



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

11. detsember 2014*

Eelotsusetaotlus — Patsiendiveoteenused — Siseriiklikud õigusnormid, mis sätestavad, et tervishoiuasutuste patsiendiveoga tegelemine delegeeritakse eelistatult registreeritud vabatahtlikele ühingutele, kes vastavad õigusaktides kehtestatud nõuetele — Kooskõla liidu õigusega — Riigihanked — ELTL artiklid 49 ja 56 — Direktiiv 2004/18/EÜ — Kombineeritud teenused, mis on loetletud nii direktiivi 2004/18 II A lisas kui ka II B lisas — Artikli 1 lõike 2 punktid a ja d — Mõiste „teenuste riigihange” — Rahalised huvid — Vastutasu, mis seisneb tekkinud kulude hüvitamises

Kohtuasjas C-113/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di Stato (Itaalia) 25. jaanuari 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. märtsil 2013, menetluses

Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino»,

Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria,

Regione Liguria

versus

San Lorenzo Soc. coop. sociale,

Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus,

menetluses osales:

Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria jt,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president T. von Danwitz, kohtunikud C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász ja D. Šváby (ettekandja),

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: ametnik A. Impellizzeri,

arvestades kirjalikus menetluses ja 26. veebruari 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

- Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria, esindaja: *avvocato* R. Damonte,
- Regione Liguria, esindaja: *avvocato* B. Baroli,
- San Lorenzo Soc. coop. sociale ja Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus, esindaja: *avvocato* S. Betti,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* C. Colelli,
- Euroopa Komisjon: esindajad L. Pignataro, A. Tokár ja A. Aresu,

olles 30. aprilli 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab ELTL artiklite 49, 56, 105 ja 106 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud apellatsioonimenetluses kohtuvaidluses, mille üks pool on kohalik tervishoiuamet Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» (edaspidi „ASL nr 5”) ja Associazione nazionale pubblica assistenza (ANPAS) – Comitato regionale Liguria (riikliku sotsiaalabiassotsiatsiooni Liguuria maakonna komitee) ning teine pool on patsiendiveoga tegelevad sotsiaalühistud Regione Liguria à San Lorenzo Soc. coop. sociale ja Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus; vaidluse ese on mitu otsust maakondliku ja kohaliku omavalitsuse kiirabiveo korraldamise kohta.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, lk 114, ELT eriväljaanne 06/07, lk 132) (muudetud komisjoni 30. novembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1177/2009 (ELT L 314, lk 64)) artikli 1 lõiked 2 ja 5 sätestavad järgmised mõisted:

„2.

- a) *Riigihankelepingud* – ühe või mitme ettevõtja ning ühe või mitme ostja vahel kirjalikult sõlmitud rahaliste huvidega seotud lepingud, mille objektiks on ehitustööd, toodete tarnimine või teenuste osutamine käesoleva direktiivi tähenduses.

[...]

- d) *Teenuste riigihankelepingud* – muud riigihankelepingud kui ehitustööde või asjade riigihankelepingud, mille eesmärgiks on II lisas nimetatud teenuste osutamine.

[...]

5. *Raamleping* – leping ühe või mitme ostja ning ühe või mitme ettevõtja vahel, mille eesmärk on kehtestada teatava aja jooksul sõlmitavaid lepinguid reguleerivad tingimused, eelkõige hinna ja vajadusel ettenähtud koguse osas.”

- 4 Direktiivi 2004/18 kohaldamisele teenuste riigihankemenetlustes kehtib mitu tingimust, eelkõige hankelepingute maksumuse ja asjaomaste teenuste laadi suhtes.
- 5 Niisiis kohaldatakse esiteks direktiivi 2004/18 artikli 7 punkti b esimese ja kolmanda taande kohaselt direktiivi hankelepingute suhtes, mille maksumus käibemaksuta on 193 000 eurot või suurem, mis käsitlevad kas selle direktiivi II A lisa loetletud teenuseid ja on sõlmitud muude kui IV lisa keskvalitsusasutustena loetletud ostjate poolt või mis käsitlevad nimetatud direktiivi II B lisa loetletud teenuseid. Direktiivi artikli 9 lõike 9 kohaselt on raamlepingute puhul arvessevõetav maksumus raamlepingu kehtivusaja jooksul ette nähtud kõigi lepingute maksimaalne eeldatav maksumus. Sama direktiivi artikli 9 lõike 8 punkti b alapunkt ii täpsustab siiski, et tähtajatute lepingute puhul võetakse arvesse hankelepingu kuumakse, mis on korrutatud 48-ga.
- 6 Teiseks sõlmitakse direktiivi 2004/18 artiklite 20 ja 21 kohaselt hankelepingud, mille ese on direktiivi II A lisa loetletud teenused, vastavalt artiklitele 23–55 ja hankelepingute suhtes, mille ese on direktiivi II B lisa loetletud teenused kehtivad üksnes direktiivi artikli 23 ja artikli 35 lõike 4 sätted. Direktiivi 2004/18 artikli 22 alusel sõlmitakse hankelepingud, mille ese on mõlemas lisa loetletud teenused, vastavalt direktiivi artiklitele 23–55, kui II A lisa loetletud teenuste maksumus on suurem kui II B lisa loetletud teenuste maksumus ja vastupidisel juhul direktiivi artikli 23 ja artikli 35 lõike 4 kohaselt.
- 7 Direktiivi 2004/18 II A lisa 2. kategooria hõlmab maismaatransporditeenuseid, sealhulgas soomussõiduki- ja kullerteenuseid, välja arvatud postivedu. Direktiivi II B lisa 25. kategooria hõlmab sotsiaal- ja tervishoiuteenuseid.
- 8 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, lk 65) artikli 10 alapunkti h kohaselt ei kohaldata direktiivi 2014/24 teenuste riigihangete suhtes, mis käsitlevad kiirabiveoteenuseid. Nimetatud direktiivi põhjendusest 28 tuleneb, et liidu seadusandja soovis selle erandi kehtestamisega arvesse võtta mittetulundusorganisatsioonide ja -ühingute eripära. Direktiiv 2014/24 ei ole aga põhikohtuasjale kohaldatav, kuna selle artikli 91 kohaselt kohaldatakse direktiivi 2004/18 kuni 18. aprillini 2016, kui jõustub selle kehtetuks tunnistamine.

Itaalia õigus

- 9 Eelotsusetaotlusest selgub, et Itaalia Vabariigi konstitutsioonis on sätestatud kodanike vabatahtliku tegevuse põhimõte. Konstitutsiooni artikli 118 viimane lõik näeb ette, et üksikud või ühinenud kodanikud osalevad koos riigiasutustega üldist huvi pakkavas tegevuses subsidiaarsuse põhimõtte alusel.
- 10 Tervishoiualases tegevuses osalemist reguleerib 23. detsembri 1978. aasta legge n. 833 – Istituzione del servizio sanitario nazionale (seadus riikliku tervishoiuteenistuse loomise kohta) (*supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana*; edaspidi „GURI”; GURI nr 360 regulaarne lisa, 28.12.1978). Nimetatud seaduse artikkel 45 tunnustab vabatahtlike ühingute ja kodanikuühiskonna organisatsioonide rolli riiklikele tervishoiuasutustele õigusaktidega pandud eesmärkide täitmisel. Seadus sätestab, et nende osalemine toimub maakondlike tervishoiukavade ja õigusaktidele alusel sõlmitud kokkulepete alusel.

- 11 Sellise osalemise vabatahtlikkust käsitleb riiklikul tasandil 11. augusti 1991. aasta legge n. 266 – Legge-quadro sul volontariato (raamseadus vabatahtlike organisatsioonide kohta; *GURI* nr 196, 22.8.1991, edaspidi „seadus nr 266/1991“). Selle seaduse artikkel 1 sätestab vabatahtliku tegevuse põhimõtte järgmises sõnastuses:

„Itaalia Vabariik tunnustab vabatahtliku tegevuse sotsiaalset väärtust ja panust solidaarsuse ja pluralismi avaldumise väljundina, mis edendab nende arengut, säilitades samas nende sõltumatuse ja mis aitab kaasa riigi, maakondade, Trento ja Bolzano autonoomsete provintside ning kohalike omavalitsuste seatud sotsiaalsete, ühiskondlike ja kultuuriliste eesmärkide saavutamisele.”
- 12 Nimetatud seaduse artikkel 2 määratleb vabatahtliku tegevuse kui igasuguse tegevuse, mida tehakse „isiklikult, omaalgatuslikult ja tasuta organisatsiooni vahendusel, kuhu vabatahtlik kuulub, taotlemata ka kaudset tulu ning üksnes solidaarsuse eesmärgil”. Mittetulunduslikkust rõhutatakse keeluga vabatahtlikke mistahes moel tasustada; organisatsioon, kuhu ta kuulub, võib talle teostatud tegevuse eest hüvitada üksnes tegelikult kantud kulud, organisatsiooni enda kindlaksmääratud piirides. Sama artikkel välistab vabatahtlikkuse ja mistahes töösuhte – töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana – kokkusobivuse, ja kõik varalised suhted vabatahtliku ja selle organisatsiooni vahel, kuhu ta kuulub.
- 13 Nimetatud seaduse artikli 3 kohaselt on vabatahtlik organisatsioon vabatahtliku tegevuse teostamiseks loodud organisatsioon, mis peamises ja olulises osas kasutab oma liikmete isiklikku, vabatahtlikku ja tasuta panust; sama artikkel lubab sellisel organisatsioonil kasutada töötajaid või füüsilisest isikust ettevõtjaid üksnes määral, mis on vajalik selle korrapäraseks toimimiseks või spetsialiseerumiseks.
- 14 Seaduse nr 266/1991 artikkel 5 sätestab, et vabatahtlike organisatsioonide vahendid võivad tuleneda üksnes liikmemaksudest, eraisikute või asutuste maksetest, annetustest või annakutest, kokkulepete alusel makstud hüvitistest ja väikesemahulise äri- või kaubandustegevuse tuludest. Viimatinimetatuid reguleerib 25. mai 1995. aasta rahandusministri ning perekonna ja sotsiaalse solidaarsuse ministri dekreet Criteri per l'individuazione delle attività commerciali e produttive marginali svolte dalle organizzazioni di volontariato (vabatahtlike organisatsioonide väikesemahulise äri- ja kaubandustegevuse määratlemise tingimused; *GURI* nr 134, 10.6.1995, lk 28). Dekreet loetleb need tegevused ja täpsustab esiteks, et nende konkurentsivõime tagamiseks on keelatud kasutada kutsetegevuses kasutatavaid vahendeid (nt reklaam, valgustablood, kaubandusettevõtete jaoks sisseseatud ruumid, kaubamärgid) ja teiseks tuleneb nimetatud dekreedist, et riigi või kohaliku omavalitsuse üksustega sõlmitud kokkulepete alusel saadud laekumised ei kujuta endast sellist tulu.
- 15 Lõpuks reguleerib seaduse nr 266/1991 artikkel 7 selliste kokkulepete sõlmimist, mis on võimalikud üksnes vabatahtlike organisatsioonide registrisse kantud ühingutega. Nimetatud kokkulepped peavad piiritlema nende ühingute tegevuse teenuste osutamisel, tagama tegevuse järjepidevuse, kasutajate õigused ja vääriskuse ja määrama kindlaks, mil viisil hüvitatakse kantud kulud ja kindlustuskate, mille eest vastutab riigi või kohaliku omavalitsuse üksus.
- 16 Seda raamistikku täpsustab ja rakendab Liguuria maakonnas 28. mai 1992. aasta legge regionale n. 15 – Disciplina del volontariato (maakondlik seadus vabatahtliku tegevuse kohta) ja 7. detsembri 2006. aasta legge regionale n. 41 di riordino del Servizio Sanitario Regionale (maakondlik seadus maakondliku tervishoiuteenistuse reformi kohta), mida on muudetud 25. novembri 2009. aasta maakondliku seadusega nr 57 (edaspidi „maakondlik seadus nr 41/2006“). Viimatinimetatu reguleerib vabatahtlike ühingute osalemist maakondliku tervishoiuteenistuse eesmärkide täitmisel.
- 17 Maakondliku seaduse nr 41/2006 artikli 75 lõike 1 kohaselt Liguuria maakond „tunnustab vabatahtlike tegevuse väärtust ja panust ning kannustab neid osalema maakondliku tervishoiukava raames seatud tervishoiuteenistuse eesmärkide saavutamisel”. Nimetatud artikli lõiked 2 ja 3 sätestavad, et osalemist korraldatakse tervishoiuasutustega sõlmitud kokkulepete abil maakondliku täitevorgani kehtestatud õigusnormide alusel, lähtudes ühetaolisuse ja ühtsuse nõuetest muu hulgas raamlepingute sõlmimisel.

Nimetatud maakondliku seaduse artikli 75*bis* kohaselt peavad maakondliku tervishoiuteenistuse eesmärkide täitmisega tegelevad vabatahtlikud ühingud olema kantud vabatahtlike organisatsioonide registrisse, mis on asutatud 28. mai 1992. aasta maakondliku seadusega nr 15.

18 Patsiendivedu reguleeriva maakondliku seaduse nr 41/2006 artikli 75*ter* sätestab:

„1. Patsiendivedu on üldistes huvides toimuv tegevus, mis kuulub kõikehõlmavuse, solidaarsuse, säästlikkuse ja asjakohasuse põhimõtete kohaldamisalasse.

2. Lõikes 1 nimetatud patsiendiveo tagavad tervishoiuasutused ja teised avalik-õiguslikud või nendega võrdsustatud asutused oma vahendite ja personaliga. Juhul kui see ei ole võimalik, delegeeritakse patsiendiveo teostamine teistele üksustele, kes vastavad [erinevates riiklikes või maakondlikes seadustes, mis käsitlevad vabatahtlikke ühinguid, tervishoiualaseid hädaolukordi ja patsiendivedu, sätestatud] nõuetele ja [kellel on] teenuse osutamiseks vajalikud vahendid ja personal, järgmiste põhimõtete alusel:

a) maakondlike tervishoiuasutuste patsiendiveo ülesannete täitmine delegeeritakse eelistatult vabatahtlikele ühingutele, Itaalia Punasele Ristile ja teistele volitatud avalik-õiguslikele institutsioonidele või üksustele, et tagada asjaomase üldhuviteenuse osutamine eelarve majandusliku tasakaalu tingimustes. Suhted Itaalia Punase Ristiga ja vabatahtlike organisatsioonidega reguleeritakse lepingutega vastavalt 23. detsembri 1978. aasta seaduse nr 833 (riikliku tervishoiuteenistuse loomise kohta) artiklile 45; [...]

b) patsiendiveo delegeerimine muudele kui punktis a viidatud isikutele või üksustele toimub kooskõlas teenuste ja asjade riigihankelepingutele kohaldatavate õigusaktidega.

3. Lõike 2 punktis a nimetatud lepingutes ja koostöökokkulepetes nähakse ette vabatahtlikele ühingutele, Itaalia Punasele Ristile ja muudele volitatud avalik-õiguslikele institutsioonidele või üksustele üksnes tegelikult kantud kulude hüvitamine vastavalt maakonnaavalitsuse poolt säästlikkuse, tõhususe ja üksnes tekkinud kulude hüvitamise põhimõtete alusel sätestatud kriteeriumidele.

[...]

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

19 Liguuria maakonna 9. veebruari 2010. aasta otsusega nr 283 kiideti maakondliku seaduse nr 41/2006 artikli 75*ter* lõike 2 punkti a alusel heaks maakondlik raamleping, mis oli sõlmitud vabatahtlike ühinguid esindavate organisatsioonidega (ANPAS), Consorzio italiano pubbliche assistenze (CIPAS) ja Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria, ja mis reguleerib ühelt poolt tervishoiuasutuste ja haiglate ning teiselt poolt Croce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguria vahelisi suhteid (edaspidi „maakondlik raamleping”).

20 ASL nr 5 22. detsembri 2010. aasta otsusega nr 940 rakendati raamleping ja sõlmiti kiirabiveo lepingud ANPAS-i kuuluvate vabatahtlike ühingutega ja ItalianaCroce Rossa Italiana – Comitato regionale Liguriaga (edaspidi „vaidlusalused lepingud”).

21 San Lorenzo Soc. coop sociale ja Croce Verde Cogema cooperativa sociale Onlus esitasid kaebuse muu hulgas käesoleva kohtuotsuse kahes eelmises punktis nimetatud otsuste peale.

22 Kaebus tugines peamiselt vastuolule liidu õigusega, eelkõige maakondliku seaduse nr 41/2006 artikli 75*ter* lõike 2 punkti a vastuolule asutamise vabaduse ja teenuste osutamise vabaduse ning võrdse kohtlemise ja diskrimineerimiskeelu põhimõtetega osas, milles nimetatud säte näeb ette, et patsiendivedu delegeeritakse eelistatult vabatahtlikele ühingutele ja Itaalia Punasele Ristile ning teistele

volitatud avalik-õiguslikele institutsioonidele või üksustele; kaebuse kohaselt kujutab see endast selles tegevusvaldkonnas tegutsevate nende organisatsioonide diskrimineerimist, kes ei tegele vabatahtliku tegevusega.

- 23 Need äriühingud vaidlevad teise võimalusena vastu asjaolule, et nende otsuste alusel vaidlusaluste lepingutega ette nähtud maksed kujutavad endast üksnes vabatahtlike ühingute poolt patsiendiveo teostamisel kantud kulude hüvitamist.
- 24 Vahepeal võttis Giunta regionale della Liguria (Liguuria maakonnaavalitsus) 15. juulil 2011 vastu otsuse nr 861 vabatahtlike ühingute poolt maakondliku raamlepingu täitmisel esitatavate raamatupidamisaruannete näidise kohta. Otsus piirab maakondliku raamlepingu alusel sõlmitud lepingute täitmise eest makstavad hüvitised ainult ühingute poolt veoteenuse osutamisega seotud tegelike kuludega ning näeb ette kaudsete kulude ja üldkulude hüvitamise proportsionaalselt teenuse osutamise otseste kulude ja selle ühingu kogu tegevuse otseste kulude kogusuurusega.
- 25 Esimese astme kohus rahuldab kaebused nende põhjenduseks teise võimalusena esitatud argumentide alusel. Ta otsustas nimelt, et maakondlik raamleping näeb ette enam kui lihtsalt tegelikult kantud kulude hüvitamise, kuna ta võtab arvesse kaudsed kulud ja halduskulud. Seetõttu tuleks järgida EL toimimise lepingus esitatud põhimõtteid.
- 26 Consiglio di Stato (kõrgeim halduskohus), kellele esitati apellatsioonkaebus esimese astme kohtu otsuse peale, kaalub sellega seoses esiteks võimalust, kas avalik-õiguslik asutus, kes otsustab delegeerida kolmandatele üksustele teatud teenuste osutamise, peab pöörduma ELTL artiklite 49, 56, 105 ja 106 alusel kõigepealt vabatahtlike organisatsioonide poole, välistades tulunduslikud üksused.
- 27 Consiglio di Stato sedastab, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei välista mõiste „ettevõtja”, et üksused, mille peamine eesmärk ei ole tulu teenimine, või isegi üksused, kes on mittetulunduslikud, võiksid konkureerida teiste ettevõtjatega riigihankemenetluses, viidates kohtuotsustele kohtuasjades komisjon *vs.* Itaalia (C-119/06, EU:C:2007:729) ja *CoNISMa* (C-305/08, EU:C:2009:807). See tekitab küsimuse ametiasutuste võimaluse kohta kasutada teatud teenuste osutamisel vabatahtlikke ühinguid, jättes kõrvale tulu taotlevad ettevõtjad, nagu Itaalias tavaks on. Nimelt annab selline süsteem nendele ühingutele eelised, kuna neil on kaks võimalust neile asutustele teenuseid osutada: esiteks tavast tuleneva eelise raames ja teiseks riigihangete raames.
- 28 Nii oleks see eelkõige juhul, kui vabatahtlikud ühingud võiksid lisaks sellele saada neile reserveeritud lepingute alusel rahalisi vahendeid, mis võimaldaksid neil esitada riigihankemenetlustes soodsaid pakkumusi, mis võiks toimuda juhul, kui neil oleks lubatud saada hüvitisi teatud kaudsete kulude eest tulu taotlevate ettevõtjatega konkureerimata osutatavate teenuste raames. Sellised hüvitised kujutaksid endast riigiabi.
- 29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus näeb selles probleemi, mida ta nimetab „ebavõrdsete üksuste vaheliseks konkurentsiks”, mida Euroopa Kohus ei ole siiani põhjalikult käsitlenud.
- 30 Teiseks esitab Consiglio di Stato juhuks, kui ametiasutuste poolt vabatahtlikele ühingutele ülesannete delegeerimine ei ole iseenesest asutamislepinguga vastuolus, küsimuse rahaliste huvide puudumise kohta vaidlusaluste lepingute puhul, lähtudes asjaolust, et nende täitmise korral hüvitatakse järgmised kulud:
- lepingu sõlminud vabatahtlike ühingute kaudsed kulud ja üldkulud, mis on seotud asjaomase tegevusega (kommunaalmaksud, üür, kaasomandiga seotud kulud, kindlustusmaksed ja muud tegevuskulud), mida arvutatakse proportsionaalselt selle tegevuse teostamise otseste kulude ja selle organisatsiooni kogu tegevuse otseste kulude kogusuurusega; ja

— sellised püsikuludele vastavad otsesed kulud nagu töötajate palk, mida vabatahtlikud ühingud kannavad igal juhul.

31 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas ELTL artiklitega 49, 56, 105 ja 106 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis sätestavad, et [pädevad ametisutused] sõlmivad patsiendiveoteenuste lepinguid eelistatult vabatahtlike ühenduste, Itaalia Punase Risti ja teiste volitatud avalik-õiguslike institutsioonide või üksustega, kui see toimub kokkulepete alusel, mis näevad ette üksnes tegelikult kantud kulude hüvitamise?

2. Kas liidu riigihankeõigusega – käesoleval juhul [direktiivi 2004/18] kohaldamisalast välja jäetud lepingute, konkurentsivabaduse, diskrimineerimiskeelu, läbipaistvuse ja proportsionaalsuse aluspõhimõtetega – on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad sõlmida patsiendiveoteenuste lepingu [riigihankemenetlust] korraldamata, kui sellist [maakondlikku raamlepingut] tuleb pidada rahaliste huvidega seotud lepinguks, milles on ette nähtud ka püsikulude ja pikaajaliste kulude hüvitamine?”

Eelotsuse küsimuste analüüs

32 Nende kahe küsimusega, mida on kohane käsitleda koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu riigihankealaseid õigusnorme ja konkurentsieeskirju tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus põhikohtuasjas käsitletavat liikmesriigi õigusnormid, mis sätestavad, et kohaliku omavalitsuse asutused delegeerivad kiirabiveoteenuste osutamise eelisõiguse alusel riigihankemenetlust korraldamata ja ilma igasuguse avalikustamiseta lepingulistele vabatahtlikele ühendustele, kellele nende teenuste osutamise eest hüvitatakse üksnes tegelikult kantud kulud ja osa püsi- ning pikaajalistest kuludest.

33 Liidu riigihankealaste õigusnormide tõlgendamise puhul tuleb kõigepealt silmas pidada, et direktiivi 2004/18 kohaldatakse teenuste riigihangetele, mida nimetatud direktiivi artikli 1 lõike 2 alapunkt d määratleb kui muud riigihankelepingud kui ehitustööde või asjade riigihankelepingud, mille eesmärk on direktiivi II lisas nimetatud teenuste osutamine.

34 Nimetatud lisa on jagatud kahte ossa, A ja B. Kiirabiveoteenused kuuluvad nii direktiivi 2004/18 II A lisa 2. kategooriasse nende teenuste vedudega seotuse tõttu ja selle direktiivi II B lisa 25. kategooriasse nende arstiabiga seotuse tõttu (vt vastavate kategooriate kohta nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiivi 92/50/EMÜ, millega kooskõlastatakse riiklike teenuslepingute sõlmimise kord (EÜT L 209, lk 1; ELT eriväljaanne 06/01, lk 332), I A ja I B lisa, ning kohtuotsus Tögel, C-76/97, EU:C:1998:432, punkt 39).

35 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et asjaomast maakondlikku õigusnormi rakendatakse esiteks maakondliku raamlepinguga, mis on sõlmitud vabatahtlike ühinguid esindavate organisatsioonidega ja mis määratleb piirkondlike tervishoiuasutuste ja nende ühingute vaheliste üksiklepingute tingimused, ning seejärel rakendatakse seda õigusnormi nimetatud üksiklepingutega.

36 Samas on sellise raamlepingu puhul tegemist direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 5 kohase raamlepinguga ja see kuulub seega üldiselt riigihanke mõiste alla (vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, EU:C:2007:729, punktid 43 ja 44) ja asjaolu, et see sõlmitakse mittetulunduslike üksuste nimel, ei välista seda liigitust (vt selle kohta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, EU:C:2007:729, punkt 41).

37 Samuti tuleb rõhutada, et asjaolu, et nimetatud raamleping ja selle alusel sõlmitud üksiklepingud ei näe ette muid rahalisi tehinguid vabatahtlike ühingutega kui kulude hüvitamine, ei ole oluline. Nimelt ei jää leping riigihanke mõiste kohaldamisalast välja üksnes seetõttu, et selles ette nähtud hüvitis piirdub

kokkulepitud teenuse osutamisel tekkinud kulude hüvitamisega (kohtuotsus Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce jt, C-159/11, EU:C:2012:817, punkt 29). Nagu kohtujurist on oma ettepaneku punktis 27 märkinud, ei oma tähtsust, kas nende asutuste hüvitatavad kulud katavad üksnes asjaomaste teenuste osutamise otsesed kulud või hõlmavad need osaliselt ka üldkulusid.

- 38 Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et selline raamleping nagu asjaomane maakondlik raamleping ja sellised lepingud, mis selle alusel sõlmitakse, kuuluvad põhimõtteliselt direktiivi 2004/18 kohaldamisalasse.
- 39 Selles osas ilmneb eelotsusetaotlusest ja eelkõige teisest eelotsuse küsimusest, et eelotsusetaotluse esitanud kohus lähtub eeldusest, et direktiivi 2004/18 ei kohaldata maakondlikule raamlepingule ja selle alusel sõlmitud lepingutele, mistõttu kohaldatavad on üksnes asutamislepingu põhimõtted ja sellest tulenev läbipaistvuskohustus.
- 40 Samas tuleb silmas pidada põhikohtuasjas käsitletavate teenuste kombineeritust, kuna need kuuluvad nii direktiivi 2004/18 II A ja II B lisade kohaldamisalasse ja seega tuleb neile kohaldada direktiivi artiklit 22. Samas tuleb vastavalt sellele artiklile sõlmida riigihankelepingud ja käesoleval juhul raamlepingud, mille maksumus ületab nimetatud direktiivi artiklis 7 sätestatud asjakohase piirmäära ja mis käsitlevad nimetatud teenuseid, vastavalt kõigile sama direktiivi artiklites 23–55 sätestatud menetluseeskirjadele, kui II A lisas nimetatud veoteenuste maksumus ületab B lisasse kuuluvate arstiabi teenuste oma.
- 41 Juhul kui II B lisas nimetatud teenuste maksumus ületab II A lisa esitatud teenuste maksumuse, tuleb riigihange korraldada direktiivi 2004/18 artikli 23 ja artikli 35 lõikes 4 sätestatud piirmäärast lähtudes. Seevastu ei kuulu nimetatud hangete suhtes kohaldamisele muud riigihankemenetluste kooskõlastamist käsitlevad direktiivi 2004/18 normid – eelkõige need, mida kohaldatakse eelneva teate avaldamisega konkurentsile avamise kohustuse suhtes, ja pakkumuste hindamist käsitlevad normid (kohtuotsused komisjon *vs.* Iirimaa, C-507/03, EU:C:2007:676, punkt 24, ja komisjon *vs.* Iirimaa, C-226/09, EU:C:2010:697, punkt 27).
- 42 Liidu seadusandja lähtus direktiivi 2004/18 II B lisaga hõlmatud teenuste hangete puhul eeldusest, et selliste teenuste riigihankelepingud ei tekita oma erilise olemuse tõttu *a priori* sellist piiriülest huvi, mis võiks õigustada nende sõlmimiseks niisuguse riigihankemenetluse korraldamist, mis võimaldaks teiste liikmesriikide ettevõtjatel tutvuda hanketeatega ja esitada oma pakkumus (vt kohtuotsused komisjon *vs.* Iirimaa, EU:C:2010:697, punkt 25, ja Strong Segurança, C-95/10, EU:C:2011:161, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 43 Niisiis ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktides 40 ja 41, et kui maakondliku raamlepingu maksumus ületab direktiivi 2004/18 artiklis 7 sätestatud asjaomast piirmäära, siis tuleb kohaldada kas kõiki selles direktiivis sätestatud menetluseeskirju või üksnes neid, mida on nimetatud direktiivi artikli 23 ja artikli 35 lõikes 4, lähtudes sellest, kas veoteenuste maksumus ületab arstiabi teenuste oma või mitte. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas selle lepingu maksumus ületab direktiivi kohaldamise piirmäära, ja kindlaks määrata veoteenuste ja arstiabi teenuste maksumused.
- 44 Juhul kui maakondliku raamlepingu maksumus ületab artiklis 7 sätestatud asjaomase piirmäära ja veoteenuste maksumus ületab arstiabi teenuste oma, tuleb asuda seisukohale, et direktiiviga 2004/18 on vastuolus põhikohtuasjas käsitletav õigusakt, mis näeb ette, et kohaliku omavalitsuse asutused sõlmivad lepinguliste vabatahtlike ühendustega kiirabi teenuste lepinguid eelisõiguse alusel, riigihankemenetlust korraldamata, ilma igasuguse avalikustamiseta.
- 45 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustab seevastu, et seda piirmäära ei ole saavutatud, või arstiabi teenuste maksumus ületab veoteenuste maksumuse, siis tuleb vastupidi eelmisele näitele kohaldada lisaks direktiivi 2004/18 artiklile 23 ja artikli 35 lõikele 4 ELTL artiklitest 49 ja 56

tulenevaid läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise aluspõhimõtteid (vt selle kohta kohtuotsused komisjon *vs.* Iirimaa, EU:C:2007:676, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Strong Segurança, EU:C:2011:161, punkt 35).

- 46 Selleks et riigihangete valdkonnas kohaldada neid põhimõtteid tegevuse suhtes, mille kõik olulised asjaolud piirduvad üheainsa liikmesriigiga, peab asjaomane leping pakkuma siiski selget piiriülest huvi (vt selle kohta kohtuotsused komisjon *vs.* Iirimaa, EU:C:2007:676, punkt 29; komisjon *vs.* Itaalia, C-412/04, EU:C:2008:102, punktid 66 ja 81; SECAP ja Santorso, C-147/06 ja C-148/06, EU:C:2008:277, punkt 21; Serrantoni ja Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, punkt 24, ja komisjon *vs.* Iirimaa, C-226/09, EU:C:2010:697, punkt 31).
- 47 Samas ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastanud vajalikke asjaolusid, mis võimaldavad Euroopa Kohtul kontrollida, kas põhikohtuasjas esineb selge piiriülene huvi. Euroopa Kohtu kodukorra 1. novembril 2012 jõustunud redaktsiooni artiklist 94 tuleneb aga, et Euroopa Kohus peab eelotsusetaotlusest saama ülevaate faktilistest andmetest, millel eelotsuse küsimused põhinevad, ning mis moel on need andmed eelotsuse küsimustega seotud. Seega tuleb selge piiriülese huvi kontrollimiseks vajalike asjaolude ja ka kõigi üldiste asjaolude tuvastamine, mis on siseriikliku kohtu ülesanne ja millest sõltub, kas kohaldatakse liidu teisest või esmast õigust, läbi viia enne Euroopa Kohtusse pöördumist.
- 48 Eelotsusemenetluses siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu vahel valitseva koostöövaimu tõttu juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole võimaliku kindla piiriülese huviga seoses eelnevalt mingeid asjaolusid tuvastanud, ei too kaasa eelotsusetaotluse vastuvõetamatust tingimisel, et Euroopa Kohus leiab hoolimata kõnealuselt puudujäägist, talle esitatud toimikust tulenevate asjaolude alusel, et tal on võimalik anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus. Nii on see eelkõige juhul, kui eelotsusetaotlus sisaldab piisavalt asjakohaseid andmeid, hindamaks sellise huvi võimalikku olemasolu. Samas on Euroopa Kohtu vastus seotud tingimusega, et eelotsusetaotluse esitanud kohus võib tuvastada põhikohtuasjas esineva kindla piiriülese huvi üksikasjalikult kõiki põhikohtuasjas asjakohaseid tõendeid hinnates (vt kohtuotsused SECAP ja Santorso, EU:C:2008:277, punkt 34, ja Serrantoni ja Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, punkt 25).
- 49 Euroopa Kohus on juba otsustanud piiriülese huvi olemasolu tuvastamiseks vajalike objektiivsete kriteeriumide kohta, et nendeks võib muu hulgas olla asjaomase riigihanke märkimisväärne maksumus koostoimes tööde teostamise asukohaga või ka hanke tehnilised tingimused (vt kohtuotsused SECAP ja Santorso, EU:C:2008:277, punkt 31, ja Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punkt 29). Eelotsusetaotluse esitanud kohus võib piiriülese huvi olemasolu üksikasjalikul hindamisel võtta arvesse veel teistes liikmesriikides asuvate ettevõtjate kaebusi, tingimisel et on kontrollitud, et need on tegelikud ega ole fiktiivsed. Patsiendiveo osas on Euroopa Kohus ühes liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses asunud seisukohale, et selget piiriülest huvi ei tõenda ainuüksi asjaolu, et mitu muudes liikmesriikides asuvat ettevõtjat esitasid komisjonile kaebuse ja asjaomased riigihankelepingud oli märkimisväärselt suure maksumusega (vt selle kohta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, C-160/08, EU:C:2010:230, punktid 18, 27 jj, 54 ja 123).
- 50 Sel kaalutlusel tuleb niisiis asuda seisukohale, et ELTL artiklitest 49 ja 56 tulenevaid läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise aluspõhimõtteid saab põhimõtteliselt kohaldada sellisele raamlepingule nagu asjaomane raamleping ja selle alusel sõlmitud lepingud.
- 51 Samas seab liidu riigihankealane õigus eelkõige teenuste riigihangete osas eesmärgiks teenuste vaba liikumise ja ausa konkurentsi tagamise kõikides liikmesriikides (vt kohtuotsus Bayerischer Rundfunk jt, C-337/06, EU:C:2007:786, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 52 Seetõttu tuleb tõdeda, et maakondliku seaduse nr 41/2006 artikliga 75*ter* loodud kokkulepete süsteem toob kaasa neile eesmärkidele vastupidise tulemuse. Nimelt jätab selline õigusnorm, mille alusel pädevad ametiasutused sõlmivad arvestades asjaomase valdkonna vajadusi ilma riigihankemenetlust

korraldamata eelistatult vabatahtlike ühingutega lepinguid, ilma olulisest turuosast üksused, mis ei tegutse vabatahtlikkuse alusel. Samas on Euroopa Kohtu praktikas kindlaks tehtud, et läbipaistvuse puudumise korral rikutakse hankelepingu sõlmimisel ettevõtjaga, kes asub hankija asukoha liikmesriigis, võrdse kohtlemise põhimõtet teises liikmesriigis asuva ettevõtja kahjuks, kes võiks olla sellest hankest huvitatud. Kui selline ebavõrdne kohtlemine ei ole objektiivsete asjaoludega põhjendatud ning jätab kõik teistes liikmesriikides asuvad ettevõtjad kõrvale ja toimib põhimõtteliselt nende kahjuks, kujutab see endast ELTL artiklitega 49 ja 56 keelatud kaudset diskrimineerimist kodakondsuse alusel (vt selle kohta kohtuotsused komisjon *vs.* Iirimaa, EU:C:2007:676, punktid 30 ja 31; komisjon *vs.* Itaalia, C-119/06, EU:C:2007:729, punkt 64, ja komisjon *vs.* Itaalia, EU:C:2008:102, punkt 66).

- 53 Siiski tuleb tõdeda, et maakondliku seaduse nr 41/2006 artikli 75*ter* lõike 1 ja lõike 2 punkti a kohaselt on põhikohtuasjas käsitletav patsiendiveoteenuse korraldamise viis põhjendatud kõikehõlmavuse, solidaarsuse, säästlikkuse ja asjakohasuse põhimõtetega, lepinguliste vabatahtlike ühingute eelistamise eesmärk on eelkõige tagada, et üldhuviteenust osutatakse eelarve majandusliku tasakaalu tingimustel. Kõnealune artikkel 75*ter* on seotud käesoleva kohtuotsuse punktides 9–11 nimetatud kodanike vabatahtlikku tegevust puudutavate konstitutsiooniliste ja seaduslike sätetega osas, milles see näeb ette vabatahtlike ühingute osalemise üldhuviteenuse osutamisel ja viitab solidaarsuse põhimõttele.
- 54 Liidu õigus võtab selliseid eesmärke arvesse.
- 55 Selles osas olgu meenutatud, et liidu õigus ei piira liikmesriikide pädevust korraldada oma tervishoiu- ja sotsiaalkindlustussüsteeme (vt selle kohta eelkõige kohtuotsused Sodemare jt, C-70/95, EU:C:1997:301, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Blanco Pérez ja Chao Gómez, EU:C:2010:300, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 56 Samas ei või liikmesriigid selle pädevuse kasutamisel kehtestada või jõus hoida tervishoiuteenuste osutamise põhivabaduse kasutamise põhjendamatuid piiranguid. Selle keelu hindamisel tuleb siiski arvestada asjaolu, et inimeste elu ja tervis on aluslepinguga kaitstud hüvede ja huvide hulgas esikohal, ning seda, et liikmesriigid võivad otsustada, millisel tasemel nad soovivad rahvatervise kaitse tagada ja kuidas selline tase saavutatakse (vt selle kohta eelkõige kohtuotsused komisjon *vs.* Saksamaa, C-141/07, EU:C:2008:492, punktid 46 ja 51 ja seal viidatud kohtupraktika, ning Blanco Pérez ja Chao Gómez, EU:C:2010:300, punktid 43, 44, 68 ja 90 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 57 Lisaks ei pruugi mitte ainult tõsine oht sotsiaalkindlustussüsteemi finantstasakaalule *per se* olla üldise huviga seotud ülekaalukas põhjus, millega saab õigustada teenuste osutamise vabaduse takistamist, vaid ka eesmärk säilitada rahvatervise huvides kõigile kättesaadavad tasakaalustatud meditsiini- ja haiglateenused võib samuti kuuluda rahvatervise huvides sätestatud erandi alla ulatuses, milles sellega aidatakse kaasa kõrgel tasemel tervisekaitse saavutamisele (vt selle kohta kohtuotsus Stamatelaki, C-444/05, EU:C:2007:231, punktid 30 ja 31 ning seal viidatud kohtupraktika). Seega peetakse silmas meetmeid, mis esiteks tagavad küllaldase ja püsiva juurdepääsu kõrge kvaliteediga meditsiiniteenuste tasakaalustatud valikule asjaomases liikmesriigis ja teiseks aitavad kontrollida kulusid ja niipalju kui võimalik vältida rahaliste, tehniliste või inimressursside raiskamist (vt selle kohta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, EU:C:2008:492, punkt 61).
- 58 Teiseks tuleb meenutada, et kohtuotsuse Sodemare jt (EU:C:1997:301) punktis 32 otsustas Euroopa Kohus, et liikmesriik võib talle oma sotsiaalkindlustussüsteemi korraldamiseks antud pädevuse raames otsustada, et vältimatult tervishoiuteenuseid vajavate eakate sotsiaalhoolekandesüsteemi jaoks on tingimata selle eesmärkide, käesoleval juhul üksnes selle süsteemi sotsiaalsete eesmärkide saavutamiseks vajalik, et sotsiaalhoolekandeteenuste osutamise üleandmine eraõiguslikele isikutele oleks seotud tingimusega, et need ei või mingit tulu taotleda.

- 59 Järelikult võib liikmesriik talle rahvatervise kaitsetaseme otsustamisel ja sotsiaalkindlustussüsteemi korraldamiseks antud kaalutusõiguse teostamisel otsustada, et vabatahtlike ühingute kasutamine vastab kiirabiveoteenuste sotsiaalsele eesmärgile ja sobib selle teenusega seotud kulude ohjeldamiseks.
- 60 Samas tuleb rõhutada, et põhikohtuasjas käsitletava kiirabiveoteenuse korraldamisviisi, mis seisneb selles, et pädevad ametiasutused kasutavad eelistatult vabatahtlikke ühinguid, peab täitma tegelikku sotsiaalset ülesannet ning selle süsteemi aluseks olevat solidaarsuse ja eelarve tõhususe eesmärki.
- 61 Selles osas on nõutav, et vabatahtlikud ühingud selle ülesande täitmise raames ei taotleks muid eesmärke, kui on käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis nimetatud; et need ei saaks teenuste osutamisest mingit tulu, välja arvatud hüvitised teenuste osutamise muutuv-, püsi- ja pidevkulude eest, millest ühingu liikmed ei saa mingit tulu. Kuigi töötajate kasutamine on lubatud, sest ilma selleta oleks neil ühendustel peaaegu võimatu tegutseda mitmes valdkonnas, kus iseenesestmõistetavalt saaks solidaarsuspõhimõtet kohaldada, peab nende ühenduste tegevus rangelt järgima nende suhtes liikmesriigi seadustes sätestatud nõudeid.
- 62 Silmas pidades liidu õiguse üldpõhimõtet õiguste kuritarvitamise keelamise kohta (vt analoogia alusel kohtuotsus 3M Italia, C-417/10, EU:C:2012:184, punkt 33), ei saa nimetatud õigusnormide kohaldamisala laiendada sellisel määral, et see kataks vabatahtlike ühingute või nende liikmete kuritarvitusi. Niisiis võivad töötajad teostada vabatahtlike ühingute tegevusi üksnes sel määral, mis on vajalik nende korrapäraseks toimimiseks. Kulude hüvitamisel tuleb jälgida, et vabatahtliku tegevuse varjus ei taotletaks mingeid – ka mitte kaudseid – tulunduslikke eesmärke ja et vabatahtlikele hüvitatakse üksnes osutatud tegevusel tegelikult tekkinud kulud, nende ühingute endi poolt eelnevalt kindlaksmääratud piirides.
- 63 Sellest tuleneb, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peab enne andma kõik vajalikud hinnangud, et kontrollida, kas põhikohtuasjas käsitletava kiirabiveoteenuse korraldamisviisi, mida reguleerivad kohaldatavad liikmesriigi õigusnormid ja mida rakendatakse maakondliku raamlepinguga ning selle alusel sõlmitud lepingutega, täidab tegelikku sotsiaalset ülesannet ning selle süsteemi aluseks olevat solidaarsuse ja eelarve tõhususe eesmärki.
- 64 Asutamislepingu konkurentsialaste sätete tõlgendamise kohta tuleneb liidu riigihankealase õiguse tõlgendamisega seotud kaalutlustest, et põhikohtuasjas käsitletavaid õigusnorme ei ole vaja hinnata nimetatud konkurentsieeskirjadest lähtudes.
- 65 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimustele vastata, et ELTL artikleid 49 ja 56 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus põhikohtuasjas käsitletavat õigusnormid, mis sätestavad, et kiirabiveoteenuste osutamine delegeeritakse riigihankemenetlust korraldamata ja ilma igasuguse avalikustamiseta eelistatult lepingulistele vabatahtlikele ühendustele, tingimusel et nende ühenduste tegevust reguleeriv õiguslik ja lepinguline raamistik täidab tegelikku sotsiaalset ülesannet ning selle süsteemi aluseks olevat solidaarsuse ja eelarve tõhususe eesmärki.

Kohtukulud

- 66 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

ELTL artikleid 49 ja 56 tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus põhikohtuasjas käsitletavat õigusnormid, mis sätestavad, et kiirabiveoteenuste osutamine delegeeritakse riigihankemenetlust korraldamata ja ilma igasuguse avalikustamiseta eelistatult lepingulistele

vabatahtlikele ühendustele, tingimusel et nende ühenduste tegevust reguleeriv õiguslik ja lepinguline raamistik täidab tegelikku sotsiaalset ülesannet ning selle süsteemi aluseks olevat solidaarsuse ja eelarve tõhususe eesmärki.

Allkirjad