



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

14. juuli 2016 *

Eelotsusetaotlus — Riigihanked ja asutamisvabadus — ELTL artikkel 49 — Direktiiv 2006/123/EÜ — Artikkel 12 — Mere-, järve- ja jõeäärse riigivaraga seotud majanduslikult tähtsad kontsessioonid — Automaatne pikenemine — Hankemenetluse korraldamata jätmine

Liidetud kohtuasjades C-458/14 ja C-67/15,

mille ese on Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus, Itaalia) ja Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Sardiinia maakonna halduskohus, Itaalia) vastavalt 5. märtsi 2014. aasta ja 28. jaanuari 2015. aasta otsustega ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse vastavalt 3. oktoobril 2014 ja 12. veebruaril 2015, menetlustes

Promoimpresa Srl (C-458/14)

versus

Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,

Regione Lombardia,

ja

Mario Melis jt (C-67/15)

versus

Comune di Loiri Porto San Paolo,

Provincia di Olbia Tempio,

menetluses osalesid:

Alessandro Piredda jt,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president J. L. da Cruz Vilaça (ettekandja), Euroopa Kohtu asepresident A. Tizzano viienda koja kohtuniku ülesannetes, kohtunikud A. Borg Barthet, E. Levits ja M. Berger,

kohtujurist: M. Szpunar,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

kohtusekretär: ametnik L. Carrasco Marco,

arvestades kirjalikus menetluses ja 3. detsembri 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Promoimpresa Srl, esindajad: *avvocato* E. Vaglio, *avvocato* R. Righi ja *avvocato* E. Nesi,
- Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, esindajad: *avvocato* M. Ballerini ja *avvocato* C. Cerami,
- Regione Lombardia, esindaja: *avvocato* M. Tamborino,
- Mario Melis jt, esindajad: *avvocato* B. Ballero, *avvocato* A. Capacchione, *avvocato* F. Ballero ja *avvocato* S. Ballero,
- Comune di Loiri Porto San Paolo, esindajad: *avvocato* G. Longheu,
- Provincia di Olbia Tempio, esindajad: *avvocato* G. Cosseddu ja *avvocato* F. Melis,
- Alessandro Piredda jt, esindajad: *avvocato* S. Carboni ja *avvocato* S. Dessy,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistasid *avvocato dello Stato* P. Garofoli ja ekspert L. Serena-Rossi,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, J. Vlácil ja T. Müller,
- Kreeka valitsus, esindaja: K. Nasopoulou,
- Madalmaade valitsus, esindaja: J. Langer,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Conte, A. Tokár ja E. Montaguti,

olles 25. veebruari 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused puudutavad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36) artikli 12 ning ELTL artiklite 49, 56 ja 106 tõlgendamist.
- 2 Taotlused on esitatud kahes kohtuvaidluses. Neist esimeses (kohtuasi C-458/14) osalevad ühelt poolt Promoimpresa Srl ning teiselt poolt Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (Garda järve ja Idro järve ääres asuvate Brescia provintsi omavalitsusüksuste konsortsium, edaspidi „konsortsium“) ja Regione Lombardia (Lombardia maakond, Itaalia), kelle vaiduse ese on esiteks see, et konsortsium keeldus pikendamast Promoimpresa kontsessiooni, mille alusel too kasutas riigimaid, ja teiseks Giunta Regionale Lombardia (Lombardia maakonna volikogu) otsus seada riigivarakontsessioonide andmise tingimuseks võrdleva valikumenetluse korraldamine. Teises kohtuvaidluses (kohtuasi C-67/15) osalevad ühelt poolt Mario Melis jt ning teiselt poolt Comune di Loiri Porto San Paolo (Loiri Porto San Paolo omavalitsusüksus, Itaalia, edaspidi „omavalitsusüksus“) ja Provincia di Olbia Tempio (Olbia Tempio provints, Itaalia), kelle vaidluse ese on

otsused, mis puudutavad rannikualade kasutamise kava kinnitamist, mereäärse riigivara kontsessioonide andmist ja meetmeid, millega munitsipaalpolitsei kohustas M. Melist ja teisi isikuid eemaldama teatud varustuse mereäärselt riigimaalt.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 2006/123 põhjendus 39 on sõnastatud järgmiselt:

„„Autoriseerimisskeemi“ mõiste peaks hõlmama muu hulgas autoriseeringute, litsentside, heakskiidu või kontsessioonide andmisega seotud haldustoiminguid ning samuti kohustust registreerida end tegevuse teostamiseks kutseala esindajana, olla kantud mõnda registrisse, nimistusse või andmebaasi, olla ametlikult kinnitatud mõne organi juurde või omandada asjaomase kutseala esindajaks olemist tõendav kaart. Loa võib saada mitte ainult ametliku otsusega, vaid ka kaudse otsusega, mis võib näiteks tuleneda pädeva ametiasutuse vaikimisest või asjaolust, et huvitatud isik peab kõnealuse tegevuse alustamiseks ootama taotluse kättesaamistõendit või tegevuse seaduslikuks tunnistamist.“

- 4 Selle direktiivi põhjenduses 57 on selgitatud:

„Käesolevas direktiivis sisalduvad autoriseerimisskeeme käsitlevad sätted puudutavad juhtumeid, mille puhul teenuste osutamise valdkonnale juurdepääs või selles valdkonnas tegutsemine ettevõtjate poolt eeldab pädeva asutuse otsust. See ei puuduta pädevate asutuste otsuseid teatud teenuse osutamiseks avalik-õigusliku või eraõigusliku isiku loomise kohta ega ka pädevate asutuste sõlmitavaid lepinguid teatud sellise teenuse osutamiseks, mis on reguleeritud riigihankeid käsitlevate eeskirjadega, kuna käesolevas direktiivis neid eeskirju ei käsitleta.“

- 5 Nimetatud direktiivi artikli 4 punkti 6 kohaselt tähendab „autoriseerimisskeem“ „igasugust menetlust, mille alusel teenuseosutaja või teenuse kasutaja on kohustatud astuma samme, et saada pädevalt asutuselt teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist käsitlev ametlik otsus või vaikimisi tehtud otsus“.

- 6 Sama direktiivi artiklis 12, mis puudutab olukordi, kus autoriseerimisskeemi eesmärk on korraldada nappivate loodusvarade kasutamist nõudvat majandustegevust, on sätestatud:

„1. Kui konkreetseks tegevuseks antavate autoriseeringute arv on olemasolevate loodusressursside või tehnilise võimsuse vähesuse tõttu piiratud, kohaldavad liikmesriigid valikumenetlust, mis kindlustab võimalikele kandidaatidele täieliku erapooletuse ja läbipaistvuse, sealhulgas eelkõige piisava teabe menetluse alustamise, läbiviimise ja lõpetamise kohta.

2. Lõikes 1 osutatud juhtudel tuleks autoriseering anda asjakohaseks piiratud tähtjaks ning see ei või olla automaatselt uuendatav ega anda muid eeliseid teenuseosutajale, kelle autoriseering on just lõppenud, ega ühelegi isikule, kellel on kõnealuse teenuseosutajaga erilised seosed.

3. Kui lõikest 1 ning artiklitest 9 ja 10 ei tulene teisiti, võivad liikmesriigid valikumenetluse eeskirjade kehtestamisel võtta kooskõlas [liidu] õigusega arvesse rahvatervise kaalutlusi, sotsiaalsõltelisi eesmärke, töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjate tervist ja ohutust, keskkonnakaitset, kultuuripärandi säilitamist ning teisi olulise avaliku huviga seotud põhjuseid.“

- 7 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT 2014, L 94, lk 1) põhjendus 15 on järgmine:

„[...] [K]äesoleva direktiivi tähenduses [ei tuleks] kontsessioonideks pidada teatavaid lepinguid, mille eesmärgiks on ettevõtja õigus kasutada era- või avaliku õiguse alusel teatavat avalikku ala või avalikke vahendeid, nagu maa või mis tahes avalik vara, eelkõige mere-, sisesadamate või lennujaamasektoris, mille puhul riik või avaliku sektori hankija või võrgustiku sektori hankija kehtestab üksnes üldised kasutustingimused, korraldamata konkreetsete ehitustööde tegemiseks või teenuste osutamiseks hanget. See on nii tavaliselt avaliku ala või maa rendi lepingute puhul, mis üldjuhul sisaldavad tingimusi, mis käsitlevad vara rendilevõtja valdusesse minemist ja vara kasutamise eesmärki, rendileandja ja rendilevõtja kohustusi seoses vara hooldamisega, rendilepingu kestust ja valduse loovutamist rendileandjale, rendilevõtja makstavat renti ja kaasnevaid tasusid.“

Itaalia õigus

- 8 30. detsembri 2009. aasta dekreetseaduse nr 194 (decreto-legge n. 194, edaspidi „dekreetseadus nr 194/2009“), mis on seadusena kinnitatud 26. veebruari 2010. aasta seadusega nr 25 (legge n. 25, edaspidi „seadus nr 25/2010“), artikli 1 lõige 18 näeb ette:

„Piiramata 5. mai 2009. aasta seaduse nr 42 alusel vara maakondadele ja kohalikele omavalitsusüksustele andmist käsitlevate õigusaktide ja vastavate rakendusaktide kohaldamist, on mereäärse riigivaraga seotud turismi- ja puhkeotstarbeliste kontsessioonide andmise õigusliku raamistiku muutmise menetluse ajal, mis peab nende kontsessioonide andmise kriteeriumide ja tingimuste osas toimuma Conferenza Stato-regioni raames sõlmitud kokkuleppe alusel, mis on sätestatud 5. juuni 2003. aasta seaduse nr 131 artikli 8 lõikes 6 ja sõlmitakse konkurentsi, asutamisvabaduse, ettevõtlusega tegelemise, selle arendamise ja väärtustamise tagamise ning investeeringute kaitsmise põhimõtete kohaselt ning arvestades laevandusseadustiku artikli 37 teises lõigus sätestatud jätkamisõiguse kaotamisega, selliste käesoleva dekree di jõustumise kuupäeval olemas olevate kontsessioonide kehtivust, mis lõpevad hiljemalt 31. detsembril 2015, pikendatud kuni nimetatud kuupäevani, [...]“

- 9 Seda sätet on muudetud 18. oktoobri 2012. aasta dekreetseaduse nr 179 (decreto legge n. 179, edaspidi „dekreetseadus nr 179/2012“) artikliga 34*duodecies*, mis on sisse viidud 17. detsembri 2012. aasta seadusega nr 221 kinnitamise ajal ja näeb ette:

„Piiramata 5. mai 2009. aasta seaduse nr 42 alusel vara maakondadele ja kohalikele omavalitsusüksustele andmist käsitlevate õigusaktide ja vastavate rakendusaktide kohaldamist, on mere-, järve- ja jõeäärse riigivaraga seotud turismi- ja puhkeotstarbeliste, kalapüügi-, kalakasvatuse ja sellega seotud tootmis- või spordiotstarbeliste ja lõbusõidulaevade jahisadamate, randumis- ja ankrukohtade jaoks ette nähtud kontsessioonide andmise õigusliku raamistiku muutmise menetluse ajal, mis peab nende kontsessioonide andmise kriteeriumide ja tingimuste osas toimuma Conferenza Stato-regioni raames sõlmitud kokkuleppe alusel, mis on sätestatud 5. juuni 2003. aasta seaduse nr 131 artikli 8 lõikes 6 ja sõlmitakse konkurentsi, asutamisvabaduse, ettevõtlusega tegelemise, selle arendamise ja väärtustamise tagamise ning investeeringute kaitsmise põhimõtete kohaselt ning arvestades laevandusseadustiku artikli 37 teises lõigus sätestatud jätkamisõiguse kaotamisega, selliste käesoleva dekree di jõustumise kuupäeval olemas olevate kontsessioonide kehtivust, mis lõpevad hiljemalt 31. detsembril 2015, pikendatud kuni 31. detsembrini 2020, [...]“

- 10 26. märtsi 2010. aasta dekreetseaduse nr 59, millega võetakse üle direktiiv 2006/123, artikkel 16 näeb ette:

„1. Kui konkreetseks tegevuseks antavate lubade arv on loodusressursside või tehnilise võimsuse vähesuse tõttu piiratud, kasutavad pädevad asutused võimalike kandidaatide vahel valimise menetlust ja tagavad, et selle erapooletuse garanteerimiseks mõeldud kriteeriumid ja tingimused, millest nad peavad kinni pidama, määratakse eelnevalt kindlaks ja avaldatakse nende normides ette nähtud vormis.

2. Valikumenetluse eeskirjade kehtestamisel võivad pädevad asutused võtta arvesse rahvatervise kaalutlusi, sotsiaalpoliitilisi eesmärke, töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate tervist ja ohutust, [...] keskkonnakaitset, kultuuripärandi säilitamist ning muid olulise avaliku huviga seotud põhjusi, mis on [liidu] õigusega kooskõlas.

3. Lõikes 1 nimetatud kriteeriumide ja tingimuste tegelik järgimine tuleb tagada lubade andmist puudutavate üksikmeetmetega.

4. Lõikes 1 nimetatud juhtudel antakse luba piiratud tähtjaks ja seda ei või automaatselt uuendada ega anda eeliseid teenuseosutajale, kelle loa kehtivusaeg on just lõppenud, ega ühelegi teistele isikutele selle alusel, et tal on kõnealuse teenuseosutajaga erilised seosed.“

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

Kohtuasi C-458/14

- 11 Konsortsium andis 16. juuni ja 17. augusti 2006. aasta otsustega Promoimpresale rannaäärse ala kasutamise kontsessiooni kioski, veranda, supluskohtade, kai ja pontooni käitamiseks Garda järve äärsel riigimaal.
- 12 Kontsessiooni artikkel 3 nägi ette sellest tulenevate õiguste lõppemise 31. detsembril 2010, ilma et oleks vaja saata meeldetuletust ja ilma, et kontsessionäär saaks tugineda kommetele ja tavadele, et jätkata kontsessiooni kasutamist.
- 13 Samal ajal leidis Euroopa Komisjon Itaalia Vabariigile 2. veebruaril 2009 teatavaks tehtud märgukirjas, et Itaalia laevandusseadustiku artikkel 37 on ELTL artikliga 49 vastuolus selles osas, milles on ette nähtud senise kontsessionääri jätkamisõigus mereäärse riigivara kontsessioonide andmise menetluse raames. Itaalia seadusandja sekkus, et see jätkamisõigus kaotada. Seetõttu lisas Itaalia seadusandja dekreetseaduse nr 194/2009 seadusena nr 25/2010 kinnitamise ajal viite ühe teise seaduse sätetele, millega ta võimaldas kuueks aastaks antud kontsessioone automaatselt uuendada kuueks aastaks. Komisjon leidis 5. mai 2010. aasta täiendavas märgukirjas, et see viide muudab esiteks jätkamisõiguse kaotamise täiesti toimetuks ning teiseks on viide vastuolus direktiivi 2006/123 artikliga 12 ja ELTL artikliga 49. Kuna Itaalia seadusandja otsustas tunnistada kõnealust viidet lubava sätte kehtetuks, pidas komisjon võimalikuks rikkumismenetluse 27. veebruaril 2012 lõpetada.
- 14 Promoimpresa esitas 14. aprillil 2010 oma kontsessiooni uuendamise taotluse, mille konsortsium jättis 6. mai 2011. aasta otsusega rahuldamata. Keeldumine põhines esiteks asjaolul, et uut kontsessiooni ei võinud saada lihtsa uuendamistaotluse alusel, vaid ainult riigihankemenetluse tulemusena ning teiseks oli lõppeva kontsessiooni kehtivusaeg kõigest viis aastat ja mis tahes vormis automaatne uuendamine oli välistatud.

- 15 Promoimpresa vaidlustas konsortsiumi otsuse Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus), tuginedes eelkõige sellele, et on rikutud seadusena nr 25/2010 kinnitatud dekreetseaduse nr 194/2009 artikli 1 lõiget 18, kuna see säte näeb ette kontsessioonide kehtivusaja pikendamise.
- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et Promoimpresa ja konsortsiumi olemasoleval õigussuhtel on „kontsessiooni“ tunnused liidu õiguse tähenduses, kuna Promoimpresal on õigus kasutada riigivara, makstes vara omanikust haldusasutusele perioodilist tasu, kusjuures vara käitamisrisk jääb Promoimpresa kanda.
- 17 See kohus leiab, et kuna Itaalia õigusaktid näevad ette riigivarakontsessioonide kehtivusaja korduva pikendamise, piiravad need põhjendamatult asutamisevabadust eriti seeläbi, et need muudavad praktiliselt võimatuks ükskõik millise teise konkurendi võimaluse lõppevaid kontsessioone saada.
- 18 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas asutamisevabaduse, diskrimineerimiskeelu ja konkurentsikaitse põhimõtetega, mis on sätestatud ELTL artiklites 49, 56 ja 106, ning nendest tuleneva mõistlikkuse nõudega on vastuolus siseriiklik õigus, mis üksteise järel vastu võetud õigusaktide alusel näeb ette mere- järve- ja jõeäärse riigivara seotud majanduslikult tähtsate kontsessioonide tähtaja korduva pikenemise, kusjuures nende kestust pikendatakse seaduse alusel vähemalt üheteistkümne aasta võrra, jättes nii kontsessioonäärilede ainuõiguse saada varast majanduslikku kasu, kuigi neile antud kontsessioonis ette nähtud kontsessioonitähtag on juba möödunud, mille tõttu ei ole huvitatud ettevõtjatel mingit võimalust saada seda vara riigihanke menetluse kaudu oma kasutusse?“

Kohtuasi C-67/15

- 19 M. Melis ja suurem osa teistest isikutest on turismi- ja vabaajakorraldajad omavalitsusüksuse rannaalal, kus nad tegutsevad 2004. aastal kuueks aastaks antud rannäärse riigivara kontsessioonide alusel, mida hiljem pikendati veel üheks aastaks.
- 20 M. Melis jt esitasid 2012. aastal omavalitsusüksusele taotluse ametliku pikendamisotsuse saamiseks. Taotlus jäi vastuseta. M. Melis jt tegid selle vaikimise põhjal järelduse, et nad võivad oma tegevust õiguspäraselt jätkata alates 2012. aasta maikuust kooskõlas dekreetseaduse nr 194/2009 artikli 1 lõikega 18, mis nägi ette mereäärsete turismi- ja puhkeotstarbeliste riigivaradega seotud kontsessioonide automaatse pikendamise.
- 21 Pärast rannikualade kasutamise kava kinnitamist avaldas omavalitsusüksus 11. mail 2012 teate seitsme uue kontsessiooni andmise kohta mereäärsetel riigimaadel, millest osa puudutas alasid, mis olid juba hõlmatud M. Melisele ja teistele isikutele antud kontsessioonidega.
- 22 M. Melis jt esitasid 5. juunil 2012 Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Sardiinia maakonna halduskohus) kaebuse omavalitsusüksuse nende otsuste tühistamise nõudes. Seejärel esitasid nad täiendavad väited, mis tehti teatavaks 11. juunil 2012, laiendades oma väiteid ka otsusele, millega omavalitsusüksus alustas 11. mai 2012. aasta teates käsitlemist leidnud kontsessioonide andmise menetlust. Ühtlasi vaidlustasid M. Melis jt meetmed, millega omavalitsusüksuse munitsipaalpolitsei kohustas neid eemaldama oma varustuse mereäärsetel riigimaalt.
- 23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et M. Melise ja teiste isikute ning omavalitsusüksuse olemasoleval õigussuhtel on „kontsessiooni“ tunnused liidu õiguse tähenduses, kuna see puudutab teenuse osutamist ja kontsessioonääril on võtnud juhtimisriski endi kanda.

- 24 Ta leiab veel, et siseriiklikes seadustes ette nähtud automaatne pikenemine nurjab liidu õiguse, eriti direktiivi 2006/123 artikli 12 ja ELi toimimise lepingu teenuste osutamise vabadust ja asutamisvabadust käsitlevate sätete kohaldamise.
- 25 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Sardiinia maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas liikmesriigi õigusnormid, mis üksteise järel vastu võetud õigusaktide alusel näevad ette mereäärse riigivaraga seotud majanduslikult tähtsate kontsessioonide tähtaja korduva pikendamise, on vastuolus selliste põhimõtetega nagu asutamisvabaduse, diskrimineerimiskeelu ja konkurentsikaitse põhimõte, mis on sätestatud ELTL artiklites 49, 56 ja 106?
2. Kas direktiivi 2006/123 artikliga 12 on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid nagu seadusega nr 25/2010 seadusena kinnitatud dekreetseaduse nr 194/2009 artikli 1 lõige 18 ning selle hilisemad muudatused ja täiendused, mis võimaldavad mereäärse riigivaraga seotud olemasolevate turismi- ja vabaajategevuse kontsessioonide automaatset pikendamist 31. detsembrini 2015, või 31. detsembrini 2020, nagu on ette nähtud dekreetseaduse nr 179/2012 artiklis 34*duodecies*, mis lisati sinna 17. detsembri 2012. aasta seaduse nr 221 artikli 1 lõikega 1?“
- 26 Suulise menetluse ja kohtuotsuse huvides liideti need kaks kohtuasja 27. oktoobri 2015. aasta määrusega.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Eelotsuse küsimuste vastuvõetavus

- 27 Itaalia valitsus väidab kõigepealt, et kohtuasjas C-458/14 viidatud dekreetseaduse nr 194/2009 artikli 1 lõige 18 puudutas põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal eranditult vaid mereäärse riigivara kontsessioone. Selle sätte kohaldamine järve- ja jõeäärsetele kontsessioonidele nähti ette alles pärast eelotsusetaotluse esitanud kohtus vaidlustatud otsuste vastuvõtmist, mistõttu see säte ei olnud ei *ratione temporis* ega *ratione materiae* selles kohtuasjas arutusel oleva kontsessiooni suhtes kohaldatav.
- 28 Selles osas olgu märgitud, et kehtib eeldus, et liidu õiguse tõlgendamist puudutavad küsimused, mille liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille täpsust Euroopa Kohus ei pea kontrollima, on asjakohased (kohtuotsus, 6.10.2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 12 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 29 Täpsemalt, ELTL artiklis 267 ette nähtud õiguslase koostöö süsteemi raames ei ole Euroopa Kohtu ülesanne kontrollida või seada kahtluse alla liikmesriigi kohtu poolt siseriiklikele õigusnormidele antud tõlgenduse õigsust, kuna nende tõlgendamine kuulub liikmesriigi kohtute ainupädevusse. Nii tuleb Euroopa Kohtul liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotlust menetledes arvestada siseriikliku õiguse tõlgendust nii, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus talle on selgitanud (kohtuotsus, 6.10.2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 13 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 30 Euroopa Kohus võib liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotlusele vastamast keelduda vaid siis, kui on ilmne, et taotletav liidu õiguse tõlgendus ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (kohtuotsus, 6.10.2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, punkt 14 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 31 Antud juhul nähtub eelotsusetaotlusest kohtuasjas C-458/14, et Lombardia maakonna halduskohtule kaebuse esitamise ajal tugines Promoimpresa dekreetseaduse nr 194/2009 artikli 1 lõikele 18 seadusest nr 25/2010 tulenevas sõnastuses, väites, et kuigi see säte on vastu võetud ainult mereäärsete kontsessioonide kohta, tuleb seda kohaldada ka järveäärsetele kontsessioonidele.
- 32 Ent selles kohtuasjas eelotsusetaotluse esitanud kohus möönis vaikimisi, et niisugune tõlgendus on õige, kuna ta leidis, et vaidluse lahendamine põhikohtuasjas sõltub küsimusest, kas seesama siseriiklik säte tuleb jätta kohaldamata põhjusel, et see on liidu õigusega vastuolus.
- 33 Teiseks täheldab komisjon, et mõlema põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal ei kuulunud nende kohtuasjade kaebajatele antud kontsessioonid *ratione temporis* dekreetseaduse nr 179/2012 artikli 34 *duodecies* kohaldamisalasse. See säte, mis lükkab algselt kuni 31. augustini 2015 ette nähtud riigivarakontsessioonide pikenemise edasi kuni 31. detsembrini 2020, oli nimelt vastu võetud pärast põhikohtuasjas vaidlustatud otsuste vastuvõtmist. Institutsioon järeltab sellest, et eelotsuse küsimused on vastuvõetavad ainult selles osas, milles need puudutavad kontsessioonide pikendamist kuni 31. detsembrini 2015.
- 34 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 37, tuleb selles osas esile tõsta, et eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab eelotsuse küsimustes üldiselt siseriiklikele õigusnormidele, mis näevad ette mere- või järveäärse riigivara kontsessioonide kehtivusaja automaatse ja korduva pikendamise. Seega küsimus, kas põhikohtuasjades kohaldatavad siseriiklikud õigusnormid on need, mis pikendavad kehtivusaega kuni 31. detsembrini 2015 või need, mis pikendavad seda kuni 31. detsembrini 2020, mitte ainult kuulub liikmesriigi kohtu pädevusse, vaid see ka ei mõjuta ühelgi juhul esitatud küsimuste vastuvõetavust.
- 35 Eeltoodut arvestades tuleb asuda seisukohale, et eelotsusetaotlused on vastuvõetavad.

Teine küsimus kohtuasjas C-67/15

- 36 Teise küsimusega, mida tuleb analüüsida esimeses järjekorras, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas direktiivi 2006/123 artiklit 12 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis lubavad automaatselt pikendada olemasolevaid turismi- ja vabaajategevuse otstarbelisi mere- ja järveäärse riigivara kontsessioone.

Direktiivi 2006/123 artikli 12 kohaldamise tingimused

- 37 Direktiivi 2006/123 artikkel 12 paikneb direktiivi III peatüki 1. jaos, mis käsitleb autoriseerimist, ja reguleerib erijuhtu, mil konkreetseks tegevuseks antavate autoriseeringute arv on olemasolevate loodusressursside või tehnilise võimsuse vähesuse tõttu piiratud. Samas jaotises asuv direktiivi artikkel 9 reguleerib liikmesriikide võimalust kohaldada teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise suhtes autoriseerimisskeemi. Sama direktiivi artikkel 10 sätestab autoriseeringu andmise tingimused ja artikkel 11 selle kehtivusaja.
- 38 Ühelt poolt tuleb märkida, et nimetatud direktiivi artikli 4 punktis 6 on autoriseerimisskeem määratletud kui igasugune menetlus, mille alusel teenuseosutaja või teenuse kasutaja on kohustatud astuma samme, et saada pädevalt asutuselt teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemist käsitlev ametlik otsus või vaikimisi tehtud otsus.
- 39 Lisaks osutab nimetatud direktiivi põhjendus 39, et „autoriseerimisskeemi“ mõiste peaks hõlmama muu hulgas kontsessioonide andmisega seotud haldustoiminguid.

- 40 Ent põhikohtuasjade esemeks on mere- ja järveäärse riigivara kontsessioonid, mille ametiasutused on andnud rannäärse ala kasutamiseks turismi- ja puhkeotstarbel.
- 41 Neid kontsessioone võib seega pidada „autoriseeringuteks“ direktiivi 2006/123 sätete tähenduses, kuna need – olenemata sellest, kuidas neid liigitatakse siseriiklikus õiguses – on ametlikud otsused, mille teenuseosutajad peavad siseriiklikelt ametiasutustelt saama, et nad saaksid teostada oma majandustegevust.
- 42 Teisalt tuleb rõhutada, et põhikohtuasjas arutusel olevad kontsessioonid puudutavad loodusressursse direktiivi 2006/123 artikli 12 tähenduses, kuna osutatud riigimaad asuvad kas Garda järve ääres või Itaalia mereäärsel rannikul.
- 43 Mis puudutab täpsemalt küsimust, kas autoriseeringute arv peab nimetatud kontsessioonide puhul olema loodusressursside vähesuse tõttu piiratud, siis liikmesriigi kohtu ülesanne on kontrollida, kas see tingimus on täidetud. Selles osas tuleb asjaolu, et põhikohtuasjas arutusel olevad kontsessioonid anti mitte riigi, vaid omavalitsusüksuse tasandil, arvesse võtta eelkõige selle kindlakstegemisel, kas nende alade arv, mis on majanduslikult kasutatavad, on piiratud.
- 44 Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtud leiavad, et põhikohtuasjades arutusel olevad kontsessioonid võivad olla teenuste kontsessioonid, siis tuleb veel täpsustada, et direktiivi 2006/123 põhjenduse 57 kohaselt ei puuduta selles direktiivis sisalduvad autoriseerimisskeeme käsitlevad sätted pädevate asutuste sõlmitavaid lepinguid teatud sellise teenuse osutamiseks, mis on reguleeritud riigihankeid käsitlevate eeskirjadega.
- 45 Sellest järeldub, et direktiivi 2006/123 autoriseerimisskeeme käsitlevad sätted ei ole kohaldatavad avalike teenuste kontsessioonidele, mis võivad kuuluda eelkõige direktiivi 2014/23 kohaldamisalasse.
- 46 Selles osas olgu meenutatud, et teenuste kontsessiooni iseloomustab olukord, kus kindlaksmääratud teenuse kasutamise õiguse annab hankija üle kontsessioonäärile, viimati nimetatul on sõlmitud lepingu alusel teatud majanduslik vabadus määrata selle õiguse kasutamise tingimused, millega samal ajal kaasneb suures ulatuses selle õiguse kasutamisega seotud risk (vt selle kohta kohtuotsus, 11.6.2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, punkt 71).
- 47 Ent põhikohtuasjades, nagu rõhutab komisjon, puudutavad kontsessioonid mitte kindlaksmääratud teenuse osutamist hankijast üksuse poolt, vaid luba teostada majandustegevust riigimaal. Siit järeldub, et põhikohtuasjades arutusel olevad kontsessioonid ei kuulu teenuste kontsessioonide kategooriasse (vt analoogia alusel kohtuotsus, 14.11.2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punktid 26–28).
- 48 Sellist tõlgendust kinnitab ka direktiivi 2014/23 põhjendus 15. Seal on nimelt täpsustatud, et teatavaid lepinguid, mille ese on ettevõtja õigus kasutada era- või avaliku õiguse alusel teatavat avalikku ala või avalikke vahendeid, nagu maa, mille puhul riik kehtestab üksnes ala või vahendite üldised kasutustingimused, korraldamata konkreetsete ehitustööde tegemiseks või teenuste osutamiseks hanget, ei tuleks pidada kontsessioonideks selle direktiivi tähenduses.

Direktiivi 2006/123 artikli 12 kohaldamine

- 49 Juhul kui põhikohtuasjas arutusel olevad kontsessioonid kuuluvad direktiivi 2006/123 artikli 12 kohaldamisalasse – selle kontrollimine, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 43, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne –, tuleb rõhutada, et selle sätte lõike 1 kohaselt on siis, kui antavate autoriseeringute arv on loodusressursside vähesuse tõttu piiratud, vaja kohaldada võimalike kandidaatide vahel valikumenetlus, mis peab vastama täieliku erapooletuse ja läbipaistvuse, sealhulgas piisava teabe avaldamise nõuetele.

- 50 Ent nagu rõhutab kohtujurist oma ettepaneku punktis 83, tähendavad sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis näevad *ex lege* ette autoriseeringute kehtivusaja pikendamise, nende automaatset uuendamist, mis on direktiivi 2006/123 artikli 12 lõike 2 sõnastuse kohaselt keelatud.
- 51 Pealegi ei ole mere- ja järveäärsete riigimaade majandusliku kasutuse autoriseeringute automaatse pikendamise korral võimalik korraldada sellist valikumenetlust, nagu on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 49.
- 52 Põhikohtuasjade kaebajad ja Itaalia valitsus väidavad siiski, et autoriseeringute automaatne pikendamine on vajalik, et kaitsta autoriseeringu saanud isikute õiguspärasest ootust, et nende tehtud investeeringud saab tagasi teenida.
- 53 Selles osas tuleb nentida, et direktiivi 2006/123 artikli 12 lõige 3 näeb sõnaselgelt ette, et liikmesriigid võivad valikumenetluse eeskirjade kehtestamisel võtta arvesse olulise avaliku huviga seotud põhjuseid.
- 54 Aga nende põhjuste arvessevõtmine on siiski ette nähtud ainult võimalike kandidaatide valiku menetluseeskirjade kehtestamisel ja siis, kui direktiivi artikli 12 lõikest 1 ei tulene teisiti.
- 55 Nimetatud direktiivi artikli 12 lõiget 3 ei saa seega tõlgendada nii, et see lubab põhjendada autoriseeringute automaatset pikendamist isegi siis, kui autoriseeringute esialgse andmise ajal ei ole korraldatud ühtki selle artikli lõikes 1 mainitud valikumenetlust.
- 56 Lisaks, nagu toob esile kohtujurist oma ettepaneku punktides 92 ja 93, nõuab õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest tulenev põhjendus hindamist üksikjuhtude kaupa, tõendamaks, et autoriseeringu saanud isikul oli alust õiguspäraselt oodata, et tema autoriseeringut uuendatakse, ning et ta on teinud vastavad investeeringud. Sellisele põhjendusele ei saa järelilikult tugineda, et kaitsta siseriikliku seadusandja poolt kehtestatud automaatset pikendamist, mida kohaldatakse vahet tegemata kõigi asjassepuutuvate autoriseeringute suhtes.
- 57 Eeltoodust järeldub, et direktiivi 2006/123 artikli 12 lõikeid 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugune siseriiklik meede, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis näeb ette olemasolevate turismi- ja vabaajategevuse otstarbeliste mere- ja järveäärse riigivaraga seotud autoriseeringute automaatse pikendamise, korraldamata ühtki valikumenetlust võimalike kandidaatide vahel.

Küsimus kohtuasjas C-458/14 ja esimene küsimus kohtuasjas C-67/15

- 58 Nende küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas ELTL artikleid 49, 56 ja 106 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis lubavad automaatselt pikendada olemasolevaid turismi- ja vabaajategevuse otstarbelisi riigivarakontsessioone.
- 59 Alustuseks olgu täpsustatud, et iga siseriiklikku meedet valdkonnas, mis on liidu õiguse tasandil täielikult ühtlustatud, tuleb hinnata ühtlustamismeetme, mitte esmase õiguse sätete alusel (kohtuotsus, 30.4.2014, UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, punkt 63 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 60 Ent nagu tõi esile kohtujurist oma ettepaneku punktides 41–43, on direktiivi 2006/123 artiklitega 9–13 kehtestatud hulk õigusnorme, mida liikmesriigid on kohustatud järgima, kui teenuse osutamiseks on nõutav autoriseering.

- 61 Samamoodi, nagu on juba selgitatud seoses selle direktiivi artikliga 14, mis annab loetelu nõuetest, mille esitamine on asutamisvabaduse teostamise kontekstis „keelatud“, tuleb asuda seisukohale, et sama direktiivi artiklitega 9–13 on nende kohaldamisalasse kuuluvate teenuste regulatsioon ammendavalt ühtlustatud (vt analoogia alusel kohtuotsus, 16.6.2015, Rina Services jt, C-593/13, EU:C:2015:399, punktid 37 ja 38).
- 62 Seega eelotsuse küsimused osas, milles need puudutavad esmase õiguse tõlgendamist, tekivad vaid sel juhul, kui direktiivi 2006/123 artikkel 12 ei ole põhikohtuasjades kohaldatav ja selle tuvastamine, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 43, on eelotsusetaotluse esitanud kohtute ülesanne. Euroopa Kohus vastab esitatud küsimustele niisiis seda tingimust arvestades.
- 63 Samuti tuleb täpsustada, et põhikohtuasjas arutusel olevad kontsessioonid puudutavad asutamisõigust seoses riigimaa majandusliku kasutamisega turismi- ja puhkeotstarbel, mistõttu põhikohtuasjades käsitletavat olukorrad kuuluvad juba oma olemuselt ELTL artikli 49 kohaldamisalasse.
- 64 Kohus on selles osas selgitanud, et ametiasutused –kui nad kavandavad sellise kontsessiooni andmist, mis ei kuulu eri liiki riigihankelepinguid reguleerivate direktiivide kohaldamisalasse – on kohustatud järgima ELi toimimise lepingu põhinorme üldiselt ja eriti diskrimineerimiskeelu põhimõtet (vt selle kohta kohtuotsus, 17.7.2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punktid 57 ja 58 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 65 Täpsemalt, kuivõrd niisugune kontsessioon tekitab teatavat piiriülest huvi, siis selle andmisega ettevõtjale, kes asub kontsessiooni andja asukoha liikmesriigis, rikutakse läbipaistvuse puudumise korral võrdse kohtlemise põhimõtet teistes liikmesriikides asuvate ettevõtjate kahjuks, kes võiksid olla sellest kontsessioonist huvitatud. Selline erinev kohtlemine on põhimõtteliselt ELTL artikli 49 alusel keelatud (vt analoogia alusel kohtuotsused, 17.7.2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punktid 59 ja 60, ning 14.11.2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punkt 37).
- 66 Kõigepealt, mis puudutab selge piiriülese huvi olemasolu, siis olgu meenutatud, et seda tuleb hinnata kõikide asjakohaste kriteeriumide alusel, need on näiteks hankelepingu majanduslik tähtsus, selle täitmise koht või tehnilised aspektid, võttes arvesse asjaomase hankelepingu eriomaseid tunnuseid (vt selle kohta kohtuotsused, 14.11.2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 17.12.2015, UNIS ja Beaudout Père et Fils, C-25/14 ja C-26/14, EU:C:2015:821, punkt 30).
- 67 Kohtuasjas C-458/14 võimaldavad eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud andmed Euroopa Kohtul tuvastada, et selles kohtuasjas arutusel olev kontsessioon pakub selget piiriülest huvi, arvestades eriti vara geograafilist asukohta ja kontsessiooni majanduslikku väärtust.
- 68 Kohtuasjas C-67/15 seevastu ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus andnud vajalikke andmeid, mis lubaksid Euroopa Kohtul asuda seisukohale, et esineb selge piiriülene huvi. Ent nagu tuleneb Euroopa Kohtu kodukorra artiklist 94, peab Euroopa Kohus eelotsusetaotlusest saama ülevaate faktilistest andmetest, millel eelotsuse küsimused põhinevad, ning sellest, kuidas on need andmed eelotsuse küsimustega seotud. Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuvastada selge piiriülese huvi kontrollimiseks vajalikud asjaolud enne Euroopa Kohtusse pöördumist (vt selle kohta kohtuotsus, 17.12.2015, UNIS ja Beaudout Père et Fils, C-25/14 ja C-26/14, EU:C:2015:821, punkt 28).
- 69 Neil asjaoludel on esimene eelotsuse küsimus kohtuasjas C-67/15 vastuvõetamatu.
- 70 Kohtuasjas C-458/14 tuleb järgmiseks tuvastada, et sellised õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, arvestades neis ette nähtud edasilükkamist, viivitavad läbipaistva hankemenetluse teel kontsessioonide andmisega niivõrd, et tuleb asuda seisukohale, et sellised õigusnormid kehtestavad ebavõrdse kohtlemise teistes liikmesriikides asuvate ettevõtjate kahjuks, kes võiksid olla neist kontsessioonidest huvitatud, ja see on ELTL artikliga 49 põhimõtteliselt keelatud.

- 71 Lõpetuseks, kuna Itaalia valitsus väidab, et siseriiklike õigusaktidega rakendatava pikendamise eesmärk on võimaldada kontsessioonääridel nende investeringud tagasi teenida, siis tuleb täpsustada, et selline erinev kohtlemine võib olla põhjendatav ülekaaluka üldise huviga, muu hulgas vajadusega järgida õiguskindluse põhimõtet (vt selle kohta kohtuotsused, 17.7.2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punkt 64, ja 14.11.2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punkt 38).
- 72 Nii on kohus leidnud seoses 1984. aastal antud kontsessiooniga – kui ei olnud veel kehtestatud, et selget piiriülest huvi pakkuvate lepingute puhul kehtib läbipaistvuse tagamise kohustus –, et õiguskindluse põhimõte nõuab eelkõige seda, et niisuguse kontsessiooni ülesütlemisel antaks üleminekuperiood, mis võimaldab lepingupooltel lõpetada oma lepingulised suhted rahuldavatel tingimustel, pidades muu hulgas silmas majanduslikke aspekte (vt selle kohta kohtuotsused, 17.7.2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punktid 70 ja 71, ning 14.11.2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punkt 40).
- 73 Aga põhikohtuasjas arutusel olevad kontsessioonid on antud siis, kui oli juba kehtestatud, et selget piiriülest huvi pakkuvate lepingute puhul kehtib läbipaistvuse tagamise kohustus, mistõttu ei saa õiguskindluse põhimõttele tuginedes põhjendada erinevat kohtlemist, mis on ELTL artikli 49 alusel keelatud.
- 74 Eelnevatest kaalutlustest tuleneb, et ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis lubavad automaatselt pikendada olemasolevaid turismi- ja vabaajategevuse otstarbelisi riigivarakontsessioone, kui need kontsessioonid pakuvad selget piiriülest huvi.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artikli 12 lõikeid 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugune siseriiklik meede, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis näeb ette olemasolevate turismi- ja vabaajategevuse otstarbeliste mere- ja järveäärse riigivaraga seotud autoriseeringute automaatse pikendamise, korraldamata ühtki valikumenetlust võimalike kandidaatide vahel.**
- 2. ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis lubavad automaatselt pikendada olemasolevaid turismi- ja vabaajategevuse otstarbelisi riigivarakontsessioone, kui need kontsessioonid pakuvad selget piiriülest huvi.**

Allkirjad