Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

22. oktoober 2015*

Eelotsusetaotlus — Teenuste riigihanked — Direktiiv 2004/18/EÜ — Artikli 23 lõige 2 — Riiklike tervishoiuteenuste korraldamine — Riiklike haiglate pädevusse kuuluvate tervishoiuteenuste osutamine erahaiglates — Nõue, et tervishoiuteenust peab osutama konkreetses omavalitsusüksuses

Kohtuasjas C-552/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao (Bilbao esimese astme halduskohus, Hispaania) 30. septembri 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 25. oktoobril 2013, menetluses

Grupo Hospitalario Quirón SA

versus

Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco,

Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

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

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 20. aprilli 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Grupo Hospitalario Quirón SA, esindajad: *abogado* J. Cabrera Ayala ja *abogado* I. Millán Fernández,

— Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco, esindaja: L. Pérez Ovejero,

— Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridad, esindajad: *abogado* L. Galdos Tobalina ja *abogado* A. Arenaza Artabe,

— Hispaania valitsus, esindaja: L. Banciella Rodríguez-Miñón,

— Euroopa Komisjon, esindajad: A. Tokár ja E. Sanfrutos Cano,

* Kohtumenetluse keel: hispaania.

olles 11. juuni 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada riigihankeid reguleerivaid liidu õigusnorme ja eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (EÜT L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132) artikli 23 lõiget 2.

2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Grupo Hospitalario Quirón SA (edaspidi „Grupo Hospitalario Quirón") ja Departamento de Sanidad del Gobierno Vasco (Baskimaa valitsuse tervishoiuosakond) ning teiselt poolt Instituto de Religiosas Siervas de Jesús de la Caridadi vahelises vaidluses selle üle, kas selle viimase üksuse poolt avaldatud kahte hanketeatesse kantud tingimus on õiguspärane.

Õiguslik raamistik

3 Direktiivi 2004/18 põhjendus 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriikides tuleb lepingute sõlmimisel riigi nimel või piirkondlike või kohalike omavalitsuste või avalik-õiguslike isikute nimel kohaldada asutamislepingu põhimõtteid, eelkõige kaupade vaba liikumise põhimõtet, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtet ning nendest tulenevaid põhimõtteid, nagu võrdse kohtlemise, mittediskrimineerimise, vastastikuse tunnustamise, proportsionaalsuse ja läbipaistvuse põhimõte. […]"

4 Direktiivi artikkel 1 „Mõisted" sätestab:

„[...]

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.

[...]

4. Teenuste kontsessioon – sama liiki leping kui teenuste riigihankeleping, välja arvatud asjaolu, et vastutasuks teenuste osutamise eest antakse üksnes õigus teenust kasutada või see õigus koos tasuga.

[...]"

5 Selle direktiivi artikkel 2 „Lepingute sõlmimise põhimõtted" näeb ette:

„Ostjad kohtlevad ettevõtjaid võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning tegutsevad läbipaistval viisil." [Mõiste „ostja" asemel on edaspidi kasutatud täpsemat vastet „hankija"].

6 Vastavalt direktiivi 2004/18 artiklile 7 „Riigihankelepingute piirmäärad”, mis võetu vastu komisjoni 30. novembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1177/2009 (ELT L 314, lk 64), mis on *ratione temporis* kohaldatav menetlusele põhikohtuasjas, kohaldatakse seda direktiivi hankelepingute suhtes, mis on sõlmitud muude hankijate kui keskvalitsusasutuste poolt ning mille eeldatav maksumus käibemaksuta on võrdne 193 000 euroga või on sellest suurem.

7 Direktiivi 2004/18 artikkel 21 „II B lisas loetletud teenuste hankelepingud” on sõnastatud järgmiselt:

„Lepingute suhtes, mille objektiks on II B lisas loetletud teenused, kehtivad üksnes artikli 23 ja artikli 35 lõike 4 sätted.”

8 Selle direktiivi II B lisa kohaselt kuuluvad tervishoiuteenused selle lisa kategooriasse 25 „Tervishoiu- ja sotsiaalteenused”.

9 Direktiivi artikli 23 „Tehnilised kirjeldused” lõige 2 sätestab:

„Tehnilised kirjeldused peavad võimaldama kõigile pakkujatele võrdse juurdepääsu ega tohi tekitada põhjendamatuid takistusi riigihangete avamisel konkurentsile.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

10 Euroopa Kohtule esitatud toimikust ilmneb, et Baskimaal (Hispaania) on tervishoiuteenuste osutamine tagatud territoriaalse korralduse ja tervishoiupiirkondadesse jaotamise alusel. Selle korra kohaselt teenindatakse riikliku tervishoiuteenusega hõlmatud patsiente riiklikus haiglas, nn põhihaiglas, mis asub vastavas tervishoiupiirkonnas.

11 Vältimaks riiklike haiglate ülekoormatust ja vähendamaks vastavate asutuste alla kuuluvate patsientide ooteaega, kes vajavad ravi, mida riikliku tervishoiuteenuse raames ei saa mõistliku aja jooksul osutada, on pädevad ametiasutused viinud eraõiguslike tervishoiuasutuste ja erahaiglatega sisse koostöömehhanismi, mille kohaselt nendelt eraõiguslikelt raviasutustelt tellitakse teatavad riiklikud tervishoiu tugiteenused allhanke korras, lepingu alusel ja teenuste hankemenetluse tulemusel. Seega annavad need eraõiguslikud asutused riikliku tervishoiuteenuse kasutusse oma taristu ning oma tehnilised vahendid ja töötajad, see tähendab eeskätt õed ja assistendid, eesmärgiga aidata kaasa riikliku tervishoiuteenuse ülesannete täitmisele. Kirurgilised protseduurid ja muu arstiabi on siiski tagatud riiklikku tervishoiuteenust osutavate kirurgide poolt, kes selleks puhuks sõidavad nimetatud eraõiguslikesse asutustesse.

12 Selles kontekstis kiitis directora Territorial de Vizcaya del Departamento de Sanidad y Consumo del Gobierno Vasco (Baskimaa valitsuse tervishoiu- ja tarbimisosakonna Biskaia kohalik talitus) 15. detsembril 2010 heaks Bilbao kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil asuva Basurtu haigla ja Galdakao kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil asuva Galdakao haigla alla kuuluvatele patsientidele osutatavaid „pisi-, üld- ja seedetrakti, günekoloogilise, uroloogilise, traumatoloogilise ja ortopeedilise kirurgia protseduure” puudutava avaliku teenuse korraldamise hanke toimiku, maksumuse ja dokumendid. Hankelepingu sõlmimise aluseks oli avatud hankemenetlus ning hanketeade avaldati 31. jaanuari 2011. aasta väljaandes *Boletín Oficial del País Vasco* (Baskimaa teataja). Hanke eeldatav maksimaalne maksumus, sealhulgas võimalikud hilisemad arveldused, oli 5 841 041,84 eurot (edaspidi „hange nr 21/2011”).

13 Sama riigiasutus kiitis 10. mail 2011 heaks Galdakao haigla alla kuuluvatele patsientidele osutatavaid „silmakirurgia protseduure” puudutava hanke toimiku, maksumuse ja dokumendid. Hankelepingu sõlmimise aluseks oli avatud hankemenetlus ning hanketeade avaldati 14. juuni 2011. aasta väljaandes *Boletín Oficial del País Vasco*. Hanke eeldatav maksumus, sealhulgas võimalikud hilisemad arveldused, oli 6 273 219,53 eurot (edaspidi „hange nr 50/2011”).

14 Nii hanke nr 21/2011 kui ka hanke nr 50/2011 puhul pidi edukas pakkuja/teenuseosutaja tasu saama otse Baskimaa valitsuse tervishoiuosakonnalt kui hankijalt.

15 Nende kahe hanke tehniline kirjeldus täpsustab miinimumnõudeid käsitlevas punktis „Asukoht" järgmist:

„Võttes arvesse vajadust osutada niisuguseid teenuseid patsientide ja nende lähedaste [elukohast] mõistlikus kauguses, ühistranspordi kättesaadavust ning sõidule kuluvat aega ja ka vajadust viia […] haiglate meditsiinitöötajate transpordikasutus miinimumini, peavad väljapakutud tervishoiuasutused asuma Bilbao kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil."

16 Järelikult on vastavalt nimetatud hangete dokumentidele nende hangetega seotud teenuste osutamise koht eranditult Bilbao omavalitsusüksuses.

17 Grupo Hospitalario Quirón, Erandio kohaliku omavalitsusüksuses asuva eraõigusliku üldhaigla omanik vaidlustas hanked nr 21/2011 ja nr 50/2011 esiteks eraldiseisvates vaidemenetlustes ning seejärel kohtumenetluses. Ta väidab, et nõue, et nendes hanketeadetes viidatud teenuseid tuleb osutada eranditult Bilbao kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil, on vastuolus võrdse kohtlemise, hankemenetluses osalemise õiguse ja vaba konkurentsi põhimõttega.

18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Grupo Hospitalario Quiróni haigla puhul on täidetud kõik kõnealuste hangete dokumentides nimetatud nõuded, välja arvatud see, et nimetatud haigla ei asu mitte Bilbao, vaid sellega külgneva Erandio kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil. Bilbao ja Erandio koos veel mõne teise kohaliku omavalitsusüksusega moodustavad „Suure Bilbao" või „Bilbao suurlinnaala". Lisaks ei ole Baskimaa valitsuse tervishoiuosakond samade lepingute osas varem korraldanud hankemenetlusi, kus oleks nõutud, et asjaomast tervishoiuteenust tuleb osutada kindlas kohas.

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et ametlikult ei ole nõutud, et pakkujate käsutuses oleksid Bilbao kohalikus omavalitsusüksuses asuvad haiglad või et nad oleksid selliste haiglate omanikud, vaid nõutakse üksnes seda, et nad oleksid võimelised osutama hangete nr 21/2011 ja nr 50/2011 esemeks olevaid tervishoiuteenuseid selles omavalitsusüksuses asuvas haiglas, olenemata sellest, millisest õiguslikust alusest selline võimalus tuleneb. Siiski on *de facto* kindel, et kui nende rajatiste kasutamisega seotud kulud kõrvale jätta, saavad hankemenetluses osaleda üksnes need taotlejad, kes on Bilbaos asuvad tervishoiuteenuse osutajad, sest ülejäänutel ei saa olla nõuetekohaseid rajatisi ja personali selle ajavahemiku lõpuks, mis kulgeb hankemenetluse väljakuulutamisest pakkumuste esitamise tähtaja lõpuni.

20 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul kujutab nimetatud hangete dokumentides sisalduv asukohatingimus endast konkurentsipiirangut ja rikub põhimõtet, et pakkujatel on võrdsed võimalused osaleda hankes, mida ei saa õigustada tungiva vajaduse väitega. Nimelt on külgnevad omavalitsusüksused Erandio ja Bilbao kuulunud ajavahemikul 1924–1982 samasse omavalitsusüksusesse ja moodustavad praegu koos teiste omavalitsusüksustega Bilbao suurlinnaala. Lisaks on Grupo Hospitalario Quiróni haigla Bilbao omavalitsusüksusest ühistranspordivahendeid kasutades kergesti ligipääsetav.

21 Lisaks on hanke nr 21/2011 esemeks olevad tervishoiuteenused mõeldud mitte üksnes Bilbao omavalitsusüksuses asuva Basurto riikliku haigla alla kuuluvatele patsientidele, vaid ka Bilbaost eraldiseisva Galdakao omavalitsusüksuses asuva Galdakao riikliku haigla alla kuuluvatele patsientidele. Mis puudutab hanke nr 50/2011 esemeks olevaid tervishoiuteenuseid, siis on need mõeldud üksnes Galdakao riikliku haigla alla kuuluvatele patsientidele. Järelikult on väga tõenäoline, et patsiendid, kellele nende kahe hanke esemeks olevad teenused on suunatud, elavad peamiselt mõnes muus omavalitsusüksuses kui Bilbao, mistõttu patsientide elukohast lähtuv tingimus ei ole põhjendatud.

22 Seega jõuab eelotsusetaotluse esitanud kohus järeldusele, et põhikohtuasjas vaidlustatud tingimust ei saa pidada direktiivi 2004/18 artikli 23 lõikega 2 kooskõlas olevaks.

23 Neid kaalutlusi arvesse võttes otsustas Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Bilbao menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas Euroopa Liidu õigusega on kooskõlas, kui riiklike tervishoiuteenuste korraldamise hankelepingute puhul kehtestatakse nõue, et niisuguse lepingu esemeks olevat tervishoiuteenust peab osutama üksnes konkreetses omavalitsusüksuses, mis ei ole tingimata patsientide elukohajärgne omavalitsusüksus?"

Eelotsuse küsimuse analüüs

24 Esiteks tuleb märkida, et nagu ilmneb ka Euroopa Kohtule esitatud toimikust, on hangete nr 21/2011 ja nr 50/2011 puhul tegemist teenuste riigihangetega direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 2 punktide a ja d tähenduses, mille maksumus ületab selle direktiivi artiklis ette nähtud piirmäära, mitte aga teenuste kontsessioonidega selle sama direktiivi artikli 1 lõike 4 tähenduses, kuivõrd edukas pakkuja saab tasu otse hankijalt, kes kannab ka majandusliku riski.

25 Samuti tuleb märkida, et nagu ilmneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 7 ja 8, kehtib nende tervishoiuteenuseid puudutavate hangete suhtes üksnes direktiivi 2004/18 artikkel 23 ja artikli 35 lõige 4.

26 Teiseks tuleb rõhutada ühelt poolt seda, et direktiivi 2004/18 artikli 23 lõige 2 – säte, mis kehtib nimetatud hangete suhtes ja mis väljendab võrdse kohtlemise põhimõtet – näeb ette, et tehnilised kirjeldused peavad võimaldama pakkujatel hankes võrdselt osaleda.

27 Teiselt poolt, nagu tuleneb ka käesoleva kohtuotsuse punktist 15, viitab põhikohtuasjas käsitlusel olevate hangete tehniline kirjeldus vajadusele tagada, et patsientide, nende lähedaste ja kutse peale haiglasse kohale sõitvate meditsiinitöötajate huvides asuks väljavalitud eraõiguslik tugihaigla läheduses ja oleks ligipääsetav – mis on soovitud teenuste olemusele omased kriteeriumid.

28 Hangete nr 21/2011 ja nr 50/2011 hanketingimustes ja tehnilistes kirjeldustes ette nähtud nõue, et niisugune asutus asuks tingimata konkreetses omavalitsusüksuses, mis on ainus koht, kus asjaomaseid tervishoiuteenuseid osutatakse, kujutab põhikohtuasja geograafilist olukorda arvesse võttes endast aga territoriaalse rakendamise piirangut, mis ei võimalda saavutada käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis nimetatud eesmärki tagada, et patsientide, nende lähedaste ja kutse peale haiglasse kohale sõitvate meditsiinitöötajate huvides asuks eraõiguslik tugihaigla läheduses ja oleks ligipääsetav, tagades samas, et kõigil pakkujatel on võrdne ja mittediskrimineeriv võimalus hankes osaleda.

29 Põhikohtuasja geograafilise olukorra asjaoludel jätab geograafilise asukoha nõue – nagu see, mis on sõnastatud hangete nr 21/2011 ja nr 50/2011 hanketingimustes ja tehnilistes kirjeldustes – automaatselt välja pakkujad, kes ei saa kõnealuseid teenuseid osutada konkreetses omavalitsusüksuses asuvas asutuses, vaatamata sellele, et nad võib-olla vastavad muudele hankedokumentides ja tehnilistes kirjeldustes kehtestatud tingimustele.

30 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et nii on see põhikohtuasja hageja puhul, kelle asutus vastab kõigile nõutud tingimustele, sealhulgas läheduse ja ligipääsetavuse tingimustele, välja arvatud Bilbao omavalitsusüksuse territooriumil asukoha tingimus, kuna see asutus asub viimasega külgnevas omavalitsusüksuses.

31 Selles osas tuleb samuti rõhutada, et nagu märgib ka eelotsusetaotluse esitanud kohus, elavad paljud patsiendid, kes peavad saama eduka pakkuja erahaiglas osutatavaid teenuseid, väljaspool omavalitsusüksust, mille territooriumil see asutus asjaomase asukohaklausli kohaselt peab asuma.

32 Järelikult ei ole võrdne ja mittediskrimineeriv võimalus osaleda põhikohtuasjas käsitlusel olevas kahes hankes selle nõudega tagatud kõigile pakkujatele, kes võiksid tagada eraõigusliku tugihaigla läheduse ja ligipääsetavuse, kuna see nõue loob hangetes osalemise võimaluse üksnes nendele pakkujatele, kes saavad osutada kõnealuseid teenuseid asutuses, mis asub vastavas hanketeates määratletud omavalitsusüksuses. Seega on see nõue vastuolus direktiivi 2004/18 artikli 23 lõikega 2.

33 Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 2004/18 artikli 23 lõikega 2 on vastuolus niisugune nõue nagu põhikohtuasjas käsitlusel, mis tehnilise kirjeldusena on sõnastatud tervishoiuteenuste osutamist puudutavates hanketeadetes ja mille kohaselt hankelepingu esemeks olevat meditsiiniteenust peab osutama erahaiglas, mis asub üksnes konkreetses omavalitsusüksuses, mis ei ole teenuseid saavate patsientide elukohajärgne omavalitsusüksus, kuivõrd see nõue välistab automaatselt need pakkujad, kes ei saa osutada neid teenuseid selles omavalitsusüksuses asuvas haiglas, kuid kelle puhul kõik teised hanketingimused on täidetud.

Kohtukulud

34 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:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta artikli 23 lõikega 2 on vastuolus niisugune nõue nagu põhikohtuasjas käsitlusel, mis tehnilise kirjeldusena on sõnastatud tervishoiuteenuste osutamist puudutavates hanketeadetes ja mille kohaselt hankelepingu esemeks olevat meditsiiniteenust peab osutama erahaiglas, mis asub üksnes konkreetses omavalitsusüksuses, mis ei ole teenuseid saavate patsientide elukohajärgne omavalitsusüksus, kuivõrd see nõue välistab automaatselt need pakkujad, kes ei saa osutada neid teenuseid selles omavalitsusüksuses asuvas haiglas, kuid kelle puhul kõik teised hanketingimused on täidetud.

Allkirjad