

Kohtuasi C-429/19

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

5. juuni 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Oberlandesgericht Koblenz (liidumaa kõrgeim üldkohus Koblenzis, Saksamaa)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

14. mai 2019

Taotleja ja kaebaja:

Remondis GmbH

Vastustaja:

Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel

Põhikohtuasja ese

Riigihanked – Avaliku sektori hankijate koostöö jäätmete käitlemisel – Küsimus, millistele tingimustele peab selline koostöö vastama, et sellele ei laieneks riigihankeid reguleerivad Euroopa Liidu õigusnormid

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2014, L 94, lk 65) artikli 12 lõike 4 punkti a tuleb tõlgendada nii, et koostööga on tegemist juba siis, kui enda haldusterritooriumil jäätmekäitluse eest vastutav avaliku sektori hankija ei täida riigisisese õigusega ainuisikuliselt talle

pandud jäätmekäitlusülesannet, mille täitmiseks läheb vaja mitut tööetappi, täielikult ise, vaid tellib tasu eest ühe tööetapi teiselt temast sõltumatult avaliku sektori hankijalt, kes on samuti vastutav jäätmekäitluse eest enda haldusterritooriumil?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2014, L 94, lk 65) artikli 12 lõike 4 punktid a ja c, põhjendus 33

Viidatud riigisisese õigusnormid

Konkurentsipiirangute vastane seadus (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, edaspidi „GWB“), § 108 lõige 6, § 135 lõike 1 punkt 2

Rheinlandi-Pfalzi liidumaa seadus kohalike omavalitsuste koostöö kohta (Rheinland-pfälzisches Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit, edaspidi „KomZG“)

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Remondis GmbH on eraõiguslik ettevõtja, kes osutab jäätmekäitlusteenuseid. Rhein-Mosel-Eifeli sihtotstarbeline jäätmekäitluse ühendus (Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel) on avaliku sektori hankija direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punktide 1 ja 4 tähenduses. Selle asutasid jäätmete käitlemise eesmärgil Mayen-Koblenzi ja Cochem-Zelli maakonnad ning Koblenzi linn, kellele on liikmesriigi õigusnormidega pandud vastutus nende haldusterritooriumil tekkinud jäätmete käitlemise eest.
- 2 Sihtotstarbelise ühenduse hallataval territooriumil tekib aastas ligikaudu 50 000 Mg liigiti kogumisest üle jäänud segaolmejäätmeid, mis pärinevad peamiselt kodumajapidamistest. Seejuures on tegemist jäätmetega, mis ideaaljuhul ei sisalda taaskasutatavaid materjale või sisaldavad neid vaid väheses koguses. Riigisisese õiguse alusel lubatud käitlusviis on prügilasse ladestamine, millele peab siiski tingimata eelnema mahukas eeltöötus mehaanilis-bioloogilises jäätmekäitlusseadmes. Eeltöötuse käigus eemaldatakse väärtuslikud materjalid ja suure kütteväärtusega jäätmed, kõrvaldatakse kahjulikud ained, niivõrd kui see on võimalik, ja vähendatakse märkimisväärselt orgaaniliste jäätmete bioloogilist aktiivsust.
- 3 Sihtotstarbelisel ühendusel endal mehaanilis-bioloogilist jäätmekäitlusseadet ei ole. Ligikaudu 80% sihtotstarbelise ühenduse hallataval territooriumil tekkivatest jäätmetest käitlevad sihtotstarbelise ühenduse tellimisel eraõiguslikud ettevõtjad.

Ülejäänud 20% osas sõlmis sihtotstarbeline ühendus lepingu Neuwiedi maakonnaga (Landkreis Neuwied), kes on samuti avaliku sektori hankija direktiivi 2014/14 artikli 2 lõike 1 punkti 1 tähenduses ja kes vastutab tema territooriumil tekkivate jäätmete käitlemise eest; lepingu kohaselt on sihtotstarbelisel ühendusel lubatud ülejäänud 20% jäätmeid käidelda Neuwiedi maakonna mehaanilis-bioloogilises jäätmekäitlusseadmes. Lepingus on muu hulgas reguleeritud töödeldavate jäätmete eeldatav kogus (ligikaudu 10 000 Mg aastas), kokkulepitud tasu jäätmete käitlemise eest (100 eurot Mg kohta), lepingu kehtivusaeg ja selle pikendamise võimalus, vastutuse küsimused ja lojaalse koostöö kohustus. Peale selle kohustub Neuwiedi maakond juhaks, kui ajutiste tõrgete tõttu ei ole jäätmeid tema jäätmekäitlusseadmes võimalik töödelda, sõlmima lepingud teiste seadmekäitajatega, kes võtaksid sellisel juhul jäätmete töötlemise ajutiselt üle. Neuwiedi maakond täitis kõnealuse kohustuse, kuid ei ole teisi seadmekäitajaid seni siiski kordagi kasutama pidanud.

- 4 Peale selle sisaldab lepingu § 2 lõige 3 sätet, mille kohaselt on sihtotstarbeline ühendus valmis üle võtma Neuwiedi maakonna territooriumil tekkivate mineraalsete jäätmete teatud kogused mahus kuni 3000 Mg aastas. Sihtotstarbelise ühenduse ülevõetavad kogused sõltuvad ühenduse jõudlusest ja need lepitakse lepingupoolte vahel kokku vastastikuseid huve arvestades.
- 5 Sihtotstarbelise ühenduse liikmed on üksmeelel selles, et § 2 lõige 3 kujutab endast deklareeritud kavatsust, mida ei viida tõenäoliselt kunagi ellu ja mida ka ei peaks kunagi ellu viima, kuna ühelt poolt puudub Neuwiedi maakonnal selleks tegelik vajadus ja teiselt poolt ei ole sihtotstarbelisel ühendusel jõudlusprobleeme. Sihtotstarbelise ühenduse esindaja sõnul on see säte lisaks „sõnaselgelt esemetu“.
- 6 Lisaks enda maakonna territooriumil tekkivatele jäätmetele ja sihtotstarbelise ühendusega sõlmitud lepingu alusel töödeldavatele jäätmetele töödeldakse Neuwiedi maakonna jäätmekäitlusseadmes aastas ligikaudu 30 000 Mg jäätmeid, mis pärinevad kahest teisest maakonnast. Nende jäätmete eeltöötlemise aluseks ei ole aga selline leping, nagu on sõlmitud sihtotstarbelise ühendusega, vaid see põhineb asjaomaste maakondade omavalitsusülesel koostööl, mida reguleerib KomZG. Kõnealusest koostööst tulenevad õigused ja kohustused on palju laiemad kui need, mis tulenevad sihtotstarbelise ühenduse ja Neuwiedi maakonna vahel sõlmitud lepingust. Peale selle töödeldakse Neuwiedi maakonna jäätmekäitlusseadmes väikeses mahus ka eraisikute jäätmeid.
- 7 Remondisele oli teada, et sihtotstarbeline ühendus vajab jäätmete käitlemiseks lisavõimsusi. 26. oktoobri 2018. aasta päringu peale teavitas sihtotstarbeline ühendus 31. oktoobri 2018. aasta kirjaga Remondise esindajat lepingu sõlmimisest Neuwiedi maakonnaga. Remondis pidas seda lubamatuks otselepingu sõlmimiseks ja esitas 3. detsembril 2018 vaide Rheinland-Pfalzi liidumaa riigihangete vaidlustuskomisjonile (Vergabekammer Rheinland-Pfalz).
- 8 Vaidlustuskomisjon jättis 6. märtsi 2019. aasta otsusega vaide vastuvõetamatusse tõttu läbi vaatamata, kuna tegemist on GWB § 108 lõike 6 (mis vastab direktiivi

2014/24 artikli 12 lõikele 4) kohaldamisalasse kuuluva kahe avaliku sektori hankija koostööga, mistõttu ei luba riigisisene õigus algtada selle suhtes vaidlustusmenetlust. Küsimusele, kas asjaomased isikud teevad käesolevas asjas „koostööd“, vastas vaidlustuskomisjon jaatavalt, kuna osutatakse rohkem kui ühte „teenust tasu eest“. Selle otsuse peale esitas taotleja määruskaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 9 Remondis leiab, et koostöökontseptsioonil põhinev koostöö puudub. Pigem on tegemist „tasu eest teenuse osutamisega“ ja seega olukorraga, kus tuleb välja kuulutada riigihange, millega seotud hankeleping on ilma hanketeate eelneva avaldamiseta Euroopa Liidu Teatajas vastavalt GWB § 135 lõike 1 punktile 2 kehtetu.
- 10 Sihtotstarbelise ühenduse hinnangul on otsus õiguspärane.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 11 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et leping sisaldab kõiki riigihankelepingu tunnuseid. Avaliku sektori hankija ei soovi olulist osa talle ülesandeks pandud avalikust teenusest, mis ühtlasi sisaldab turul tavalist sooritust, osutada ise, vaid tellib selle temast erinevalt ja sõltumatult juriidiliselt isikult, kes kohustub teenust osutama ja saab selle eest vastusooritusena tasu. Liigitamist riigihankelepinguks ei takista see, et leping on oma laadilt avalik-õiguslik ja lepingu täitja on omakorda avaliku sektori hankija. Samuti on ebaoluline, kas hankija vastusooritus katab kulud või on koguni kasumlik (vt 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce jt, C-159/11, EU:C:2012:817).
- 12 Kõnealuse hankelepingu suhtes ei oleks aga kohaldatavad Euroopa Liidu ja riigisisese riigihankeid reguleerivad õigusnormid, kui täidetud oleksid direktiivi 2014/24 artikli 12 lõike 4 või GWB § 108 lõike 6 tingimused. Sisuliselt on tegemist küsimusega, kas direktiivi artikli 12 lõikes 4 viidatud koostöö eeldamiseks on piisav, et avaliku sektori hankija täidab talle kohustuseks seatud ülesannet osaliselt ise ja tellib selle osaliselt teiselt temast sõltumatult avaliku sektori hankijalt.
- 13 Sellega seoses on eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ebaoluline, et Neuwiedi maakonna jäätmetöötlemiseadmes töödeldakse suures mahus ka jäätmeid, mis on pärit teistest omavalitsusüksustest. Selles osas ei ole tegemist tegevusega „avatud turul“ direktiivi 2014/24 artikli 12 lõike 4 punkti c tähenduses, kuna seda tehakse omavalitsusülese koostöö raames, mille suhtes ei ole Euroopa Liidu ja liikmesriikide riigihankeid reguleerivad õigusnormid kohaldatavad. Seepärast ei takista need – samamoodi nagu ka eraisikute väikekogused, mille ligikaudne kogumaht aastas on 500 Mg – tegemast järeldust, et direktiivi 2014/24/EL

artikli 12 lõike 4 punkti c tingimused on käesolevas punktis nimetatud jäätmete suhtes täidetud.

- 14 Küsitav on aga see, kuidas tuleb hinnata sihtotstarbelise ühenduse ja Neuwiedi maakonna vahel sõlmitud lepingut. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kõnealune leping jääb riigihankeid reguleerivate Euroopa Liidu õigusnormide kohaldamisalast välja, kui see „kehtestab osalevate avaliku sektori hankijate vahelise koostöö või rakendab seda eesmärgiga tagada, et avaliku sektori hankijad osutavad oma ülesandeks olevaid avalikke teenuseid oma ühiste eesmärkide täitmiseks“ (direktiivi 2014/24 artikli 12 lõike 4 punkt a). Sätte sõnastusest ega Euroopa Kohtu senisest praktikast ei selgu, mida täpselt tuleb selle all mõista, ja see on Saksamaal vaidluse all.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates oli eesmärk, et sihtotstarbeline ühendus võtab aastas üle 3000 Mg mineraalseid jäätmeid, algusest peale vaid deklaratiivne ja pidi varjama koostöökontseptsiooni puudumist. Lepingu sellele aspektile ei saa koostöö olemasolu eeldamiseks seega tugineda.
- 16 Seega piirdub sihtotstarbelise lepingu põhisisu Neuwiedi maakonna (lepingu täitja) kohustusega töödelda tasu eest sihtotstarbelise ühenduse (hankija) jäätmeid vastavalt riigisiseste õigusaktide nõuetele, et viia jäätmed vastavusse sihtotstarbelisele ühendusele seatud prügilasse ladestamise tingimustega. Seejuures järgivad asjaomased isikud – olgugi et nõuetekohase jäätmekäitluse üldise huvi kattevarju all – erinevaid huve. Sihtotstarbeline ühendus peab täitma talle seadusega pandud ülesannet; selleks vajab ta välist abi, kuna tal endal mehaanilis-bioloogiline jäätmekäitlusseade puudub. Seda abi annab Neuwiedi maakond, kes loodab tasu eest tehtava eeltötluse ülevõtmisest oma seadet tervikuna ökonoomsemalt ära kasutada.
- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib siiski, et see ei pea tingimata kaasa tooma järeldust, et direktiivi 2014/24 artikli 12 lõike 4 punkti a tingimused ei ole täidetud, kuna arvesse tuleb võtta ka direktiivi põhjendust 33, milles on märgitud, et „avaliku sektori hankijatel peaks olema võimalik osutada oma avalikke teenuseid ühiselt koostöö korras, ilma et nad oleksid kohustatud kasutama mingit konkreetset juriidilist vormi.“ Selleks „peaks kõnealune koostöö tuginema koostöökontseptsioonile“, kuid see „ei eelda, et kõik osalevad hankijad võtavad endale kohustuse täita peamisi lepingulisi kohustusi, juhul kui lisaks on olemas kohustused, mille täitmine aitab kaasa kõnealuste avalike teenuste osutamisele koostöö korras“.
- 18 Siiski on küsitav, kuidas peab kõnealune koostöö välja nägema ja kas piisab ainuüksi rahalisest, kulude hüvitamisega piirduvast panusest.
- 19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et leping, mis piirdub ühele poolele kohustuseks pandud ülesande ühe osa täitmise tasu eest sisseostmisega (*outsourcing*), on „harilik“ riigihankeleping, mis ei kuulu direktiivi 2014/24 artikli 12 lõikes 4 ette nähtud erandi alla, ja seda olenemata sellest, kas – nagu

käesoleval juhul – poolte ülesanded oma territooriumil on identsed. Sellest tulenevalt tõlgendaks eelotsusetaotluse esitanud kohus direktiivis sisalduvat mõistet „koostöö“ nii, et koostöökontseptsiooni jaoks on vaja enam, eelkõige kõikide poolte panust, mis sisaldab rohkemat kui talle pandud kohustuse täitmist ja läheb kaugemale ka puhtalt rahalisest „panusest“. Teisisõnu – koostöö eeldab, et iga koostöös osaleja annab panuse, mida ilma koostöölepinguta ei peaks täitma mitte tema, vaid mõni teine koostöös osaleja.

- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kaldub seega asuma seisukohale, et Remondise määruskaebus tuleb rahuldada, kuid leiab, et selleks on vaja teada, kuidas tõlgendab Euroopa Kohus direktiivi 2014/24 artikli 12 lõike 4 punktis a sisalduvat mõistet „koostöö“.

TÖÖDOKUMEN