προτείνουν μια απόφαση, η οποία λαμβάνεται στη συνέχεια, μονομερώς, από τις αρχές. Οι αρχές και μόνον έχουν την εξουσία και την ευθύνη να λάβουν την απόφαση αυτή και δεν δεσμεύονται από τις παρατηρήσεις των υγειονομικών οργανώσεων.

3. Τα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ

104. Το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ απαγορεύει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα

αντίθετα προς το άρθρο 82 ΕΚ. Η δεύτερη διάταξη απευθύνεται πάντως μόνο στις επιχειρήσεις, και όχι στα κράτη μέλη. Οι δύο διατάξεις σε συνδυασμό μεταξύ τους έχουν δηλαδή την έννοια ότι απαγορεύουν τα κρατικά μέτρα τα οποία θα αφαιρούσαν την πρακτική αποτελεσματικότητα της απαγόρευσης του άρθρου 82 ΕΚ.

105. Συνεπώς, το ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί δεν είναι το αν συντρέχουν συγκεκριμένες καταχρήσεις δεσπόζουσας θέσης (για τις οποίες ευθύνονται ενδεχομένως οι εμπλεκόμενες επιχειρήσεις βάσει του άρθρου 82 ΕΚ μεμονωμένως λαμβανομένου) αλλά αν το συγκεκριμένο κράτος μέλος θέσπισε ή διατήρησε σε ισχύ μέτρα που είναι ικανά να δημιουργήσουν κατάσταση που ευνοεί την εκ μέρους των επιχειρήσεων διάπραξη τέτοιων καταχρήσεων.

106. Βάσει της διατύπωσης των άρθρων 86, παράγραφος 1, και 82 ΕΚ θα εξετάσω συνεπώς, πρώτον, αν οι επίδικες υγειονομικές οργανώσεις κατέχουν δεσπόζουσα θέση σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς· δεύτερον, αν μια διάταξη όπως το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 συνιστά κρατικό μέτρο ικανό να δημιουργήσει κατάχρηση που ευνοεί την εκ μέρους των οικείων επιχειρήσεων κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης· και τέλος, αν το μέτρο ή η κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης μπορούν να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών.

54 — Βλ. σημεία 76 και επ. ανωτέρω.

α) Δεσπόζουσα θέση μιας ή περισσότερων επιχειρήσεων σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς

109. Τα επιχειρήματα αυτά δεν με πείθουν. Η «σχετική αγορά» μπορεί να οριστεί ως εξής:

— Η σχετική αγορά

«Η αγορά του σχετικού προϊόντος περιλαμβάνει όλα τα προϊόντα ή και τις υπηρεσίες που είναι δυνατόν να εναλλάσσονται ή να υποκαθίστανται αμοιβαία από τον καταναλωτή, λόγω των χαρακτηριστικών, των τιμών και της χρήσης για την οποία προορίζονται»⁵⁵.

107. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι υπάρχουν δύο χωριστές αγορές, η αγορά επείγουσας και η αγορά μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών.

108. Ο Landkreis και ο Vertreter des öffentlichen Interesses υποστηρίζουν αντιθέτως ότι υπάρχει μια ενιαία αγορά υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών. Οι προαναφερθέντες υποστηρίζουν ότι το ασθενοφόρο επείγουσας μεταφοράς συχνά μπορεί στην πράξη να χρησιμοποιηθεί για μη επείγουσα μεταφορά ασθενών. Η επίδικη στην κύρια δίκη υποδομή επείγουσας μεταφοράς της Ambulanz Glöckner χρησιμοποιείται και για μη επείγουσα μεταφορά ασθενών. Αντιθέτως, υπάρχουν περιπτώσεις (π.χ. μεγάλα ατυχήματα, καταστροφές) στις οποίες τα ασθενοφόρα μη επείγουσας μεταφοράς μπορούν να χρησιμοποιηθούν για επείγουσα μεταφορά ασθενών. Επιπλέον, ένα ποσοστό (ο Landkreis κάνει λόγο για 8 με 10 %) των περιπτώσεων μη επείγουσας μεταφοράς μετατρέπονται καθ' οδόν σε περιπτώσεις επείγουσας μεταφοράς.

110. Βάσει του ορισμού αυτού νομίζω ότι η Επιτροπή ορθώς θεωρεί την αγορά επείγουσας και την αγορά μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών ως χωριστές αγορές. Πρώτον, συνήθως οι ασθενείς δεν θεωρούν τις υπηρεσίες μη επείγουσας μεταφοράς ως ικανοποιητική υποκατάσταση της επείγουσας μεταφοράς (εκτός ίσως σαν τελευταία λύση σε περίπτωση καταστροφών ή μεγάλων ατυχημάτων). Αντιστρόφως, η επείγουσα μεταφορά δεν θεωρείται ως ικανοποιητικό υποκατάστατο της μη επείγουσας μεταφοράς διότι είναι πολύ πιο ακριβή. Επιπλέον, οι ασθενείς αναμένουν ότι η επείγουσα μεταφορά θα πραγματοποιείται το γρηγορότερο δυνατό επί 24ώρου βάσεως και από άκρως ειδικευμένο προσωπικό. Η μη επείγουσα μεταφορά, π.χ. από νοσοκομείο σε νοσοκομείο μπορεί να πραγματοποιηθεί σε πιο βολικές ώρες στη διάρκεια της εβδομάδας όταν είναι ελεύθερο το συγκεκριμένο όχημα. Οι νομοθετικές απαιτήσεις όσον αφορά τον ιατρικό εξοπλισμό των αντιστοίχων οχημάτων

⁵⁵ — Βλ. π.χ.: Ανακοίνωση της Επιτροπής για τον ορισμό της σχετικής αγοράς στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού (ΕΕ 1997, C 372, σ. 5, σημείο 7).

των και τα προσόντα του βοηθητικού προσωπικού διαφέρουν και αυτές. Λόγω της ιδιαιτερότητας της επείγουσας μεταφοράς, ο αποτελεσματικός προγραμματισμός της είναι πολύ πιο δύσκολος από τον προγραμματισμό της μη επείγουσας μεταφοράς. Αυτές οι βασικές διαφορές έχουν ως συνέπεια ότι τα έξοδα της επείγουσας μεταφοράς είναι πολύ υψηλότερα.

111. Νομίζω λοιπόν ότι υπάρχουν δύο σχετικές αγορές, η αγορά επείγουσας μεταφοράς και η αγορά μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών.

— Η σχετική γεωγραφική αγορά

112. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η σχετική γεωγραφική αγορά είναι το ομόσπονδο κράτος της Ρηνανίας-Παλατινάτου.

113. Η «σχετική γεωγραφική αγορά» μπορεί να οριστεί ως ακολούθως:

«Η σχετική γεωγραφική αγορά περιλαμβάνει την περιοχή όπου οι ενδιαφερόμενες επιχει-

ρήσεις συμμετέχουν στην προμήθεια προϊόντων ή υπηρεσιών και οι όροι του ανταγωνισμού είναι επαρκώς ομοιογενείς και η οποία μπορεί να διακριθεί από γειτονικές κυρίως περιοχές, διότι στις εν λόγω περιοχές οι όροι του ανταγωνισμού διαφέρουν σημαντικά»⁵⁶.

114. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η σχετική γεωγραφική αγορά παροχής υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών περιορίζεται σε μια επιχειρησιακή ζώνη (Rettungsdienstbereich) και, στην υπόθεση της κύριας δίκης στη ζώνη Pirmasens. Σ' αυτό το επίπεδο λαμβάνονται οι αποφάσεις για τις άδειες, οι υγειονομικές οργανώσεις διατυπώνουν την άποψή τους και εκτιμώνται οι σχετικές συνέπειες επί της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών.

115. Εγώ όμως συμφωνώ μάλλον με την Επιτροπή, και φρονώ ότι ως η σχετική γεωγραφική αγορά πρέπει να θεωρηθεί το ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου. Το νομοθετικό πλαίσιο για την παροχή ανεξαρτήτων υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών και οι οργανωτικές δομές της υπηρεσίας αυτής είναι τα ίδια σε ολόκληρο το ομόσπονδο κράτος. Οι αμοιβές για τις υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών καθορίζονται ομοιόμορφα στο επίπεδο του ομόσπονδου κράτους⁵⁷. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner μπορεί δηλαδή να ασκήσει τις δραστηριότητές της και να ζητήσει άδεια για τα ασθενοφόρα της σε άλλες γεωγραφικές ζώνες του ομόσπονδου κράτους υπό τους ίδιους ακριβώς όρους.

⁵⁶ — Όπ.π., σημείο 8 της ανακοίνωσης.

⁵⁷ — Βλ. σημείο 22 ανωτέρω.

116. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner παρατηρεί ότι οι νόμοι των διαφόρων ομοσπόνδων κρατών που διέπουν την παροχή υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών είναι παρόμοιοι και συνεπώς η Γερμανία πρέπει να θεωρηθεί ως ομοιογενής ζώνη, με σχεδόν πανομοιότυπες συνθήκες αγοράς. Ο Vertreter des öffentlichen Interesses αμφισβητεί τον ισχυρισμό αυτό και υποστηρίζει ότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές στη νομοθεσία των διαφόρων ομοσπόνδων κρατών.

117. Στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να κρίνει αν οι όροι ανταγωνισμού στις δύο αγορές, δηλαδή στις αγορές επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών είναι αρκούντως ομοιογενείς σε ολόκληρη τη Γερμανία ώστε να θεωρηθεί ολόκληρο το έδαφος αυτού του κράτους μέλους ως η σχετική γεωγραφική αγορά.

118. Στο πλαίσιο της υπόθεσης αυτής, λαμβάνω ως βάση στις προτάσεις μου ότι τη σχετική γεωγραφική αγορά αποτελεί το ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου.

— Δεσπόζουσα θέση στη σχετική αγορά

119. Από την ερμηνεία του άρθρου 18, παράγραφος 3, του *RetfDG* 1991, όπως τη δίνει το αιτούν δικαστήριο, προκύπτει ότι η

υγειονομική οργάνωση στην οποία έχει ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών για ένα συγκεκριμένο σταθμό ασθενοφόρων έχει νομικώς προστατευόμενο μονοπώλιο στη γεωγραφική ζώνη που καλύπτει ο σταθμός αυτός.

120. Στην επιχειρησιακή ζώνη Pirmasens, έχουν ανατεθεί στον DRK, έξι σταθμοί ασθενοφόρων και η λειτουργία της κεντρικής μονάδας ελέγχου ενώ η ASB έχει αναλάβει τη λειτουργία ενός μόνο σταθμού ασθενοφόρων. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner είναι ο μόνος ανεξάρτητος επιχειρηματίας που παρέχει υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο DRK κατέχει δεσπόζουσα θέση σ' αυτή τη ζώνη.

121. Όσον αφορά τη σχετική γεωγραφική αγορά, δηλαδή το ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου, από τη δικογραφία προκύπτει ότι ο DRK είναι υγειονομική οργάνωση στην οποία έχει ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών στο μεγαλύτερο τμήμα του ομόσπονδου κράτους. Οι άλλες τρεις υγειονομικές οργανώσεις λειτουργούν σε πολύ μικρότερη κλίμακα και, σύμφωνα με τις πληροφορίες, υπάρχουν μόνο δύο ανεξάρτητοι επιχειρηματίες. Φαίνεται λοιπόν ότι ο DRK κατέχει, στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου, δεσπόζουσα θέση στις αγορές επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών.

122. Σε τελική ανάλυση, το ζήτημα της δεσπόζουσας θέσης θα πρέπει και αυτό να επιλυθεί από το αιτούν δικαστήριο. Αν το δικαστήριο αυτό διαπιστώσει ότι μόνος ο

DRK δεν κατέχει δεσπόζουσα θέση θα πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο να κατέχουν οι αναγνωρισμένες υγειονομικές οργανώσεις συλλογική δεσπόζουσα θέση.

θέση σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς⁵⁹.

123. Στο πλαίσιο των προτάσεων αυτών θα υποθέσω ότι ο DRK κατέχει δεσπόζουσα θέση στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου.

125. Ο Landkreis και η ASB υποστηρίζουν ότι δεν υπάρχει δεσπόζουσα θέση σε «σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς». Το κριτήριο αυτό σκοπεί να αποκλείσει από το πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού τις επιχειρήσεις που κατέχουν δεσπόζουσα θέση σε τοπικές ή μικρές περιφερειακές αγορές δεδομένου ότι αυτή δεν απειλεί τον πραγματικό ανταγωνισμό στην κοινή αγορά. Συνεπώς, οι ελίδικες υγειονομικές οργανώσεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 82 ΕΚ.

— Η σχετική αγορά ως σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς

124. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει ότι η σχετική γεωγραφική αγορά, δηλαδή το ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου, αποτελεί σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς κατά την έννοια του άρθρου 82 ΕΚ. Επικαλείται, πρώτον, την απόφαση στην υπόθεση *Merci Convenzionali Porto di Genova*, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι το λιμάνι της Γένοβας αποτελεί σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς⁵⁸ και, δεύτερον, την απόφαση στην υπόθεση *Centre d'insémination de la Crespelle*, στην οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι οι ελίδικες εθνικές διατάξεις, καθιερώνοντας μια σειρά εδαφικά ορισμένων μονοπωλίων που κάλυπταν όμως ολόκληρη την επιφάνεια ενός κράτους μέλους, δημιούργησαν δεσπόζουσα

126. Με την απόφαση στην υποθεση *Suiker Unie* κ.λπ. κατά Επιτροπής, το Δικαστήριο διατύπωσε το ακόλουθο βασικό κριτήριο:

«Για να διαπιστωθεί αν μια συγκεκριμένη περιοχή έχει τόση σημασία ώστε να αποτελεί «σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς», κατά την έννοια του άρθρου (82 ΕΚ), πρέπει να ληφθεί υπόψη κυρίως η δομή και ο όγκος της παραγωγής και της καταναλώσεως του εν λόγω προϊόντος, καθώς και οι συνήθειες και οι οικονομικές δυνατότητες των πωλητών και των αγοραστών»⁶⁰.

58 — Απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1991, C-179/90 (Συλλογή 1991, σ. I-5889, σκέψη 15).

59 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-323/93 (Συλλογή 1994, σ. I-5077, σκέψη 17).

60 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1975, 40/73 έως 48/73, 50/73, 54/73 έως 56/73, 111/73, 113/73 και 114/73 (Συλλογή τόμος 1975, σ. 507, σκέψη 371).

127. Το κριτήριο αυτό δείνει έμφαση στην οικονομική σημασία μιας συγκεκριμένης περιοχής. Σε μερικές περιπτώσεις το Δικαστήριο θεώρησε ακόμη και γεωγραφικώς μικρές περιοχές ως σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς. Το αποφασιστικό στοιχείο στις υποθέσεις εκείνες ήταν η ιδιαίτερη οικονομική σημασία της συγκεκριμένης περιοχής. Στην υπόθεση *Merci convenzionale porto di Genova*, π.χ. το Δικαστήριο έλαβε υπόψη τον όγκο του εμπορίου στο λιμάνι της Γένοβας και τη σημασία του λιμανιού αυτού στις θαλάσσιες εισαγωγές και εξαγωγές συνολικά, στο συγκεκριμένο κράτος μέλος⁶¹. Η συλλογιστική αυτή δεν μπορεί, νομίζω, να μεταφερθεί στην υπό κρίση υπόθεση. Οι υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου δεν είναι ούτε ιδιαίτερα σημαντικές ούτε ιδιαίτερα ασήμαντες για τη γερμανική οικονομία.

128. Νομίζω πάντως ότι το ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου πρέπει να θεωρηθεί ως σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς. Αν δεν υπάρχουν ιδιαίτερα οικονομικά χαρακτηριστικά για μια συγκεκριμένη περιοχή τότε οι γεωγραφικοί παράγοντες καθίστανται σημαντικότεροι.

129. Το ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου καλύπτει έκταση περίπου

20 000 km² και έχει περί τα τέσσερα εκατομμύρια κατοίκους⁶². Είναι δηλαδή μεγαλύτερο σε έκταση και έχει περισσότερους κατοίκους από μερικά κράτη μέλη.

130. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ήδη ότι το «ντίο τμήμα της Γερμανίας», δηλαδή μια περιοχή μικρότερη από το έδαφος ενός κράτους μέλους αποτελεί «σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς»⁶³. Παρόμοια κρίση διατυπώθηκε στην απόφαση *Bodson*, όπου ένας όμιλος επιχειρήσεων ελεγχόμενος από την επιχείρηση *Pompes funèbres générales* είχε αποκλειστική παραχώρηση σε λιγότερο από 10 % των δήμων στη Γαλλία, ο πληθυσμός των οποίων αντιστοιχούσε στο ένα τρίτο και πλέον του συνολικού πληθυσμού. Το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση εκείνη που παρουσιάζει πολλά χαρακτηριστικά παρόμοια με την υπό κρίση υπόθεση:

«Το άρθρο [82 ΕΚ] εφαρμόζεται στην περίπτωση συνόλου δημοτικών μονοπωλίων παραχωρηθέντων στον ίδιο όμιλο επιχειρήσεων, η γραμμή δράσεως του οποίου στην αγορά καθορίζεται από την μητρική επιχείρηση, σε κατάσταση όπου τα εν λόγω μονοπώλια καλύπτουν ορισμένο τμήμα της επικράτειας [...]» (υπογράμμιση δική μου)⁶⁴.

131. Ο γενικός εισαγγελέας Warner παρατήρησε, σε μια άλλη υπόθεση, ότι η επιχείρηση

61 — Βλ. απόφαση προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 58, σκέψη 15· βλ. επίσης αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 1997, C-242/95, *GT-Link* (Συλλογή 1997, σ. I-4449, σκέψη 37), και της 23ης Μαΐου 2000, C-209/98, *Sydhavns Sten & Grus* (Συλλογή 2000, σ. I-3743, σκέψη 64).

62 — Περισσότερα στοιχεία στη σελίδα Διαδικτύου www.rheinland-pfalz.de.

63 — Απόφαση *Suiker Unie* κ.λπ. κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 60, σκέψεις 441 έως 451.

64 — Απόφαση *Bodson*, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 41, σκέψη 35.

που έχει μονοπώλιο ή οιοινεί μονοπώλιο στην αγορά του Λουξεμβούργου για συγκεκριμένο προϊόν εμπίπτει στο άρθρο 82 ΕΚ⁶⁵.

132. Εξάλλου νομίζω ότι η συλλογιστική από την απόφαση Centre d'insémination de la Crespelle μπορεί να μας βοηθήσει.

133. Βεβαίως στην υπόθεση αυτή, τα περιφερειακά μονοπώλια κάλυπταν ολόκληρο το έδαφος ενός κράτους μέλους ενώ στην υπό κρίση υπόθεση το επίδικο νομικό καθεστώς καλύπτει μόνο το έδαφος του ομόσπονδου κράτους Ρηνανίας-Παλατινάτου (ακόμη και η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει ότι η κατάσταση είναι βασικά η ίδια σε ολόκληρη τη Γερμανία). Είναι αλήθεια επίσης ότι στην υπόθεση *la Crespelle* τα μονοπώλια τα δημιουργούσε σαφώς η εθνική νομοθεσία. Στην υπό κρίση υπόθεση το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 προστατεύει μόνο έμμεσα τις επιχειρήσεις στις οποίες έχει ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών.

134. Υπάρχει πάντως και μια άλλη διαφορά μεταξύ των δύο υποθέσεων που συνηγορεί υπέρ της εφαρμογής του άρθρου 82 ΕΚ στην προκειμένη υπόθεση. Στην υπόθεση Centre d'insémination de la Crespelle τα επίδικα περιφερειακά μονοπώλια τα είχαν διάφοροι οικονομικοί παράγοντες. Σε εθνική κλίμακα, έκαστος των παραγόντων αυτών ήταν σχετικά μικρής σημασίας. Στην προκειμένη

υπόθεση, ο DRK φαίνεται ότι έχει αναλάβει στις περισσότερες περιοχές της Ρηνανίας-Παλατινάτου την λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών. Αν δεχθούμε την ερμηνεία του άρθρου 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991, όπως τη δίνει το αιτούν δικαστήριο, έχουμε μια σειρά ομόρων μονοπωλίων που τα κατέχει κυρίως μια υγειονομική οργάνωση. Αντίθετα, με όσα υποστήριξαν ο Landkreis και η ASB, η συγκεκριμένη υγειονομική οργάνωση δεν φαίνεται να είναι ασήμαντος παράγων που ασκεί δραστηριότητα μόνο σε τοπική ή μικρή περιφερειακή κλίμακα.

135. Αυτή η επισκόπηση της νομολογίας δείχνει ότι δεν υπάρχει ενιαίο κριτήριο για να εξακριβωθεί αν υπάρχει δεσπόζουσα θέση «σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς». Δείχνει επίσης για ποιο λόγο δεν υπάρχει ενιαίο κριτήριο: το φάσμα των πιθανών υποθέσεων είναι ποικίλο και κάθε υπόθεση πρέπει να εξετάζεται με βάση τα δικά της πραγματικά περιστατικά. Ωστόσο, η επισκόπηση αυτή οδηγεί επίσης στο συμπέρασμα ότι, αν η δεσπόζουσα θέση στην υπό κρίση υπόθεση εκτείνεται σε ολόκληρο το έδαφος της Ρηνανίας-Παλατινάτου (και βεβαίως κατά μείζονα λόγο αν διαπιστωθεί ότι η κατάσταση αυτή επικρατεί σε ολόκληρη τη Γερμανία), τότε η δεσπόζουσα θέση υπάρχει σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς.

136. Συνεπώς, θα υποθέσω τα ακόλουθα: οι σχετικές αγορές είναι οι αγορές επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου.

65 — Βλ. προτάσεις του στην υπόθεση 77/77, ΒΡ κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1978, σ. 494).

Ο DRK έχει δεσπόζουσα θέση σε αμφότερες τις αγορές. Αυτή η δεσπόζουσα θέση υπάρχει σε σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς.

β) Το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 και οι πιθανές καταχρήσεις δεσπόζουσας θέσης

137. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει βασικά ότι η επίδικη διάταξη αντιβαίνει στο άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ, καθότι ευνοεί δύο ειδών παραβάσεις του άρθρου 82 ΕΚ. Κατά την άποψή της, η επίδικη διάταξη ευνοεί μια κατάσταση στην οποία οι υγειονομικές οργανώσεις αδυνατούν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση των καταναλωτών για ειδικευμένες υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών σε αποδεκτές τιμές⁶⁶, και δίνει τη δυνατότητα στις δημόσιες αρχές και στις υγειονομικές οργανώσεις να περιορίσουν μαζί την πρόσβαση ανταγωνιστών στην αγορά.

138. Ο αντίδικος υποστηρίζει βασικά ότι η απλή δημιουργία δεσπόζουσας θέσης δεν εμπίπτει στα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ, και ότι οι υγειονομικές οργανώσεις παρείχαν πάντα ικανοποιητικές εργασίες σε αποδεκτές τιμές.

139. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η απλή δημιουργία δεσπόζουσας θέσης με την χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων κατά την έννοια του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ δεν αντιβαίνει καθεαυτή στην Συνθήκη⁶⁷. Έχει κρίνει όμως επίσης ότι, καιτοι το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ προϋποθέσει την ύπαρξη επιχειρήσεων που έχουν ορισμένα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, αυτό δεν σημαίνει ότι όλα τα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, συμβιβάζονται κατ' ανάγκη με τη Συνθήκη αυτό εξαρτάται από διάφορες διατάξεις στις οποίες παραπέμπει το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ⁶⁸.

140. Πρόσφατα, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την κρίση του επί του ζητήματος αυτού ως ακολούθως:

«απλώς και μόνον η δημιουργία δεσπόζουσας θέσεως με τη χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων υπό την έννοια του άρθρου [86, παράγραφος 1, ΕΚ] δεν είναι, αυτή καθαυτή, ασυμβίβαστη με το άρθρο [82 ΕΚ]. Κράτος μέλος παραβαίνει τις απαγορεύσεις των δύο αυτών διατάξεων μόνον όταν η σχετική επιχείρηση οδηγείται, απλώς και μόνο με την άσκηση των αποκλειστικών δικαιωμάτων που της έχουν χορηγηθεί, σε καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσεώς της ή όταν τα δικαιώματα αυτά είναι ικανά να δημιουργήσουν μια κατάσταση εντός της οποίας η επιχείρηση αυτή οδηγείται σε τέτοια καταχρηστική συμπεριφορά»⁶⁹.

67 — Απόφαση Centre d'insémination de la Crespelle, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 59, σκέψη 18.

68 — Απόφαση Γαλλίας κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 44, σκέψη 22.

69 — Απόφαση Pavlov κ.λπ., προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31, σκέψη 127.

66 — Απόφαση Höfner και Elser, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 28.

141. Στη συνέχεια θα εξετάσω, αν το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 δημιουργεί κατάσταση στην οποία οι υγειονομικές οργανώσεις είναι πρόδηλο ότι αδυνατούν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση και, δεύτερον, αν δημιουργεί σύγκρουση συμφερόντων, στην οποία οι υγειονομικές οργανώσεις οδηγούνται σε κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης που έχουν, περιορίζοντας την πρόσβαση ανεξαρτήτων επιχειρηματιών στην αγορά.

— Η κατάσταση στην οποία οι κατέχουσες δεσπόζουσα θέση επιχειρήσεις είναι πρόδηλο ότι αδυνατούν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση

142. Από την απόφαση στην υπόθεση Höfner και Elser⁷⁰ προκύπτει ότι η απόφαση κράτους μέλους να χορηγήσει ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα αντιβαίνει στη Συνθήκη σάκας η οικεία επιχείρηση είναι πρόδηλο ότι αδυνατεί να ικανοποιήσει τη ζήτηση και συνεπώς δεν μπορεί να παρά να καταχραστεί τη δεσπόζουσα θέση της «περιορίζοντας την παραγωγή, τη διάθεση ή την τεχνολογική ανάπτυξη επί ζημία των καταναλωτών» (άρθρο 82, δεύτερο εδάφιο, στοιχείο β', ΕΚ).

143. Οι διάδικοι διαφωνούν έντονα ως προς το τι συμβαίνει εν προκειμένω.

144. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner υποστηρίζει βασικά ότι:

— όσον αφορά την επείγουσα μεταφορά, οι υγειονομικές οργανώσεις δεν ήταν πάντα σε θέση να τηρούν τις ώρες αφίξεως που προβλέπει ο RettDG 1991⁷¹.

— όσον αφορά τη μη επείγουσα μεταφορά ασθενών, σημειώνονται καθυστερήσεις που κυμαίνονται από μία ώρα μέχρι δύομιση ώρες, πράγμα που σημαίνει π.χ. ότι οι τεχνικές εγκαταστάσεις στα νοσοκομεία που αναμένουν τους ασθενείς δεν χρησιμοποιούνται αποτελεσματικά

— οι υγειονομικές οργανώσεις τιμολογούν για τις υπηρεσίες τους δυσανάλογα υψηλές αμοιβές, πράγμα που αποτελεί αποτέλεσμα της κακής διαχείρισης, της έλλειψης ανταγωνισμού και της βεβαιότητας ότι τελικά όλες οι ζημιές θα καλυφθούν από το Δημόσιο⁷²: αυτό επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι οι

71 — Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner προσκόμισε στο Δικαστήριο διάφορα άρθρα του τύπου σχετικά με καθυστερήσεις των υπηρεσιών επείγουσας μεταφοράς ασθενών σε ορισμένες περιόδους του ομίσπονδου κράτους Ρηνανίας-Παλατινάτου: σε μια περίπτωση, ο ασθενής φαίνεται ότι απεβίωσε λόγω της καθυστέρησης.

72 — Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner προσκόμισε στο Δικαστήριο την απάντηση ενός Υφυπουργού στο ομοσπονδιακό Υπουργείο Υγείας σε γαατή ερώτηση μέλους του Ομοσπονδιακού Κοινοβουλίου. Παρατηρεί ότι η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών που εμπάπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των ομοσπονδίων κρατών παρουσιάζει έλλειψη αποτελεσματικότητας που είναι σύμφυτη στο σύστημα. Ο λόγος, κατά την άποψή της, είναι κυρίως η μονοπωλιακή δομή του εφοδιασμού, η αρχή της πλήρους κάλυψης των εξόδων και η περιορισμένη επιρροή του τομέα ασφάλισης υγείας στις τιμές των εν λόγω υπηρεσιών.

υπηρεσίες ανεξαρτήτων, δηλαδή κερδοσκοπικών επιχειρήσεων, είναι πολύ φθηνότερες:

— όσον αφορά τις καθυστερήσεις στον τομέα της μη επείγουσας μεταφοράς, η επιχείρηση Ambulanz Glöckner δεν απέδειξε τον ισχυρισμό της:

— μετά τη θέσπιση διατάξεων όπως το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991, οι δαπάνες της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών στη Γερμανία αυξήθηκαν δυσανάλογα: οι δαπάνες της μεταφοράς ασθενών στη Γερμανία αυξήθηκαν από 1,76 δισεκατομμύρια γερμανικά μάρκα (DEM) το 1991 σε 3,14 δισεκατομμύρια (DEM) το 1997 (αύξηση 78,41 %), και οι δαπάνες στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου αυξήθηκαν από 86 εκατομμύρια DEM σε 128 εκατομμύρια DEM το 1999 (αύξηση 49,75 %) ⁷³.

— οι υψηλότερες τιμές που εφαρμόζει η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών μπορούν να εξηγηθούν από τα έξοδα της παροχής υπηρεσιών επί 24ώρου βάσεως σε ολόκληρο το έδαφος του ομόσπονδου κράτους. Αν, για κοινωνικούς λόγους, οι τιμές των υπηρεσιών σε ολόκληρο το ομόσπονδο κράτος είναι ενιαίες, τότε κατ' ανάγκη θα είναι υψηλότερες από τις αμοιβές που ζητούν οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι οποίες παρέχουν κερδοσκοπικώς τις υπηρεσίες τους μόνο σε πυκνοκατοικημένες περιοχές και κατά τις ώρες αιχμής:

145. Ο Landkreis, ο Vertreter des öffentlichen Interesses και η ASB υποστηρίζουν αντιθέτως ότι:

— όσον αφορά την επείγουσα μεταφορά ασθενών, οι υγειονομικές οργανώσεις τήρησαν τις επιβαλλόμενες ώρες αψίξεως σε ποσοστό άνω του 90 % των περιπτώσεων μεμονωμένες περιπτώσεις καθυστέρησης παρατηρούνται πάντα και αυτό δεν σημαίνει αποτυχία του συστήματος:

— η αύξηση των εξόδων στη μεταφορά ασθενών στη Γερμανία και στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου είναι κυρίως το αποτέλεσμα διαρθρωτικών βελτιώσεων που έγιναν στη δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών τα τελευταία δέκα χρόνια: στη Ρηνανία-Παλατινάτο δημιουργήθηκαν εννέα νέοι σταθμοί ασθενοφόρων, αυξήθηκαν οι απαιτήσεις όσον αφορά τα προσόντα του προσωπικού των ασθενοφόρων και δημιουργήθηκε ένα σύστημα εφημερίας ιατρών. Επιπλέον, οι στατιστικές που προσκόμισε η Ambulanz Glöckner περιλαμβάνουν τα έξοδα συνοδείας ασθενών που δεν χρειάζονται βοήθεια σε άλλα οχήματα πλην ασθενοφόρων, τα οποία συμβάλλουν δυσανάλογα στην εν λόγω αύξηση.

73 — Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner προσκόμισε στο Δικαστήριο διάφορες στατιστικές.

146. Νομίζω ότι το Δικαστήριο δεν είναι σε θέση να κρίνει μεταξύ των διαδίκων ως προς αυτό το ζήτημα. Για να κριθεί αν ο DRK (ή) και άλλες υγειονομικές οργανώσεις αδυνατούν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση πρέπει να γίνουν περίπλοκες εκτιμήσεις οικονομικών και πραγματικών περιστατικών. Σε μια προδικαστική διαδικασία, οι εκτιμήσεις αυτές εμπίσπτουν στην αρμοδιότητα του αιτούντος δικαστηρίου.

147. Για να προβεί σ' αυτές τις εκτιμήσεις το εθνικό δικαστήριο οφείλει κατά τη γνώμη μου να λάβει υπόψη τους ακόλουθους παράγοντες⁷⁴.

148. Πρώτον, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να λαμβάνει πάντα υπόψη τις αντίστοιχες ευθύνες του εθνικού νομοθέτη και των υγειονομικών οργανώσεων κατά την έννοια των άρθρων 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ. Το κράτος μέλος ευθύνεται, βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 1, μόνον οσάκις συντρέχει παράλειψη στο σύστημα που έχει καταρτίσει, δηλαδή οσάκις η κατάχρηση είναι η συνέπεια της κανονιστικής παρέμβασης του ενώ οι επιχειρήσεις που έχουν ειδικά ή αποκλειστικά προνόμια είναι μόνες υπεύθυνες για ενδεχόμενη παράβαση των περί ανταγωνισμού κανόνων, η οποία αποδίδεται μόνο σ' αυτές. Συνεπώς, δεν συντρέχει παράβαση των άρθρων 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ όταν ο μόνος λόγος για τον οποίο μια υγειονομική οργάνωση

είναι «προδήλως ανίκανη να ικανοποιηθεί την προσφορά» είναι η κακοδιαχείριση.

149. Δεύτερον, επειδή η χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων συνεπάγεται περίπλοκες οικονομικές εκτιμήσεις και κοινωνικές επιλογές, το κράτος μέλος πρέπει να έχει ορισμένο περιθώριο εξουσίας να αποφασίσει αν η επιχείρηση μονοπωλίου θα είναι ή δεν θα είναι σε θέση να ικανοποιήσει τη ζήτηση. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έχει περιορίσει τον έλεγχό του και τον έλεγχο του αιτούντος δικαστηρίου στις εθνικές διατάξεις που είναι προδήλως ακατάλληλες.

150. Τρίτον, οι ταχείες και υψηλής ποιότητας υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών — όπως ορθά εξήγησε ο εκπρόσωπος του Landkreis — είναι ζήτημα ζωής και θανάτου και επομένως προταρχικής σημασίας για την κοινωνία ως σύνολο.

151. Το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει συνεπώς να αναλύσει πρωτίστως αν οι άδειες σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες μπορούν να συμβάλουν στην επιβράχυνση του χρόνου αφίξεως και γενικώς σε υψηλότερο επίπεδο υπηρεσιών ή αν, αντιθέτως, ακόμη και χωρίς τη χορήγηση αδειών, η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών μπορεί κάλλιστα να παράσχει τις αναγκαίες υπηρεσίες σε όλες τις περιπτώσεις και σε οποιαδήποτε ώρα της ημέρας. Το αποφασιστικό στοιχείο είναι κατά τη γνώμη μου η ικανότητα της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών να παράσχει ταχείες και υψηλής ποιότητας υπηρεσίες

74 — Βλ., παράμοια περίπτωση στις προτάσεις μου στην υπόθεση Albany, προταραπεθείσα στην υποσημείωση 32, σημεία 412 έως 414.

ακόμη και σε ώρες αιχμής. Αν οι δυνατότητες της δημόσιας υπηρεσίας δεν επαρκούν τις ώρες αυτές (π.χ. σιγήθεις καθυστερήσεις στις μη επείγουσες μεταφορές, στις πόλεις), θεωρώ ότι είναι απαράδεκτο να αρνούνται συστηματικά οι αρχές τη χορήγηση αδειών σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες.

152. Νομίζω ότι το αιτούν δικαστήριο μπορεί πάντως να αποδώσει λιγότερη σημασία στον ισχυρισμό περί υπερβολικά υψηλών τιμών των υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών. Η εκτίμηση για το αν ορισμένες τιμές είναι υπερβολικά υψηλές είναι πάντα δύσκολη υπόθεση και το Δικαστήριο ή η Επιτροπή σπάνια κάνουν τέτοια διαπίστωση στο πλαίσιο κανόνων περί ανταγωνισμού. Η σύγκριση των τιμών είναι δύσκολη επίσης διότι η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών, με τις ιδιαίτερες υποχρεώσεις της, έχει διαφορετική διάρθρωση κόστους από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις που επικεντρώνουν τη δραστηριότητά τους σε ιδιαίτερα επικερδείς γεωγραφικές ζώνες.

153. Το συμπέρασμά μου είναι συνεπώς ότι στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει αν το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 δημιουργεί κατάσταση στην οποία οι υγειονομικές οργανώσεις δεν είναι προδήλως σε θέση να ικανοποιήσουν τη ζήτηση. Το εν λόγω δικαστήριο πρέπει να δώσει ιδιαίτερη σημασία στην ικανότητα των υγειονομικών οργανώσεων να παρέχουν ταχεία και υψηλής ποιότητας εξυπηρέτηση σε ώρες αιχμής.

— Δημιουργία συγκρούσεως συμφερόντων

154. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner αναφέρεται στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Raso κ.λπ.⁷⁵ και ισχυρίζεται ότι το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 δημιουργεί σύγκρουση συμφερόντων, καθότι οι υγειονομικές οργανώσεις και οι δημόσιες αρχές έχουν μαζί τη δυνατότητα να περιορίσουν την πρόσβαση πιθανών ανταγωνιστών τους στην αγορά. Κατά την άποψή της, οι υγειονομικές οργανώσεις και οι αρχές δεν επιτρέπεται να εμπλέκονται στη λήψη αποφάσεων όσον αφορά τις άδειες για την παροχή ανεξαρτήτων υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών.

155. Κατά πάγια νομολογία, τα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ παραβιάζονται ενδεχομένως οσάκις ένα κρατικό μέτρο δημιουργεί σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ δύο εμπορικών δραστηριοτήτων μιας επιχείρησης με ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα⁷⁶, ή μεταξύ της αποστολής που έχει ανατεθεί σε επιχείρηση και των οικονομικών συμφερόντων της⁷⁷.

156. Εν προκειμένω, η επιχείρηση Ambulanz Glöckner διαμαρτύρεται περισσότερο για τη δεύτερη κατηγορία συγκρούσεως συμφερόντων, δηλαδή σύγκρουση μεταξύ ανατεθειών αρμοδιοτήτων και οικονομικών συμφερόντων.

75 — Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1998, C-163/96 (Συλλογή 1998, σ. I-533).

76 — Αποφάσεις της 18ης Ιουνίου 1991, C-260/89 ΕΡΓ, (Συλλογή 1991, σ. I-2925), και Raso κ.λπ., προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 75.

77 — Βλ. π.χ. αποφάσεις Γαλλία κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 44, σκέψη 51· GB-Inno-BM, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 44, σκέψη 26, και της 9ης Νοεμβρίου 1995, C-91/94, Tanchant (Συλλογή 1995, σ. I-3911, σκέψη 19).

157. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι ο καθού Landkreis ζήτησε τη γνώμη των υγειονομικών οργανώσεων στις οποίες έχει ανατεθεί η δημόσια μεταφοράς ασθενών στην περιοχή του Pirmasens, πριν αποφασίσει να απορρίψει την αίτηση χορηγήσεως άδειας. Γνωρίζομε επίσης ότι αμφότερες οι υγειονομικές οργανώσεις πρότειναν απορριπτική απόφαση.

158. Νομίζω ότι αυτός ο τρόπος ενέργειας δεν απαγορεύεται από τα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ.

159. Πρώτον, όπως ανέφερα ήδη, οι εθνικές αρχές δεν ενεργούν ως επιχειρήσεις όταν χορηγούν ή αρνούνται να χορηγήσουν άδειες. Ενεργούν μόνο στο πλαίσιο ασκήσεως δημόσιας εξουσίας χωρίς οικονομικό συμφέρον στην έκβαση της διαδικασίας. Συνεπώς, δεν εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ.

160. Όσον αφορά τις υγειονομικές οργανώσεις, αυτές εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων αυτών και έχουν οικονομικό συμφέρον στην έκβαση της διαδικασίας χορηγήσεως άδειας. Πλην όμως έχουν μόνο δικαίωμα να διατυπώσουν τη γνώμη τους, στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής ενώ την τελική απόφαση λαμβάνουν μόνο οι δημόσιες αρχές. Ουδόλως αναφέρθηκε ότι ο Landkreis δεσμεύεται από τις διαπιστώσεις ή τις προτάσεις των υγειονομικών οργανώσεων.

Οι υγειονομικές οργανώσεις, δηλαδή, δεν έχουν αναλάβει ρυθμιστικές εξουσίες, κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου.

161. Επιπλέον, από τον RetfDG 1991 προκύπτει ότι ο Landkreis δεν έχει διακριτική ευχέρεια να αποφασίσει αλλά οφείλει να χορηγήσει την άδεια αν ο συγκεκριμένος επιχειρηματίας πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις. Από την κύρια δίκη προκύπτει ότι η απορριπτική απόφαση υπόκειται σε πλήρη δικαστικό έλεγχο. Πρόκειται για δύο σημαντικές περαιτέρω εγγυήσεις κατά μεροληπτικών αποφάσεων.

162. Το συμπέρασμά μου είναι συνεπώς ότι η απλή διατύπωση γνώμης των υγειονομικών οργανώσεων, στις οποίες έχει ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών στο πλαίσιο της διαδικασίας για τη χορήγηση άδειας παροχής ανεξαρτήτων υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών, δεν αντιβαίνει στα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ.

γ) Οι συνέπειες επί του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών

163. Ο Landkreis, η ASB, ο Vertreter des öffentlichen Interesses και η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζουν όλοι ότι το επίδικο μέτρο δεν έχει αισθητές συνέπειες επί του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών και επομένως δεν έχουν εφαρμογή οι κοινοτικοί περί ανταγωνισμού κανόνες. Κατά την άποψή τους, όλα τα στοιχεία στην παρούσα υπόθεση περιορίζονται όχι μόνον εντός ενός μόνου

κράτους μέλους αλλά και εντός εδάφους το οποίο είναι μέρος μόνο της επικράτειας κράτους μέλους. Η επείγουσα μεταφορά ασθενών είναι εξ ορισμού τοπικά περιορισμένη δραστηριότητα, δεδομένου ότι ο ασθενής πρέπει να μεταφερθεί όσο το δυνατό ταχύτερα στο πλησιέστερο κατάλληλο νοσοκομείο. Σπάνια πραγματοποιούνται μεταφορές με ασθενοφόρα πέραν των συνόρων και δεν επηρεάζονται από την επίδικη διάταξη.

164. Σύμφωνα με τη Συνθήκη, για να έχουν εφαρμογή τα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ πρέπει είτε οι συνέπειες της καταχρηστικής εκμετάλλευσης ή οι συνέπειες του κρατικού μέτρου να είναι ικανές να επηρεάσουν το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών⁷⁸.

165. Συναφώς το Δικαστήριο έχει κρίνει:

«Η ερμηνεία και η εφαρμογή του, σχετικού με τα αποτελέσματα επί του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών, όρου, που αναφέρεται στα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης, πρέπει να λαμβάνουν ως αφητηρία το σκοπό αυτού του όρου που συνίσταται να καθορίζει, σε θέματα ρυθμίσεως του ανταγωνισμού, τον τομέα του κοινοτικού δικαίου, σε σχέση με τον τομέα των κρατών μελών. Έτσι, εμπίπουν στον τομέα του κοινοτικού δικαίου κάθε σύμπραξη και κάθε πρακτική που είναι ικανές να διακυβεύσουν την ελευθερία του εμπορίου μεταξύ κρατών μελών, κατά τρόπο που θα μπορούσε να βλάψει την υλοποίηση

των στόχων μίας ενιαίας αγοράς μεταξύ των κρατών μελών, ιδίως στεγανοποιώντας τις εθνικές αγορές, ή τροποποιώντας τη διάρθρωση του ανταγωνισμού εντός της κοινής αγοράς»⁷⁹.

166. Το Δικαστήριο έχει επίσης διευκρινίσει ότι δεν απαιτείται να αποδεικνύεται πραγματική συνέπεια· αρκεί και η πιθανή⁸⁰. Πάντως, το εν λόγω αποτέλεσμα πρέπει να είναι «αισθητό», και όχι απλώς ασήμαντο⁸¹.

167. Από τη νομολογία προκύπτει επίσης ότι μια επιχείρηση μπορεί να επικαλεστεί τα άρθρα 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ κατά των οικείων κρατικών αρχών σε διαδικασία στην οποία δεν υπάρχει συγκεκριμένο διασυννοριακό στοιχείο στη δική της περίπτωση⁸². Ίσως το καλύτερο σχετικό παράδειγμα είναι η απόφαση Höfner και Elser, στην οποία το Δικαστήριο δεν εφάρμοσε τις διατάξεις περί ελευθερίας παροχής υπηρεσιών διότι οι επίδικες στην κύρια δίκη δραστηριότητες περιορίζονταν εξ ολοκλήρου σε ένα κράτος μέλος⁸³. Εφάρμοσε όμως τις περί ανταγωνισμού διατάξεις, δεδομένου ότι οι επίδικες εθνικές διατάξεις ήταν πιθανόν να επηρεάσουν την πρόσληψη υπηκόων άλλων κρατών μελών⁸⁴.

79 — Απόφαση της 31ης Μαΐου 1979, 22/78, Hugin κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 953, σκέψη 17).

80 — Απόφαση Höfner και Elser, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 28, σκέψη 32.

81 — Βλ., σε σχέση με το άρθρο 85 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 81 ΕΚ), απόφαση της 28ης Απριλίου 1998, C-306/96, Javico (Συλλογή 1998, σ. I-1983, σκέψη 16).

82 — Βλ., π.χ. τα πραγματικά περιστατικά στην απόφαση της 19ης Μαΐου 1993, C-320/91, Corbeau (Συλλογή 1993, σ. I-2533).

83 — Απόφαση Höfner και Elser, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 28, σκέψεις 37 έως 40.

84 — Ό.π. σκέψεις 32 και 33.

78 — Βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση Bodson, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 41, σκέψη 25.

168. Η Επιτροπή — που τηρεί ουδέτερη στάση εν προκειμένω — παρατηρεί, υποστηρίζοντας την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού, ότι η γεινίαση του ομόσπονδου κράτους Ρηνανίας-Παλατινάτου με το Βέλγιο, τη Γαλλία και το Λουξεμβούργο, καθιστά πιθανές τις μεταφορές πέραν των συνόρων. Αναφέρει επίσης τρεις περιπτώσεις, στις οποίες ο ασθενής μπορεί να μεταφερθεί σε μεγαλύτερες αποστάσεις και πέραν των συνόρων, και συγκεκριμένα οσάκις επιθυμεί να διακομιστεί για συγκεκριμένη εγχείρηση σε ειδικευμένο νοσοκομείο, ευρισκόμενο σε άλλο κράτος μέλος, οσάκις ο διακινούμενος εργαζόμενος επιθυμεί να νοσηλευθεί στην πατρίδα του ή σε περιπτώσεις τραυματισμού κατά τη διάρκεια των διακοπών (π.χ. ατυχήματα χιονοδρομιών).

169. Νομίζω ότι αν οι επίδικοι κανόνες ερμηνευθούν κατά την έννοια ότι απαγορεύουν αυτού του είδους τις μεταφορές πέραν των συνόρων τότε θα πρέπει να θεωρηθεί ότι επηρεάζουν το εμπόριο υπηρεσιών μεταξύ κρατών μελών.

170. Αν, όμως, αντιλαμβάνομαι ορθά την επίδικη διάταξη, η περιστασιακή μεταφορά ασθενών πέραν των συνόρων δεν φαίνεται να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της. Το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 αποτελεί απλώς εμπόδιο για τους επιχειρηματίες που επιθυμούν να παράσχουν υπηρεσίες μεταφοράς ασθενών στη Ρηνανία-Παλατινάτο επί μονιμότερης βάσης. Είναι μια διάταξη που καθιστά δυσκολότερη την πρόσβαση επιχειρηματιών από άλλα κράτη μέλη στην αγορά του ομόσπονδου κράτους Ρηνανίας-Παλατινάτου.

171. Επηρεάζει ο κανόνας αυτός το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών; Εκ πρώτης όψης φαίνεται απίθανο να ζητούσαν οι επιχειρηματίες από άλλα κράτη μέλη την άδεια να λειτουργήσουν τα ασθενοφόρα τους στη Ρηνανία-Παλατινάτο. Οι συνέπειες επί του εμπορίου είναι τότε ασήμαντες, κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου.

172. Η επιχείρηση Ambulanz Glöckner παρατήρησε πάντως κατά τη συζήτηση ότι ένας επιχειρηματίας εγκατεστημένος στο Λουξεμβούργο και δύο εγκατεστημένοι στη Γαλλία έχουν επιχειρήσει ήδη να λάβουν άδεια για την παροχή υπηρεσιών ασθενοφόρων στη Ρηνανία-Παλατινάτο και οι αιτήσεις τους απορρίφθηκαν βάσει του RettDG 1991. Ανέφερε επίσης ότι ορισμένοι επιχειρηματίες εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη υπέβαλαν καταγγελίες στην Επιτροπή κατά του περιοριστικού συστήματος αδειών που ισχύει στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου και σε άλλα μέρη της Γερμανίας.

173. Το εθνικό δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει αν είναι βάσιμοι αυτοί οι ισχυρισμοί. Στη συνέχεια το αιτούν δικαστήριο — αφού λάβει υπόψη τα αποτελέσματα της εξέτασής του — θα πρέπει να κρίνει αν, λόγω των οικονομικών χαρακτηριστικών των δύο αγορών υπηρεσιών ασθενοφόρων στη Ρηνανία-Παλατινάτο, πιθανολογείται επαρκώς ότι μια διάταξη όπως το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 εμποδίζει επιχειρηματίες εγκατεστη-

μένους σε άλλα κράτη μέλη να εκμεταλλευθούν ασθενοφόρα⁸⁵, ή μάλιστα να εγκατασταθούν στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου⁸⁶.

φός 3, του RettDG 1991 είναι αναγκαία για να προστατεύσει «νομικά ή πραγματικά την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί» στις υγειονομικές οργανώσεις.

VIII — Δικαιολόγηση βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ

174. Ο Landkreis, η ASB, ο Vertreter des öffentlichen Interesses και η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι μια διάταξη όπως το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991, ακόμη και αν συνιστά κατ'αρχήν παράβαση των άρθρων 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82 ΕΚ, δικαιολογείται, εν πάση περιπτώσει, βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ.

175. Δεν υπάρχει αμφιβολία, κατά τη γνώμη μου, ότι οι υγειονομικές οργανώσεις έχουν αναλάβει τη λειτουργία υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος κατά την έννοια του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ. Οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος έχουν ιδιαίτερη σημασία στην Κοινότητα, όπως τονίζεται στο άρθρο 16 ΕΚ (πρώην άρθρο 7 Δ που προστέθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ). Υπάρχει προφανές και έντονο γενικό συμφέρον να μπορεί ο κάθε πολίτης να έχει πρόσβαση σε αποτελεσματική και υψηλής ποιότητας υπηρεσία επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών. Συνεπώς, το μόνο ζήτημα είναι αν μια διάταξη όπως το άρθρο 18, παράγρα-

176. Ο Landkreis, η ASB και ο Vertreter des öffentlichen Interesses υποστηρίζουν, πρώτον, ότι η παρουσία ανεξαρτήτων επιχειρηματιών στις αγορές επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών μπορεί να προκαλέσει σύγχυση για τα θύματα δυστυχημάτων και τους ασθενείς με ενδεχόμενες μοιραίες συνέπειες. Ιδιαίτερα σε επείγουσες περιπτώσεις τα πρόσωπα που επιθυμούν να ειδοποιηθούν τα ασθενοφόρα ταχείας επεμβάσεως δεν πρέπει να αντιμετωπίζουν την αμηχανία της δυνατότητας επιλογής μεταξύ πλειόνων υπηρεσιών ασθενοφόρων.

177. Το επιχείρημα αυτό δεν ευσταθεί. Βεβαίως είναι ανάγκη να αποφευχθούν αυτές οι επικίνδυνες περιπτώσεις σύγχυσης. Ωστόσο, το πιθανότερο είναι ότι δεν θα υπάρξουν πολλές περιπτώσεις συγκρούσεως διότι οι ανεξάρτητοι επιχειρηματίες θα προτιμήσουν κατά κανόνα να παράσχουν υπηρεσίες μη επείγουσας μεταφοράς. Εν πάση περιπτώσει, θα πρέπει να είναι εφικτός ο συντονισμός των υπηρεσιών των ανεξαρτήτων επιχειρηματιών με τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα έτσι ώστε να αποφεύγεται η σύγχυση του κοινού. Σημαντικό ρόλο μπορούν να παίξουν π.χ. η κεντρική μονάδα ελέγχου σε κάθε περιοχή που θα πρέπει να καταναίμει το έργο αποφεύγοντας τις διακρίσεις και με την οποία το κοινό θα μπορεί να επικοινωνεί με ένα τηλεφώνημα.

85 — Απόφαση Bodson, προσαρτηθείσα στην υποσημείωση 41, σκέψη 25.

86 — Βλ. σχετικά με τα εμπόδια στην ελευθερία εγκαταστάσεως, στο πλαίσιο των κανόνων περί ανταγωνισμού, απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1986, 161/84, Pronuptia (Συλλογή 1986, σ. 353, σκέψη 26).

178. Ο Landkreis, η ASB, ο Vertreter des öffentlichen Interesses και η Αυστριακή Κυβέρνηση υποστηρίζουν, δεύτερον, ότι είναι απαραίτητη σε κάποιο βαθμό η προστασία της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών από τον ανταγωνισμό των ανεξαρτήτων επιχειρηματιών, για τους ακόλουθους οικονομικούς λόγους.

179. Η παρουσία ανεξαρτήτων επιχειρηματιών στην αγορά μειώνει τα έσοδα της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών. Δεδομένου ότι δεν πραγματοποιείται απεριόριστος αριθμός μεταφορών, η αύξηση των μεταφορών από ανεξάρτητους επιχειρηματίες επιφέρει αντίστοιχα μείωση των μεταφορών που πραγματοποιούνται από τη δημόσια υπηρεσία.

180. Επιπλέον, πρέπει να αναμένεται ότι οι ανεξάρτητοι επιχειρηματίες που προσανατολίζονται στο κέρδος θα προτιμήσουν να παράσχουν τις υπηρεσίες τους κυρίως σε πυκνοκατοικημένες περιοχές όπου οι αποστάσεις είναι μικρές. Πρέπει επίσης να αναμένεται ότι θα προτιμήσουν να ασκήσουν δραστηριότητα κυρίως στην αγορά μη επείγουσας μεταφοράς. Και τούτο διότι η επείγουσα μεταφορά απαιτεί δαπανηρές επενδύσεις σε εξοπλισμό και ειδικευμένο προσωπικό, ο δε αποδοτικός και αποτελεσματικός σχεδιασμός είναι δύσκολος. Οι ιδιώτες επιχειρηματίες συνεπώς επικεντρώνουν τις δραστηριότητές τους στην μη επείγουσα μεταφορά σε πυκνοκατοικημένες περιοχές, κατά κάποιο τρόπο δηλαδή «κλέβουν το κερσάκι».

181. Η προκύπτουσα μείωση των εσόδων της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών —

η οποία καταλήγει τελικά να ασχολείται με τη μη επείγουσα μεταφορά σε απομακρυσμένες περιοχές και με την επείγουσα μεταφορά — δεν αντισταθμίζεται με αντίστοιχη μείωση των εξόδων της. Αυτό συμβαίνει διότι η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών έχει εκ του νόμου την υποχρέωση να παρέχει τις υπηρεσίες της επί 24ώρου βάρεως και σε ολόκληρη την επικράτεια. Το μεγαλύτερο μέρος των εξόδων της είναι πάγια έξοδα ετοιμότητας (Vorhaltungskosten) που πραγματοποιούνται ανεξαρτήτως του αν παρέχονται πράγματι συγκεκριμένες υπηρεσίες.

182. Ας μη λησμονούμε εξάλλου ότι οι απώλειες της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών δεν είναι μόνον απώλειες για τις υγειονομικές οργανώσεις αλλά δημιουργούν έξοδα για την κοινωνία ως σύνολο. Η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών χρηματοδοτείται σε τελική ανάλυση είτε μέσω φόρων είτε μέσω δαπανών ασφαλίσεως υγείας. Όπως παρατήρησε η Αυστριακή Κυβέρνηση, υπάρχει δηλαδή σοβαρός κίνδυνος κοινωνικοποίησης των αναποφεύκτων απωλειών της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών ενώ τα ενδεχόμενα κέρδη ιδιωτικοποιούνται.

183. Με μια μόνο επιφύλαξη, βρισκω βάσιμα τα επιχειρήματα αυτά.

184. Το άρθρο 86, παράγραφος 2, ΕΚ σκοπεύει να συμφιλιώσει το συμφέρον των κρατών

μελών να χρησιμοποιούν ορισμένες επιχειρήσεις ως όργανο οικονομικής ή κοινωνικής πολιτικής, με το συμφέρον της Κοινότητας να εξασφαλίσει τη συμμόρφωση με τους κανόνες περί ανταγωνισμού και εσωτερικής αγοράς⁸⁷.

185. Δεδομένου ότι πρόκειται για διάταξη που επιτρέπει παρέκκλιση από τους κανόνες της Συνθήκης, πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά⁸⁸. Ωστόσο, όταν τα κράτη μέλη ορίζουν τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, που αναθέτουν σε ορισμένες επιχειρήσεις, δεν κωλύονται να λάβουν υπόψη στόχους εθνικής πολιτικής. Συναφώς, δεν πρέπει εξάλλου να λησμονούμε ότι τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα να οργανώνουν τα οικεία συστήματα δημόσιας υγείας.

186. Το Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι, για να έχει εφαρμογή η εξαίρεση του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ, δεν απαιτείται να απειλείται η επίβρωση της επιχείρησης στην οποία έχει ανατεθεί η υπηρεσία γενικού συμφέροντος. Αρκεί, το ότι, αν δεν υπήρχαν τα επίδικα ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, οι οικείες επιχειρήσεις θα αδυνατούσαν να εκτελέσουν τα ιδιαίτερα καθήκοντα που τους έχουν ανατεθεί⁸⁹, ή το ότι η διατήρηση των δικαιωμάτων αυτών είναι αναγκαία για να δώσει τη δυνατότητα στις οικείες επιχειρήσεις να εκπληρώσουν τα καθήκοντά τους με οικονομικώς αποδεκτούς όρους⁹⁰.

187. Από τη νομολογία αυτή προκύπτει, κατά τη γνώμη μου, ότι το κράτος μέλος έχει κατ' αρχήν την εξουσία να αναθέσει τόσο την επείγουσα όσο και τη μη επείγουσα μεταφορά ασθενών στις επιχειρήσεις που παρέχουν στο κοινό τις σχετικές υπηρεσίες. Βεβαίως, το σύστημα αυτό συνεπάγεται αλληλεπιδότηση που σε μερικές περιπτώσεις χρειάζεται να εξεταστεί με γνώμονα τους περί ανταγωνισμού κανόνες. Συγκεκριμένα, δύο τύποι αλληλεπιδότησεως εμπλέκονται εδώ: τα έσοδα από πυκνοκατοικημένες περιοχές συμβάλλουν στα έξοδα παροχής υπηρεσιών σε ασθενείς από απομακρυσμένες περιοχές και έσοδα από τη μη επείγουσα μεταφορά συμβάλλουν στα έξοδα της επείγουσας μεταφοράς. Δέχομαι πάντως ότι το επίδικο σύστημα μπορεί να συμβάλει στο να λειτουργεί η υπηρεσία μεταφοράς ασθενών υπό αποδεκτούς οικονομικούς όρους. Επιπλέον, αυτό το είδος αλληλεπιδότησεως δεν είναι επικίνδυνο για τον ανταγωνισμό, όπως η μεταφορά πόρων από έναν επικερδή αποκλειστικό τομέα σε ένα τομέα υπό συνθήκες ανταγωνισμού (ο κίνδυνος αυτός υπάρχει π.χ. στον τομέα των ταχυδρομείων)⁹¹.

188. Έχω πάντως μια σημαντική επιφύλαξη. Αν οι αρχές αρνούνται τη χορήγηση αδειών σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες καιτοι οι υγειονομικές οργανώσεις στις οποίες είχε ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών είναι προδήλως ανίκανες να ικανοποιήσουν τη ζήτηση (π.χ. σε ώρες αιχμής)⁹², δεν μπορούν να προβληθούν οι οικονομικοί λόγοι που προεξέτασα για να

87 — Απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-157/94, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Σύλλογη 1997, σ. I-5699, σκέψη 39).

88 — Όπ.π. σημείο 37.

89 — Όπ.π. σημείο 52.

90 — Απόφαση Corbeau, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 82, σκέψεις 14 έως 16.

91 — Βλ. το διαφοριστικό άρθρο των Hancher, L., και Buendia-Serra, J.-L.: «Cross-subsidisation and EC Law», *Common Market Law Review* 1998, σ. 901.

92 — Βλ. σημείο 51 ανωτέρω.

δικαιολογηθεί η αυστηρή πολιτική χορηγήσεως αδειών. Στις περιπτώσεις αυτές η άρνηση χορηγήσεως αδειών σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες μπορεί να είναι οικονομικώς συμφέρουσα για τις εμπλεκόμενες υγειονομικές οργανώσεις. Αυτό το οικονομικό πλεονέκτημα, πάντως, κερδίζεται προς βλάβη του κυρίου σκοπού της επίδικης εθνικής νομοθεσίας, δηλαδή της παροχής αποτελεσματικών και υψηλής ποιότητας υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών στο κοινό. Θα αντιστρατευόταν εξάλλου τον στόχο του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ που είναι η

αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος.

189. Συνεπώς, το συμπέρασμά μου είναι ότι μια διάταξη όπως το άρθρο 18, παράγραφος 3, του RettDG 1991 δικαιολογείται βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ, εφόσον δεν αποκλείει τη χορήγηση αδειών σε ανεξάρτητους επιχειρηματίες οσάκις οι υγειονομικές οργανώσεις που λειτουργούν τη δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών αδυνατούν προδήλως να ικανοποιήσουν τη ζήτηση.

IX — Πρόταση

190. Για όλους τους προεκτεθέντες λόγους προτείνω την ακόλουθη απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα:

«Αν το αιτούν δικαστήριο διαπιστώσει ότι ο Deutsches Rotes Kreuz μόνος ή διάφορες υγειονομικές οργανώσεις, συλλογικώς, κατέχουν δεσπίζουσα θέση στις αγορές επείγουσας και μη επείγουσας μεταφοράς ασθενών στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου, μια διάταξη βάσει της οποίας δεν χορηγούνται άδειες παροχής υπηρεσιών μεταφοράς ασθενών σε ιδιώτες επιχειρηματίες οσάκις η χορή-

γηση αδείας είναι πιθανό να έχει επιπτώσεις στη λειτουργία και την αποδοτικότητα της δημόσιας υπηρεσίας μεταφοράς ασθενών συνιστά παράβαση του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 82 ΕΚ και δεν δικαιολογείται βάσει του άρθρου 86, παράγραφος 2, ΕΚ οσάκις:

- η διάταξη αυτή μπορεί να δημιουργήσει κατάσταση στην οποία οι υγειονομικές οργανώσεις, στις οποίες έχει ανατεθεί η δημόσια υπηρεσία μεταφοράς ασθενών αδυνατούν προδήλως να ικανοποιήσουν τη ζήτηση ιδίως για ταχείες και υψηλής ποιότητας μεταφορές ασθενών σε ώρες αιχμής, και

- λαμβανομένων υπόψη των οικονομικών χαρακτηριστικών των εν λόγω αγορών, πιθανολογείται επαρκώς ότι η διάταξη αυτή εμποδίζει επιχειρηματίες εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη να εκμεταλλευθούν ασθενοφόρα ή να εγκατασταθούν στο ομόσπονδο κράτος Ρηνανίας-Παλατινάτου.»