

Kohtuasi C-213/21**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

6. aprill 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

18. jaanuar 2021

Kaebaja esimeses kohtuastmes ja apellatsioonkaebuse esitaja:

Italy Emergenza Cooperativa Sociale

Vastustaja:

Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani

Põhikohtuasja ese

Kaebus, milles palutakse tühistada Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) per la Puglia (Puglia maakonna halduskohus, Itaalia) otsus, millega jäeti rahuldamata kaebaja kaebus aktide peale avatud elektroonilises hankemenetluses, mille vastustaja korraldas, et sõlmida leping tervishoiuteenuse 118 „kiirabi“ osutamiseks vastustaja haldusterritooriumil, ning Giunta Regionale Puglia (Puglia piirkonna valitsus) otsuse peale, millega lubati selliste lepingute sõlmimine üksnes vabatahtlike ühendustega, mitte aga muude mittetulunduslike organisatsioonidega, konkreetselt sotsiaalühistutega nagu seda on kaebaja.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Direktiivi 2014/24/EL artikli 10 punkti h ja põhjenduse 28 tõlgendamine ETLT artikli 267 tähenduses

Eelotsuse küsimus

Kas direktiivi 2014/24/EL artikli 10 punktiga h – koosmõjus selle direktiivi põhjendusega 28 – on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ette, et erakorralise kiirabi ja kiirabiveoteenuste osutamise lepingud võib sõlmida eelistatult üksnes vabatahtlike organisatsioonidega, mis on vähemalt kuus kuud olnud kantud riiklikku kolmanda sektori ühtsesse registrisse, ning kuuluvad ühenduste võrgustikku ja on akrediteeritud vastavalt selle valdkonna maakondlikele eeskirjadele (kui need on olemas), tingimusel et selline lepingu sõlmimise viis tagab üldhuviteenuse osutamise sellise süsteemi raames, mis täidab sotsiaalset ülesannet ning aitab saavutada solidaarsuseesmärke, sealjuures majanduslikult tõhusalt ja asjakohaselt ning järgides läbipaistvuspõhimõtet ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet – kaalumata võimalike lepingupartneritena teisi mittetulunduslikke organisatsioone ja konkreetsemalt sotsiaalühistuid, kes on ilma tulundusliku eesmärgita tegutsevad sotsiaalettevõtted?

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 10 punkt h ja põhjendus 28.

Peamised viidatud liikmesriigi õigusnormid

18. aprilli 2016. aasta seadusandlik dekreet nr 50 (riigihangete seadustik (Codice dei contratti pubblici)), artikkel 17 „Erandid teenuste riigihankelepingute ja kontsessioonide puhul“: „1. Käesoleva seadustiku sätteid ei kohaldata teenuste riigihankelepingute ja kontsessioonide suhtes, mis käsitlevad järgmist: tsiviilkaitse, kodanikukaitse ja ohu ärahoidmisega seotud teenused, mida osutavad mittetulunduslikud organisatsioonid ja ühendused [...], välja arvatud patsiendiveo teenused kiirabisõidukiga; [...].“

3. juuli 2017. aasta seadusandlik dekreet nr 117 (kolmanda sektori seadustik (Codice del terzo settore))

Artikkel 4 „Kolmanda sektori üksused“: „1. Kolmanda sektori moodustavad vabatahtlike ühendused, sotsiaalabiühendused, heategevusorganisatsioonid, sotsiaalettevõtted, sealhulgas sotsiaalühistud, [...] ja muud eraõiguslikud üksused kui äriühingud, mis on asutatud mittetulunduslikus, tsiviil-, solidaar- või üldistes huvides tegutsemise eesmärgil, üksnes või peamiselt üheks või mitmeks üldise huviga seotud tegevuseks heategevuse vormis, raha, kaupade või teenuste tasuta pakkumiseks või ühiskasutusse andmiseks või kaupade tootmiseks ning nende kaupade või teenuste vahetamiseks, ning mis on kantud riiklikusse kolmanda sektori registrisse.“

Artikkel 56 „Lepingud“: „1. [...] ametiasutused võivad sõlmida vabatahtlike organisatsioonidega ja sotsiaalühendustega, mis on vähemalt kuus kuud olnud riiklikus kolmanda sektori ühtses registris, lepinguid, mille eesmärk on osutada kolmandatele isikutele üldist huvi pakkuvaid sotsiaalteenuseid, kui need on turul pakuavatest teenustest soodsamad“.

Artikkel 57 „Erakorralise kiirabi ja kiirabiveoteenused“: „1. Erakorralise kiirabi ja kiirabiveoteenuste osutamise lepingud võib sõlmida eelistatult selliste vabatahtlike organisatsioonidega, mis on vähemalt kuus kuud olnud riiklikus kolmanda sektori ühtses registris, kuuluvad [...] ühenduste võrgustikku ja on akrediteeritud vastavalt selle valdkonna maakondlikele eeskirjadele, kui need on olemas, juhul, kui teenuse eripära tõttu tagab otselepingu sõlmimine üldist huvi pakkuva teenuse osutamise süsteemis, mis tegelikult järgib sotsiaalseid ja solidaarseid eesmärke, vastab majandusliku tõhususe ja sobivuse tingimustele ning järgib läbipaistvuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet.

2. Lõikes 1 nimetatud teenuste osutamise lepingute suhtes kohaldatakse artikli 56 lõikeid 2, 3, 3-bis ja 4“.

Tsiviilseadustiku artikkel 2514 „Nõuded peamiselt isikutevahelistele ühistutele“: „Peamiselt isikutevahelised ühistud peavad koostama oma põhikirjad: a) keeld jaotada dividende suuremas ulatuses kui säästuhoiuse suurim intress pluss 2,5 protsendipunkti sissemakstud kapitalilt; [...]“.

8. novembri 1991. aasta seadus nr 381 sotsiaalühistute kohta (Disciplina delle cooperative sociali), artikkel 1 „Määratlus“ sätestab: „1. Sotsiaalühistute eesmärk on teenida kogukonna üldist huvi edendada inimkonna arengut ja kodanike sotsiaalset integratsiooni järgmise tegevuse kaudu: sotsiaalhoolekande- ja haridusteenuste haldamine [...]. /2. Sotsiaalühistute suhtes kohaldatakse selle valdkonna eeskirju, milles nad tegutsevad, niivõrd, kuivõrd need eeskirjad on kooskõlas käesoleva seadusega.“

Faktiliste asjaolude ja menetluse lühiülevaade

- 1 Italy Emergenza Cooperativa Sociale (edaspidi „Italy Emergenza“ või „Cooperativa“) on mittetulunduslik sotsiaalühistu, kes osutab Servizio Sanitario Nazionale haldusalas olevate avaliku sektori asutuste tellimisel sotsiaalveoteenust ja puuetega inimeste veoteenust kiirabisõidukitega. Cooperativa täpsustab, et tal on load nimetatud tegevustega tegelemiseks.
- 2 Azienda Sanitaria Locale Barletta-Andria-Trani (Barletta-Andria-Trani terviseamet, edaspidi „Azienda Sanitaria“) kuulutas 27. aprillil 2020 avaldatud hanketeatega välja konkurentsipõhise hankemenetluse, et sõlmida „kiirabiveoteenuste 118“ osutamiseks kasutatavate sõidukite haldamise leping vabatahtlike ühendustega, kes vastavad seadusandliku dekreediga nr 117/2017 (kolmanda sektori seadustik) artiklis 57 ja Puglia maakonna 16. märtsi 1994. aasta seaduses nr 11 (millega rakendatakse raamseadus vabatahtlike ühenduste kohta)

sätetatud tingimustele, on vähemalt kuus kuud olnud riiklikus kolmanda sektori ühtses registris ja kuuluvad kolmanda sektori seadustiku artiklis 41 viidatud ühenduste võrgustikku.

Ühendused, kellega leping sõlmitakse, võtavad kohustuse seada Azienda Sanitaria kindlaks määratud ruumides või kohtades ööpäeva ringselt kasutus- ja ootevalmis nõuetele vastavad kiirabisõidukid koos parameedikust sõidukijuhi ja teise parameedikuga.

- 3 Italy Emergenza esitas TAR per la Pugliale (Puglia maakonna halduskohus) kaebuse hanketeate ja sellega seotud dokumentide peale, väites, et neis on õigusvastaseid klausleid, mis takistavad tal hankemenetluses osalemast, kuigi ta on lepingu esemeks olevas tegevusvaldkonnas pikka aega tegutsenud sotsiaalühistu. Cooperativa kaebas eelkõige selle üle, et seadusandliku dekreeedi nr 117/2017 artiklid 56 ja 57 on vastuolus direktiivi 2014/24 artikli 10 punktiga h ja põhjendusega 28, mille kohaselt on sotsiaalühistud kiirabiteenuste osutamiseks otselepingute sõlmimise seisukohast täielikult võrdsustatud vabatahtlike ühendustega, kuna tulunduslikku eesmärki pole ei ühtedel ega teistel.
- 4 Kaebus jäeti rahuldamata. Maakonna halduskohus mõõnis kõigepealt, et kõnealune teenus on kiirabivedu koos parameedikuga ehk seega „kvalifitseeritud“, mis kuulub seetõttu direktiivi 2014/24 artikli 10 punktis h – mis võeti üle seadusandliku dekreeedi nr 50/2016 artikli 17 lõike 1 punktiga h – riigihankeeeskirjadest ette nähtud erandi alla. Kuna tegemist on kiirabiteenustega, siis reguleerib nende osutamiseks lepingu sõlmimist eelkõige seadusandliku dekreeedi nr 117/2017 artikkel 57 kui *lex specialis*. Järelikult ei pruugi vastav leping olla turul pakutavatest teenustest soodsam (artikkel 56 kui *lex generalis*), vaid peab tingimata vastama kõigile artiklis 57 loetletud tingimustele (kandmine riiklikusse registrisse, kuulumine võrgustikku, sotsiaalne eesmärk, majanduslik tõhusus ja sobivus jne).

Neil asjaoludel pidas maakonna halduskohus õiguspäraseks jätta sotsiaalühistud lepingute sõlmimise võimalusest ilma, kuna neil on äriiline eesmärk, kuigi see on mutualistlik, mis õigustab seadusandliku dekreeedi nr 117/2017 artiklis 57 sätestatud erinevat kohtlemist võrreldes vabatahtlike ühendustega (kes on ainsad kolmanda sektori üksused, kellel on õigus kõnealuses menetluses osaleda); selle tõendamiseks viitas ta käesolevas asjas kaebaja põhikirja artiklile 5, mis näeb ette dividendide jaotamise võimaluse, mille suurus on kuni 2,5 protsendipunkti sisse makstud kapitalilt.

- 5 Cooperativa esitas maakonna halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse Consiglio di Statole (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu).

Põhikohtuasja poolte peamised väited

- 6 Cooperativa tõstatab oma apellatsioonkaebuses küsimuse seadusandliku dekreeedi nr 117/2017 artiklite 56 ja 57 kooskõlast Euroopa Liidu õigusnormidega. Ta

väidab, et vaidlustatud kohtuotsuses ei ole arvesse võetud seda, et sotsiaalühistud „sotsiaaletttevõtetenä“ tegutsevad mittetulunduslikul eesmärgil ja peavad kogu oma kasumi selle eesmärgi saavutamiseks reinvesteerima.

- 7 Vastustaja Azienda Sanitaria väidab vastu, et liidu õigusnormid, millele Cooperativa viitab, piirduvad teatavate teenuslepingute välistamise objektiivse eesmärgi määratlemisega, võrdsustamata sealjuures mingilgi moel vabatahtlike ühinguid ja sotsiaalühistuid seadusandliku dekreeedi nr 117/2017 artiklites 56 ja 57 ette nähtud ülesannete seisukohalt.

Selles kontekstis ei ole teenuslepingute sõlmimine vabatahtlike organisatsioonidega ametiasutuste jaoks ammendav ega kohustuslik, vaid üksnes vabatahtlik ja eelistatav („võivad [...] eelistatult“). Sellega väljendas seadusandja oma eelistust nende üksuste suhtes, kelle tegevus põhineb liikmete tegevuse vabatahtlikul, omaalgatuslikul ja tingimata tasuta laadil ning kes järgivad solidaarsuse põhimõtet. Sotsiaalühistud tuginevad vastupidi ühisele töövormile, mille eesmärk on anda majanduslik eelis neile, kes kuuluvad ühistusse, nii et üksnes vabatahtlike organisatsioon ei saa oma töötulemustest kasu, ning vastab Euroopa Kohtu otsustest C-113/13 ja C-50/14 tulenevatele tingimusele, mille kohaselt ei tohi ka kaudselt anda oma liikmetele majanduslikku eelist.

Eelotsusetaotluse põhistuse lühiülevaade

- 8 Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) märgib kõigepealt, et tegelikult ei käsitle ükski vastustaja poolt viidatud Euroopa Kohtu otsustest konkreetset küsimust, et sotsiaalühistuid ei ole nimetatud nende üksuste hulgas, kellega võidakse sõlmida otseleping kiirabiveoteenuste osutamiseks. Need kaks kohtuotsust tehti enne seadusandliku dekreeedi nr 117/2017 jõustumist ja viitavad seetõttu muudele riigisisestele normidele kui selle dekreeedi artikkel 57, mis on aga vaidlustatud hanketeadete aluseks olev säte. Ka neis kohtuotsustes kohaldatud direktiiv (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv nr 2004/18/EÜ) ei ole see direktiiv, mille rikkumisele käesoleval juhul viidatakse.
- 9 Consiglio di Stato rõhutab vastupidi, et kohtuvaidluse lahendamiseks on asjakohane hilisem kohtuotsus Falck Rettungsdienste (C-465/17), mille kohaselt on direktiivi 2014/24 artikli 10 punkti h kohaldamisel otsustavaks teguriks mittetulunduslik eesmärk koos kasumi reinvesteeringuga. Tulu teenimise eesmärgi puudumine iseloomustab kahtlemata kaebajast ühistut, nagu on sõnaselgelt sätestatud tema põhikirja artiklis 6, ning dividendide ettenägemine selle põhikirja artiklis 5 on üksnes kaudne viide Itaalia tsiviilseadustiku artiklile 2514.
- 10 On selge, et sotsiaalühistud on vabatahtlike ühendustest organisatsioonilisel ja funktsionaalsel tasandil erinevad, sest kuigi kummagi eesmärk ei ole tulu teenimine, toovad esimesed siiski oma liikmeteks olevatele isikutele majanduslikku kasu, samas kui teisi iseloomustab tegutsemine „tsiviil-, solidaar- või üldistes huvides“ (seadusandliku dekreeedi nr 117/2017 artikkel 5).

- 11 Ühelt poolt räägib direktiivi 2014/24 artikli 10 punkt h – nagu ka põhjendus 28 – „mittetulunduslikest organisatsioonidest ja ühendustest“, piirdumata üksnes vabatahtlike ühendustega (sõnasõnaline argument), ja teiselt poolt ei eelda liidu õiguses mõiste „ettevõtja“ (ja sellega riigihankemenetlustes osalemine) ettevõtja tulunduslikku eesmärki (loogilis-süsteemiline argument).
- 12 Seega, kui anda „eelistatult“ võimalus sõlmida kiirabiveoteenuste leping ainult ühele direktiivis 2014/24 ette nähtud „mittetulunduslike organisatsioonide ja ühingute“ kategooriale, pidamata seejuures silmas ka sotsiaalettevõtteid, tekib kahtlus, kas seadusandliku dekreei 117/2017 artiklis 57 ette nähtud õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas. Selline piirang tähendaks, et vaatamata eespool viidatud põhjenduses 28 ja artikli 10 punktis h sätestatud erandi ulatusele saavad vabatahtlike ühendused riigihankemenetluses osaleda üksnes siis, kui lepingu sõlmimine „eelistatult“ ei ole mis tahes põhjusel võimalik, samas kui kõik teised mittetulunduslikud organisatsioonid peavad selleks, et nendega sõlmitaks sama teenuse osutamiseks leping, osalema hankemenetluses. Seda probleemi ei saa ületada ka sellega, et riigisisestest õigusnormides on ette nähtud üksnes vabatahtlik otselepingu sõlmimine, kuna sotsiaalühistud ei kuulu siiski nende hulka, kellega leping võidakse sõlmida.
- 13 Veel hiljuti rõhutas Euroopa Kohus kohtuasjas C-367/19, et mõiste „riigihankeleping“ kui rahaliste huvidega seotud leping hõlmab ka lepingut, milles on vastutasuna ette nähtud üksnes kantud kulude hüvitamine. Sel viisil kaotab ka maakonna halduskohtu ja vastustaja poolt välja toodud omadus – see tähendab, et vaid vabatahtlike ühenduste puhul puudub ühenduse liikmetel igasugune majanduslik eelis, vaid nende kulud hüvitatakse – oma väärtuse, et põhjendada liidu õiguse alusel nende ühenduste soodsamat kohtlemist võrreldes sotsiaalühistutega.
- 14 Teine asjaolu, mis võib kahte liiki mittetulundusühenduste erinevusi nüansseerida, on see, et kui vabatahtlike ühendustel võib olla niipalju töötajaid, kui on vajalik nende toimimiseks, siis sotsiaalühistutel võivad olla vabatahtlikud liikmed, kes teevad oma tööd tasuta ja kellele hüvitatakse ainult nende kulud (seaduse nr 381/1991 artikkel 2).
- 15 Neid kaalutlusi arvestades kahtleb Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) selles, kas vaidlusaluste riigisiseste õigusnormidega ette nähtud välistamine on kooskõlas liidu õigusega, peatab menetluse ja esitab Euroopa Kohtule resolutsioonis toodud eelotsuse küsimuse.