

Kohtuasi C-598/19

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

6. august 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Baskimaa autonoomse piirkonna kõrgeim kohus, Hispaania)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

17. juuli 2019

Apellant:

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE)

Vastustaja apellatsioonimenetluses:

Diputación Foral de Guipúzcoa (Gipuzkoa provintsi valitsus)

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAÍS VASCO
(BASKIMAA AUTONOOMSE PIIRKONNA KÕRGEIM KOHUS)
HALDUSKOLLEEGIUM**

[...] [kohtuasja ja poolte nimed]

KOHTUMÄÄRUS

[...] [kolleegiumi koosseis]

Bilbao, 17.07.2019.

I. FAKTILISED ASJAOLUD

I. Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE) (riiklik eritööhõivekeskuste liit) esitas kaebuse [...] Gipuzkoa provintsi valitsusnõukogu 15. mai 2018. aasta otsuse peale, millega kinnitati selle institutsiooni hankeorganitele antud juhised, mis käsitlesid nii lepingute sõlmimise menetlustes kui ka teatavates lepinguosades osalemise õiguse reserveerimist sotsiaalalgatuse

eritööhõivekeskustele [lk 2] või tööbüroodele, samuti osa nendest lepingutest täitmist kaitstud tööhõiveprogrammide raames.

[...]

II. Kaebaja taotles kaebuses, [...] et „tehtaks kohtuotsus, millega vaidlustatud otsust tühistades tuvastatakse, et eritööhõivekeskuste kui otsuse esemeks olevate [...] lepingute täitmiseks reserveeritud õiguse saajate kohta ei ole alust kasutada mõistet „sotsiaalalgatuse“ – kõike seda direktiivi 2014/24/EL artikli 20 kohaldamisel, või teise võimalusena ja juhul kui [...] [kohus] peab seda vajalikuks [...], [et esitataks] eelotsusetaotlus Euroopa Kohtule, et saada aluslepingute õige tõlgendus seoses nende otsuste kehtivusega, mille on Hispaania seadusandja vastu võtnud piirangute kohta, mis on seotud *sotsiaalalgatuse* eritööhõivekeskuste institutsiooni kasutusele võtmisega – seaduse 9/2017 neljanda lisasätte ja neljateistkümnenenda lõppsätte kohaselt, arvestades direktiivi 2014/24/EL artiklit 20“.

See nõue põhineb sellel, et vaidlustatud otsus ja seega 8. novembri 2017. aasta avaliku sektori lepingute seaduse 9/2017 (*Ley 9/2017 de contratos del sector público*) neljas lisasäte ja neljateistkümnes lõppsäte, millel see otsus põhineb, on vastuolus direktiivi 2014/24/EL artikliga 20, kuna need sätted piiravad selles direktiivis ette nähtud hankelepingute reserveerimist nii, et lepingute sõlmimise õigus on ainult sotsiaalalgatuse eritööhõivekeskustel, jättes seega ettevõtlusalgatuse eritööhõivekeskused selle reserveeritud õiguse kohaldamisalast välja; 2015. aasta andmete järgi moodustasid selle kategooria keskused, mis ei kvalifitseerunud „sotsiaalalgatuse“ keskusteks, ja nende töötajad kõigest Hispaania keskustest 50%.

Kaebaja väidab, et kõik Hispaanias asutatud eritööhõivekeskused vastavad direktiivi 2014/24/EL artiklis 20 sätestatud tingimustele, see tähendab, et need tegelevad puuetega või tõrjutuse ohus inimeste tööhõive edendamise ja vähemalt 30% nende keskuste töötajatest on puuetega inimesed; samas nõuavad vaidlustatud lepingu aluseks oleva riikliku seaduse sätted samal eesmärgil mittetulundusüksuse loomist ja kasumi uuesti investeerimist.

Kaebaja väidab, et vastavalt seaduse nr 9/2017 neljandale lisasättele koostoimes selle seaduse neljateistkümnenenda lõpp[sättega] asutatud sotsiaalalgatuse eritööhõivekeskuste kategooria välistab seega direktiivi 2014/24/EL [lk 3] artikli 20 kohaste reserveeritud hankelepingute sõlmimise õiguse üksuste jaoks, mis vastavad selles õigusnormis sätestatud tingimustele, nagu see on eritööhõivekeskuste puhul, mis vastavalt kuninga seadusandliku dekreediga 1/2013 (seadusele 9/2017 eelnenud redaktsioonis) artiklile 43 tegutsevad tootmise või teeninduse tegevusaladel, osaledes regulaarselt turutehingutes, ja mille eesmärk on tagada puuetega inimestele tasustatud tööhõive; ning milles puuetega töötajad moodustavad vähemalt 70% tööjõust.

Kaebaja väidab lõpuks, et direktiivi 2014/24/EL artikli 20 ülevõtmine Hispaania õigusesse seadusega nr 9/2017 ei vasta reserveeritud hankelepingute nõuetele ega eesmärgile (vastavalt direktiivide 2004/18/EL ja 2014/24/EL põhjendused 28 ja 36) ning rikub hangete valdkonnas võrdõiguslikkuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtteid, mida tuleb vastavalt teise nimetatud õigusnormi põhjendusele 37 kohaldada ELi õiguse aluspõhimõttena, kooskõlastatult asjakohaste meetmetega nende tõhususe tagamiseks.

III. Vastustaja, Gipuzkoa provintsi valitsus oli oma vastuses nõudele kaebuse rahuldamise [...] ja Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamise vastu järgmisel põhjusel:

1. 8. novembri 2017. aasta avaliku sektori lepingute seaduse 9/2017 neljanda lisasättega võeti direktiivi 2014/24/EL artikkel 20 üle, austades selles artiklis kehtestatud piire ja eesmarke, millest on kantud kaitstud töö keskustele ja sotsiaalsele ettevõtlusele hankelepingute reserveerimine, nimetades reserveeritud õiguse saajateks sotsiaalalgatuse eritööhõivekeskused ja tööbürood, kes vastavad nõuetele, mis on ette nähtud puuetega inimeste õigusi ja nende ühiskonda kaasamist käsitleva, kuninga seadusandliku dekreediga 1/2013 heaks kiidetud üldseaduse konsolideeritud redaktsioonis ja sotsiaalset integratsiooni edendavate ettevõtete seaduses 44/2007; kokkuvõttes väidab vastustaja, et need on mittetulunduslikud üksused või isikud, kes kohustuvad oma tegevuse kasumi uuesti investeerima ja tegelevad peamiselt puuetega inimeste ja ühiskonnast tõrjutud isikute tööellu integreerimise ja ühiskonda kaasamisega.

2. Direktiiv 2014/24/EL (artikkel 20) on väljendatud sõnastuses, mille ulatus või üldisus („kaitstud töö keskused, „sotsiaalne ettevõtlus“ ja „ettevõtjad“) võimaldavad selle ülevõtmist riigisisesse õiguskorda selliselt, nagu on tehtud avaliku sektori lepingute seaduse 9/2017 neljanda lisasättega.

3. Direktiivis 2014/24/EL ei ole täpselt ja tingimusteta sätestatud selle artiklis 20 ette nähtud reserveerimise ulatust, nii et sellele artiklile vastavas sõnastuses Hispaania [lk 4] õiguskorda üle võetud sätte vahetule õigusmõjule ei saa tugineda.

IV. [...] [riigisisese menetluse küsimused]

[K]orraldava kohtumäärusega [...] otsustati: „[...] [...] [kuulata] kümnapäevase tähtaja jooksul [ära] poolte seisukohad selle kohta, kas nad [...] peavad asjakohaseks esitada Euroopa Liidu Kohtule eelotsuse küsimus (ELTL artikkel 267) selle kohta, kas direktiivi 2014/24/EL artikli 20 ülevõtmine riigisisesse õigusesse lubab piiritleda selle sättega ette nähtud hankelepingute reserveerimise isikulist kohaldamisala nii, et seda kohaldatakse ainult teatavatele isikutele selles õigusnormis nimetatute (kaitstud töö keskused ja ettevõtjad) hulgast, isegi kui need vastavad nõudele, et vähemalt 30% nende töötajatest on puuetega, ja nende isikute sotsiaalse ja kutsealase integratsiooni otstarbele või eesmärgile“.

V. Kaebaja taotles direktiivi 2014/24/EL artiklis 20 sätestatud hankelepingute reserveerimise nõuete ja ulatuse kohta Euroopa Kohtule eelotsuse küsimuse esitamist korraldavas kohtumääruses esitatud sõnastuses [...] ja vastavalt oma kaebuse põhjendustele.

Samas menetluses väitis vastustaja, et eelotsusetaotlus ei ole vajalik, kuna direktiiv 2014/24/EL ei ole redigeeritud tingimusteta ning on riigisisesse õigusesse üle võetud, austades selles direktiivis seatud piire ja eesmäärke.

II. ÕIGUSLIKUD PÕHJENDUSED

I. Euroopa Kohtu esimese koja 9. septembri 2015. aasta kohtuotsuses ([...] ECLI:EU:C:2015:564) kohtuasjas C-72/14 on sedastatud:

„53. ELTL artikkel 267 annab Euroopa Kohtule pädevuse teha eelotsuseid, mis käsitlevad nii aluslepingute ja liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide tõlgendamist kui ka selliste õigusaktide kehtivust. Selle artikli teine lõik sätestab, et kui riigisisene kohus leiab, et otsuse tegemiseks on vaja selline küsimus lahendada, võib ta esitada sellekohase [lk 5] küsimuse Euroopa Kohtule, ning artikli kolmas lõik sätestab, et ta on kohustatud seda tegema, kui tema otsuste peale ei saa riigisisese õiguse järgi edasi kaevata (kohtuotsus Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 40). [...].“

55. Euroopa Kohus on täpsustanud, et kohus, mille otsuse peale ei saa riigisisese õiguse järgi edasi kaevata, on kohustatud juhul, kui tema menetluses oleva asja käigus kerkib üles liidu õiguse küsimus, täitma oma kohustust saata asi Euroopa Kohtusse, välja arvatud juhul, kui ta tuvastab, et üleskerkinud küsimus ei ole asjassepuutuv või et Euroopa Kohus on kõnesolevat liidu õigusnormi juba tõlgendanud või et liidu õiguse õige kohaldamine on niivõrd ilmselge, et põhjendatud kahtlus ei ole võimalik. Euroopa Kohus lisas, et sellise võimaluse olemasolu hinnates tuleb arvestada liidu õiguse erijooni, selle tõlgendamisel tekkivaid erilisi raskusi ja kohtuotsuste lahknevuse ohtu liidus (kohtuotsus Cilfit jt, 283/81, EU:C:1982:335, punkt 21) [...].“

Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) on omakorda otsustanud Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamise põhiaspektide üle hiljuti halduskolleegiumi 17. detsembri 2018. aasta kohtuotsuses [...] (ROJ [ametlik kohtulahendite kogumik]: kõrgeima kohtu kohtuotsus 4260/2018; apellatsioonkaebus 553/2018):

„[...] kui tekib kahtlus, et riigisisene õigusnorm võib olla liidu õigusega vastuolus, on kohus isegi siis, kui ta ei ole viimase astme kohus, kohustatud põhjendama, miks ta on seisukohal, et riigisisene õigusnorm ei ole põhjenduseks toodud ühenduse õigusnormiga vastuolus ning miks ei ole tema hinnangul tarvis esitada eelotsusetaotlust põhjendusega, et kohaldatav on „selge õigusakti“ või „selgitatud akti“ doktriin [...].“

Kooskõlas eespool nimetatud kohtupraktikaga selgitame:

- a) menetluses vaidluse all olevat küsimust;
- b) Euroopa Liidu õigusnormi tõlgendamist ja kohaldamist vaidlusaluse küsimuse lahendamise tingimusena;
- c) kahtlusi asjas kohaldatava riigisisese õigusnormi kooskõla suhtes Euroopa Liidu õigusnormiga.

II. Käesolevas menetluses vaidlustatud otsusega kiideti heaks Gipuzkoa provintsi valitsuse [lk 6] hankeorganitele antud juhised reserveeritud hankelepingute kohta, mille kohta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/24/EL artiklis 20 sätestatud kord on Hispaania õiguskorda üle võetud 8. novembri 2017. aasta avaliku sektori lepingute seadusega 9/2017, konkreetselt selle seaduse neljanda lisasättega:

„1. Ministrite nõukogu või autonoomsete piirkondade ja kohalike omavalitsuste tasandil pädeva asutuse otsusega kehtestatakse miinimumprotsendid, mil määral on teatavate hankelepingute või teatavate hankelepingu osade sõlmimiseks korraldatud hankemenetlustes osalemise õigus reserveeritud sotsiaalalgatuse eritööhõivekeskustele ja tööbüroodele, mida reguleerib vastavalt puuetega inimeste õigusi ja nende ühiskonda kaasamist käsitleva, kuninga seadusandliku dekreediga 1/2013 heaks kiidetud üldseaduse konsolideeritud redaktsioon ja 13. detsembri 2007. aasta seadus 44/2007 sotsiaalset integratsiooni edendavate ettevõtete korra kohta, kes vastavad nimetatud õigusnormis sellisena käsitamiseks kehtestatud nõuetele, või nende lepingute kaitstud tööhõive programmide raames täitmise minimaalne protsendimäär, tingimusel et puuetega või sotsiaalselt tõrjutud töötajate protsent eritööhõivekeskustes, tööbüroodes või programmides on nende puhul ette nähtud õigusnormides ette nähtud protsent ja igal juhul vähemalt 30%.

Nimetatud ministrite nõukogu või autonoomsete piirkondade ja kohalike omavalitsuste pädeva asutuse otsuses määratakse kindlaks miinimumtingimused eelmise lõike täitmise tagamiseks.

[...] [üleminekumenetlus, mis ei ole käesolevas kohtuasjas asjassepuutuv]

2. Hanketeates tuleb viidata käesolevale õigusnormile.

[...] [majanduslikud tagatised, käesoleva kohtuasja jaoks asjassepuutumatu küsimus]“. [lk 7]

Siin ära toodud õigusnormiga kohaldatakse direktiivi 2014/24/EL artiklis 20 sätestatud hankelepingute reserveerimist viidatud õigusnormides ette nähtud sotsiaalalgatuse eritööhõivekeskustele ja tööbüroodele; selle õigusnormi kohaldamisalast on välja jäetud (eraõiguslikud ja muud kui sotsiaalalgatuse) eritööhõivekeskused, keda kaebuse esitanud liit esindab riigi tasandil.

Käesoleva kohtuasja asjaolude punktides 2 ja 3 selgitatud tingimustel on vaidlus selles, kas eespool nimetatud Hispaania õigusnorm, millel põhineb vaidlustatud Gipuzkoa provintsi valitsusnõukogu otsus, on kooskõlas direktiivi 2014/24/EL artikliga 20, mis tähendab, et vaidluse lahendamine sõltub selle Euroopa Liidu õigusnormi tõlgendusest, kuna – kui leitakse, nagu väidab kaebaja, et eritööhõivekeskused, mis ei kuulu avaliku sektori lepingute seaduse 9/2017 lisasättes nr 4 nimetatud „sotsiaalalgatuse“ kategooriasse, vastavad direktiivi 2014/24/EL artiklis 20 selle õigusnormiga reserveeritud hankelepingute sõlmimiseks sätestatud nõuetele ja eesmärkidele – siis ei oleks nende eespool nimetatud riigisisese õigusnormi alusel selle reserveeritud õiguse kohaldamisalast välja jätmine äsja viidatud Euroopa Ühenduse õiguskorra artikliga kooskõlas.

Seepärast tuleb välja selgitada, kas eespool viidatud riigisisestes eeskirjades on eelkõige eritööhõivekeskuste osas sätestatud niisuguseid nõudeid või tingimusi direktiivi 2014/24/EL artiklis 20 ette nähtud reserveeritud hankelepingute sõlmimise õiguse saamiseks, mis ei ole kooskõlas selles artiklis sätestatud korraga – mis ei ole liikmesriigi määrata –, see nõuab paratamatult kõnesoleva sätte tõlgendamist Euroopa [Kohtu] poolt.

Sotsiaalalgatuse eritööhõivekeskuste kord, mis kehtestati Hispaania õiguses avaliku sektori lepingute seadusega 9/2017 nimetatud reserveeritud õiguse kasutamiseks riigihangetes, seab nimelt direktiivi 2014/24/EL artiklis 20 sätestatud nõuetest erinevaid täiendavaid nõudeid, nagu nende kahe õigusnormi võrdlemisest ilma vaevata ilmneb:

– direktiivi 2014/24/EL artikkel 20. Reserveeritud hankelepingud

„1. Liikmesriigid võivad reserveerida hankemenetluses osalemise õiguse kaitstud töö keskustele ja ettevõtjatele, kelle peamine eesmärk on puudega või ebasoodsas olukorras olevate isikute sotsiaalne ja kutsealane integreerimine, või näha ette selliste hankelepingute täitmise kaitstud tööhõive programmi raames, tingimusel et vähemalt 30% sellises töökohas, [lk 8] sellise ettevõtja alluvuses või selliste programmidega hõivatud töötajatest on puudega või ebasoodsas olukorras olevad töötajad.

2. Hanketeates viidatakse sellele artiklile.“

– [Seaduse 9/2017 neljateistkümnendas lõppsättes [...] [määratletakse] sotsiaalalgatuse eritööhõivekeskuste institutsioon, [kellele] jäetakse eespool ära toodud selle seaduse neljanda lisasättega nende keskuste suhtes reserveeritud riigihankelepingute sõlmimise õigus:

„[...] Sotsiaalalgatuse eritööhõivekeskustena käsitatakse keskusi, mis vastavad [puuetega inimeste õigusi ja nende ühiskonda kaasamist käsitleva, kuninga 29. novembri seadusandliku dekreediga 1/2013 heaks kiidetud üldseaduse konsolideeritud redaktsiooni] artikli 43 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuetele [...] milles tegutsevad ja osalevad enam kui 50% ulatuses otseselt või kaudselt üks või mitu avalik- või eraõiguslikku mittetulunduslikku või põhikirjas tunnustatud

sotsiaalsuunitlusega ühenduse, sihtasutuse, avalik-õigusliku korporatsiooni, sotsiaalalgatuse ühistute või muude sotsiaalmajanduse üksuste kujul, samuti eespool nimetatud äriühingute omandis olevat üksust, otseselt või kaudselt äriseadustiku artiklis 42 ette nähtud valitseva äriühingu kaudu, ja tingimusel, et need kõikidel juhtudel põhikirja või asutamislepinguga kohustatud kasumi täies mahus uuesti investeerima puuetega inimeste jaoks tööhõivevõimaluste loomisse ning oma konkurentsivõime ja sotsiaalmajanduslase tegevuse pidevasse parandamisse, omades igal juhul õigust investeerida kasum uuesti eritööhõivekeskusesse endasse või teistesse sotsiaalalgatuse eritööhõivekeskustesse“.

III. Ja kokkuvõttes kahtleb see kohus, kas see, kuidas on Hispaania õiguskorda üle võetud direktiivi 2014/24/EL artikkel 20, mille tõlgendusest sõltub käesoleva kohtumenetluse lahendus, võimaldab kindlaks määrata nimetatud ühenduse õigusnormis sätestatud lepingute reserveerimise isikulist kohaldamisala „sotsiaalalgatuse eritööhõivekeskuste“ institutsiooni puhul ette nähtud tingimustel, mille tagajärjel on selle reserveeritud õiguse kohaldamisalast välja jäetud ettevõtted või ettevõtjad, nagu need, keda esindab kaebaja, vaatamata sellele, et need vastavad vastavalt eespool nimetatud ELi artiklile nõudele, et vähemalt 30% nende töötajatest on puuetega inimesed, ja nende sotsiaalse ja kutsealase integreerimise otstarbele või eesmärgile.

Seega vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 lõikele 2 [lk 9]

KOHUS OTSUSTAB

esitada Euroopa Liidu Kohtule järgmise tõlgendamisküsimuse:

„Kas direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et selles sätestatud reserveeritud õiguse isikulist ulatust ei tohi piirata nii, et selle kohaldamisalast jäetakse välja ettevõtted või ettevõtjad, kelle puhul on tõendatud, et nad vastavad nõudele, et vähemalt 30% nende töötajatest on puuetega isikud, ning täidavad nende isikute sotsiaalse ja kutsealase integreerimise otstarvet või eesmärgi, seeläbi, et kehtestatakse täiendavad nõuded nende isikute asutamise, olemuse ja eesmärkide, nende tegevuse või investeeringute kohta või muud laadi nõudeid“.

[...] [Lõpuvormelid ja allkirjad]