



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

20. aprill 2023*

Eelotsusetaotlus – Teenused siseturul – Direktiiv 2006/123/EÜ – Kehtivuse hindamine – Õiguslik alus – EÜ artiklid 47, 55 ja 94 – Tõlgendamine – Direktiivi artikli 12 lõiked 1 ja 2 – Vahetu õiguspõhine – Liikmesriikide kohustuse kohaldada võimalike taotlejate valimiseks erapooletut ja läbipaistvat valikumenetlust ning keelu konkreetseks tegevuseks antud luba automaatselt uuendada tingimusteta ja piisavalt täpne laad – Riigisisised õigusnormid, mis näevad ette mereäärse riigivara kasutamise kontsessioonide automaatse pikendamise

Kohtuasjas C-348/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Apuulia maakonna halduskohus, Itaalia) 11. mai 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 30. mail 2022, menetluses

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

versus

Comune di Ginosa,

menetluses osalesid:

Angolino Soc. coop.,

Lido Orsa Minore di AB,

La Capannina Srl,

Sud Platinum Srl,

Lido Zanzibar Srl,

Poseidone Srl,

Lg Srls,

Lido Franco di GH & C. Snc,

Lido Centrale Piccola Soc. Coop. arl,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

Bagno Cesena Srls,

E.T. Edilizia e Turismo Srl,

Bluserena SpA,

Associazione Pro Loco „Luigi Strada“,

M2g Raw Materials SpA,

JF,

D.M.D. Snc di CD & C. Snc,

Ro.Mat., di MN & Co Snc,

Perla dello Jonio Srl,

Ditta individuale EF,

Associazione Dopolavoro Ferroviario Sez. Marina di Ginosa,

Al Capricio Bis di RS,

LB,

SIB Sindacato Italiano Balneari,

Federazione Imprese Demaniali,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president K. Jürimäe, kohtunikud M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen ja M. Gavalec (ettekandja),

kohtujurist: T. Čapeta,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ja Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* P. Palmieri,
- Comune di Ginosa, esindaja: *avvocato* G. Misserini,
- Sud Platinum Srl, Lido Zanzibar Srl, Poseidone Srl, Lg Srls ja E.T. Edilizia e Turismo Srl, esindajad: *avvocati* I. Loiodice, N. Maellaro ja F. Mazzella,

- Sib Sindacato Italiano Balneari, esindajad: *avvocati* A. Capacchione, S. Frandi ja B. Ravenna,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja A. Hanje,
- Soome valitsus, esindajad: A. Laine ja H. Leppo,
- Euroopa Parlament, esindajad: M. Menegatti ja L. Stefani,
- Euroopa Liidu Nõukogu, esindajad: A.-L. Meyer ja S. Scarpa Ferraglio,
- Euroopa Komisjon, esindajad: L. Armati, V. Di Bucci, L. Malferrari ja M. Mataija,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36) kehtivust ning selle direktiivi artikli 12 ja ELTL artiklite 49 ja 115 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (konkurentsi- ja turujärelevalveamet, Itaalia) (edaspidi „AGCM“) ja comune di Ginosa (Ginosa omavalitsusüksus, Itaalia) vahelises kohtuvaidluses selle omavalitsusüksuse otsuse üle pikendada oma territooriumil mereäärse riigivara kasutamise kontsessioone kuni 31. detsembrini 2033.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Esmane õigus

- 3 EÜ artikkel 47 asus EÜ asutamislepingu III jaotise 2. peatükis „Asutamisõigus“ ja selle lõikes 2 oli sätestatud:

„[Selleks et hõlbustada tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana,] annab [Euroopa Liidu N]õukogu vastavalt artiklis 251 sätestatud menetlusele direktiive liikmesriikides nende õigus- ja haldusnormide kooskõlastamiseks, mis käsitlevad tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana. Artiklis 251 sätestatud menetluse kohaldamisel otsustab nõukogu ühehäälselt selliste direktiivide andmise, mille rakendamiseks tuleb vähemalt ühes liikmesriigis muuta kutsealasid reguleerivaid seadusega kehtestatud põhimõtteid, mis on seotud füüsiliste isikute koolituse ja kutsealale pääsemise tingimustega. Muudel puhkudel teeb nõukogu otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega.“

- 4 EÜ artikkel 55 asus EÜ asutamislepingu III jaotise 3. peatükis „Teenused“ ja oli sõnastatud järgmiselt:

„Käesolevas peatükis käsitletud küsimuste puhul rakendatakse artiklite 45–48 sätteid.“

- 5 EÜ artiklis 94, millele sisuliselt vastab ELTL artikkel 115, oli sätestatud:

„[Euroopa] Komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ning majandus- ja sotsiaalkomiteega annab nõukogu ühehäälselt direktiive liikmesriikide niisuguste õigus- ja haldusnormide ühtlustamiseks, mis otseselt mõjutavad ühisturu rajamist või toimimist.“

Direktiiv 2006/123

- 6 Direktiivi 2006/123 põhjendused 1, 5, 12, 64 ja 116 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) [...] Euroopa rahvaste integratsiooni tugevdamiseks ning tasakaalustatud ja jätkusuutliku majandusliku ja sotsiaalse arengu edendamiseks on oluline kaotada liikmesriikide vahel teenuste osutamise valdkonna arendamist takistavad tõkked. [...]

[...]

(5) Seepärast tuleks kõrvaldada takistused, mis tõkestavad liikmesriikides tegutsevate teenuseosutajate asutamisevabadust ja teenuste vaba liikumist liikmesriikide vahel, ning tagada teenuse kasutajatele ja teenuseosutajatele õiguskindlus, mis on vajalik nende kahe asutamislepingu põhivabaduse praktiliseks teostamiseks. [...]

[...]

(12) Käesoleva direktiivi eesmärk on luua õiguslik raamistik, et tagada asutamisevabadus ja teenuste vaba liikumine liikmesriikide vahel [...]

[...]

(64) Tõelise teenuste siseturu loomiseks tuleks kaotada mis tahes asutamisevabaduse ja teenuste vaba liikumise piirangud, mis siiani teatud liikmesriikide õigusaktides esinevad ja mis ei ole kooskõlas [EÜ] artiklitega 43 ja 49. [...]

[...]

(116) Kuna liikmesriigid ei suuda piisaval määral saavutada käesoleva direktiivi eesmärke, milleks on liikmesriikides teenuseosutajate asutamisevabadust ja liikmesriikide vahel teenuste vaba osutamise õigust piiravate tõkete kõrvaldamine, ning seetõttu võib neid selle meetme ulatuse tõttu paremini saavutada ühenduse tasandil, võib ühendus vastu võtta meetmeid kooskõlas [EÜ] artiklis 5 sätestatud subsidiaarsuse põhimõttega. [...]“

- 7 Direktiivi artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolev direktiiv kehtestab üldsätted, mis lihtsustavad teenuseosutajate asutamisevabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist, säilitades samas teenuste kõrge kvaliteedi.“

8 Direktiivi artikkel 12 „Mitme kandidaadi vahel valimine“ on sõnastatud järgmiselt:

„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 ühenduse õigusega arvesse rahvatervise kaalutlusi, sotsiaalpoliitilisi eesmärke, töötajate või füüsilisest isikust ettevõtjate tervist ja ohutust, keskkonnakaitset, kultuuripärandi säilitamist ning teisi olulise avaliku huviga seotud põhjuseid.“

9 Direktiivi 2006/123 artikli 44 „Direktiivi ülevõtmine“ lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi kõikide muude sätete rakendamiseks vajalikud õigusnormid hiljemalt 28. detsembriks 2009.“

Itaalia õigus

Laevandusseadustik

10 30. märtsi 1942. aasta kuningliku dekreediga nr 327 (regio decreto n. 327) (*GURI* nr 93, 18.4.1942) heaks kiidetud laevandusseadustiku (Codice della Navigazione) artikkel 37 nägi ette taotlejate võrdleva hindamise menetluse üksnes juhul, kui sama riigivara kohta on esitatud mitu kontsessioonitaotlust. Artikli 37 teise lõigu teisest lausest tulenes siiski, et eelistatakse kontsessiooni omanikku, kellel oli seega „jätkamise“ või „pikendamise“ õigus.

Dekretseadus nr 194/2009

11 30. detsembri 2009. aasta dekreetseaduse nr 194 „Õigusnormides ette nähtud tähtaegade pikendamise kohta“ (Decreto-legge n. 194 – Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) (*GURI* nr 302, 30.12.2009), mille muudetud redaktsioon kinnitati seadusena 26. veebruari 2010. aasta seadusega nr 25 (legge n. 25) (*GURI* nr 48 regulaarne lisa nr 39, 27.2.2010) (edaspidi „dekreetseadus nr 194/2009“), artikli 1 lõige 18 nägi ette selle dekreetseaduse jõustumise ajal kehtinud mereäärse riigivaraga seotud turismi- ja puhkeotstarbeliste kontsessioonide kehtivusaja pikendamise kuni 31. detsembrini 2015. Seda pikendamist pikendati seejärel 18. oktoobri 2012. aasta dekreetseaduse nr 179 „Muud kiireloomulised meetmed riigi majanduskasvu suurendamiseks“ (decreto-legge n. 179 – Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese (*GURI* nr 245 regulaarne lisa nr 194, 19.10.2012), mille muudetud redaktsioon kinnitati seadusena 17. detsembri 2012. aasta seadusega nr 221 (legge n. 221) (*GURI* nr 294 regulaarne lisa nr 208, 18.12.2012), artikliga 34 *duodecies* kuni 31. detsembrini 2020. Põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis on dekreetseaduse nr 194/2009 artikli 1 lõikes 18 muu hulgas ette nähtud:

„[...] mere-, järve- ja jõeäärse riigivaraga seotud turismi- ja puhkeotstarbeliste kontsessioonide andmise õigusliku raamistiku muutmise menetluse käigus, [...] ning eesmärgiga loobuda

laevandusseadustiku artikli 37 teise lõigu teises lauses sätestatud eelisõiguste süsteemist, pikendatakse selliste käesoleva dekreeidi jõustumise kuupäeval olemas olevate kontsessioonide kehtivust, mis lõpevad hiljemalt 31. detsembril 2018, kuni 31. detsembrini 2020. [...]“.

26. märtsi 2010. aasta seadusandlik dekreet nr 59

- 12 26. märtsi 2010. aasta seadusandliku dekreeidi nr 59 „Direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul ülevõtmine“ (Decreto legislativo n. 59 – Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) (*GURI* nr 94 regulaarne lisa nr 75, 23.4.2010), millega võeti Itaalia õigusesse üle direktiiv 2006/123, artiklis 16 on sätestatud:

„1. Kui konkreetseks tegevuseks antavate lubade arv on olemasolevate loodusressursside või tehnilise võimsuse vähesuse tõttu piiratud, kasutavad pädevad asutused võimalike taotlejate vahel valikumenetlust ja tagavad, et selle erapooletuse tagamiseks mõeldud kriteeriumid ja tingimused, millest nad peavad kinni pidama, määratakse varem kindlaks ja avaldatakse nende suhtes kohaldatavate õigusaktidega ettenähtud vormis.

[...]

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 muule isikule isegi siis, kui tal on kõnealuse teenuseosutajaga erilised seosed.

[...]“.

Seadus nr 145/2018

- 13 30. detsembri 2018. aasta seaduse nr 145 „Riigieelarve prognoos eelarveaasta 2019 kohta ja kolme aasta eelarve perioodil 2019–2021“ (Legge n. 145 – Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019–2021) (*GURI* nr 302 regulaarne lisa nr 62, 31.12.2018; edaspidi „seadus nr 145/2018“) artikli 1 lõigetega 675–680 kohustati pädevaid asutusi kahe aasta jooksul täitma ettevalmistavaid ülesandeid, mis on vajalikud mereäärse riigivara kasutamise kontsessioonide reformiks, näiteks rannikualade kaardistamine, kehtivate kontsessioonide ja eri liiki üldkasutatavate struktuuride loendamine ning tehtud investeeringute, tasuvusaegade, tasude ja kontsessioonide kestuse kindlakstegemine.

- 14 Selle artikli 1 lõigetes 682 ja 683 on ette nähtud:

„682. Käesoleva seaduse jõustumise kuupäeval kehtivate kontsessioonide [...] kestus on 15 aastat, mis hakkab kulgema käesoleva seaduse jõustumise kuupäeval [...]

683. Selleks et tagada kontsessioonilepingutega kaetud Itaalia rannikualade kui riigi põhiliste turismiressursside kaitse ja säilimine ning kaitsta nende ettevõtjate tööhõivet ja sissetulekut, kes on kliimamuutuste ja sellest tulenevate erakorraliste katastroofide põhjustatud kahjude tõttu kriisis, kehtivad lõikes 682 nimetatud kontsessioonid, mis kehtisid [dekreetseaduse nr 194/2009] jõustumise kuupäeval, ning pärast seda kuupäeva antud kontsessioonid [...] 15 aastat, mis hakkab kulgema käesoleva seaduse jõustumise kuupäeval. [...]“.

19. mai 2020. aasta dekreetseadus nr 34

- 15 19. mai 2020. aasta dekreetseaduse nr 34 „Kiireloomulised meetmed tervishoiu, töö ja majanduse toetamise ning sotsiaalpoliitika valdkonnas COVID-19 epidemioloogilise olukorra tõttu“ (Decreto-legge n. 34 – Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonche’ di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19) (*GURI* nr 128 regulaarne lisa nr 21, 19.5.2020), mille muudetud redaktsioon kinnitati seadusena 17. juuli 2020. aasta seadusega nr 77 (legge n. 77) (*GURI* nr 180 regulaarne lisa nr 25, 18.7.2020), artikli 182 lõikes 2 on sätestatud:

„Ilma et see piiraks [seaduse nr 145/2018] artikli 1 lõike 682 jj kohaldamist kontsessioonäride suhtes, ei või pädevad asutused turismisektori elavdamiseks ja COVID-19-ga seotud epidemioloogilisest hädaolukorrast põhjustatud otsese ja kaudse kahju piiramiseks algatada ega jätkata kontsessioonäride suhtes, kes soovivad jätkata oma tegevust, kasutades mere-, järve- ja jõeäärsetel aladel asuvat kinnisvara, laevandusseadustiku artiklis 49 osutatud haldusmenetlusi maaga püsivalt ühendatud rajatiste üleandmiseks, et anda avaliku pakkumismenetluse või kontsessioonide andmise teel kasutusse alad, mis olid kontsessiooni esemeks käesoleva dekreeidi kinnitamise seaduse jõustumise kuupäeval. [...]“.

Seadus nr 118/2022

- 16 5. augusti 2022. aasta seaduse nr 118 „Iga-aastane seadus turu ja konkurentsi kohta“ (Legge n. 118 – Legge annuale per il mercato e la concorrenza) (*GURI* nr 188, 12.8.2022) (edaspidi „seadus nr 118/2022“) artiklis 3 on sätestatud:

„1. Jäävad kehtima kuni 31. detsembrini 2023 või kuni lõikes 3 osutatud tähtajani, kui see on hilisem, kui need kehtivad käesoleva seaduse jõustumise kuupäeval selliste pikendamiste või uuendamiste alusel, mis on ette nähtud ka [seaduse nr 145/2018] ja 14. augusti 2020. aasta dekreetseaduse nr 104 [(decreto-legge n. 104) (*GURI* nr 203 regulaarne lisa nr 30, 14.8.2020)], mille muudetud redaktsioon kinnitati seadusena 13. oktoobri 2020. aasta seadusega nr 126 [(legge n. 126) (*GURI* nr 253 regulaarne lisa nr 37, 13.10.2020)]:

- a) mere-, järve- ja jõeäärse riigivara kontsessioonid turismi- ja vabaajategevuse ning spordiga tegelemiseks [...]

[...]

3. Kui on objektiivseid põhjusi, mis takistavad valikumenetluse lõpuleviimist enne 31. detsembrit 2023, näiteks seoses poolelioleva vaidlusega või objektiivsete raskustega menetluse lõpuleviimisel, võib pädev asutus põhjendatud aktiga lükata kehtivate kontsessioonide kehtivuse lõppemise tähtaja edasi ajavahemikuks, mis on tingimata vajalik menetluse lõpetamiseks, ja igal juhul mitte kauemaks kui 31. detsembrini 2024. Kuni selle kuupäevani on riigimaa kasutamine senise kontsessioonäri poolt igal juhul õiguspärane ka laevandusseadustiku artikli 1161 alusel.

[...]

5. Alates käesoleva seaduse jõustumise kuupäevast tunnistatakse kehtetuks:

- a) [seaduse nr 145/2018] artikli 1 lõiked 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 ja 683;

[...]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 17 Ginosa omavalitsusüksus võttis 24. detsembri 2020. aasta otsusega, mida parandati hilisema, 17. veebruari 2021. aasta otsusega (edaspidi koos „vaidlusalune otsus“), muu hulgas vastu siduva eelteate, mille eesmärk oli teavitada kõiki selle omavalitsusüksuse haldusalasse kuuluvate mereäärse riigivara kasutamise kontsessioonide omanikke, et neid kontsessioone pikendatakse vastavalt seaduse nr 145/2018 artikli 1 lõigetele 682 ja 683 ning 19. mai 2020. aasta dekreetseaduse nr 34 (mille muudetud redaktsioon kinnitati seadusena 17. juuli 2020. aasta seadusega nr 77) artiklile 182 (edaspidi koos „riigisisised õigusnormid, millega pikendatakse automaatselt kontsessioonide kehtivust“).
- 18 AGCM leidis, et vaidlusalune otsus on vastuolus ELTL artiklitega 49 ja 56 ning direktiivi 2006/123 artikliga 12 ja saatis nimetatud omavalitsusüksusele põhjendatud arvamuse, milles tuletas talle meelde eelneva riigihankemenetluse nõuet, et tagada konkurentsi ja asutamisvabaduse põhimõtete järgimine. See ametiasutus märkis muu hulgas, et riigisisised õigusnormid, millega kontsessioone automaatselt pikendatakse, on selle direktiiviga vastuolus, mistõttu peavad kõik riigiorganid jätma need kohaldamata.
- 19 Kuna Ginosa omavalitsusüksus keeldus seda arvamust järgimast, esitas AGCM eelotsusetaotluse esitanud kohtule, tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Apuulia maakonna halduskohus, Itaalia), kaebuse, milles palus tühistada vaidlusalune otsus ja kõik hiljem välja antud pikendamiskeklaratsioonid ja -kinnitused.
- 20 Ginosa omavalitsusüksus ja teised põhikohtuasja pooled väidavad, et kuna direktiiv 2006/123 vajab „rakendusmeetmeid“, tuleb õiguskindluse põhimõtte järgimiseks kohaldada seadust nr 145/2018. Lisaks ei ole selle direktiivi kohaldamise põhitingimused, mis on seotud kõnealuse loodusressursi piiratud arvu väljastatavate lubadega, selle omavalitsusüksuse rannikualal täidetud, kuna lisaks juba kasutusse antud aladele on olemas palju muid kasutuskõlblikke alasid. Samuti ei ole tõendatud kindla piiriülese huvi olemasolu.
- 21 Lisaks rikuks üldine mereäärse riigivara kasutamise kontsessioonide pikendamisest keeldumine, mis tuleneks pelgalt selle seaduse kohaldamata jätmisest, ilmselgelt ettevõtte omandiõigust ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, kuna puuduvad tehtud investeeringute ja ettevõtte eest hüvitise maksmise sätted. See keeldumine ei võimaldaks ka juhtumipõhiselt hinnata tehtud investeeringute tasuvusaega ega konkreetseid olukordi, mil riigiomandile on ehitatud müürid, milleks on nõuetekohaselt saadud luba.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib nende erinevate aspektide kohta, et esialgu kohustas laevandusseadustiku artikkel 37 korraldama kontsessiooni taotlejate võrdleva hindamise menetlust üksnes juhul, kui mitu kontsessioonitaotlust puudutasid sama riigivara. Niisugusel juhul oli kontsessiooni omanikul siiski selle artikli teise lõigu teise lause kohaselt õigus kontsessiooni jätkamisele või pikendamisele. 1993. aastal kehtestati olemasolevate kontsessioonide automaatne uuendamine iga kuue aasta järel ning 2006. aastal määrati riigivara kontsessiooni maksimaalseks kestuseks 20 aastat.

- 23 Pärast seda, kui komisjon oli algatanud rikkumismenetluse nr 2008/4908, võttis Itaalia Vabariik vastu dekreetseaduse nr 194/2009, mille artikli 1 lõikega 18 tunnistati kehtetuks laevandusseadustiku artikli 37 teise lõigu teine lause ja pikendati kehtivaid kontsessioone kuni 31. detsembrini 2012. Seejärel lükati 26. veebruari 2010. aasta seadusega see tähtaeg edasi 31. detsembrini 2015.
- 24 Võttes arvesse neid muudatusi ja Itaalia ametiasutuste võetud kohustust järgida liidu õigust, otsustas komisjon 27. veebruaril 2012 selle rikkumismenetluse lõpetada.
- 25 Sellest hoolimata pikendati 2012. aasta lõpus mereäärse riigivara kasutamise kontsessioone viie aasta võrra, st kuni 31. detsembrini 2020. Lisaks pikendati kehtinud kontsessioone selle lõpptähtaja lähenemisel ja kuna Itaalia õigust ei olnud direktiiviga 2006/123 kooskõlla viidud, seaduse nr 145/2018 artikli 1 lõigetega 682 ja 683 veel kord kuni 31. detsembrini 2033.
- 26 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates kujutab see viimane mereäärse riigivara kasutamise kontsessioonide pikendamine endast direktiivi 2006/123 ja igal juhul ELTL artikli 49 ilmselget rikkumist. Selles kontekstis kohaldas osa omavalitsusüksusi seadust nr 145/2018 ja pikendas tähtaega kuni 31. detsembrini 2033, samas kui teised keeldusid sellest, kuid ei kohaldanud ka liidu õigust. Mõni teine andis pärast seda, kui nad olid tähtaega pikendanud, korralduse see tühistada oma iseseisva korralduspädevuse raames. Lõpuks eelistab osa omavalitsusi jätta neile esitatud kontsessioonide pikendamise taotlustele vastamata. Selline olukord tekitab õiguslikku ebakindlust ja mõjutab negatiivselt kogu kõnealuse sektori majandust.
- 27 Eelotsusetaotluse esitanud kohus järeldeb 14. juuli 2016. aasta kohtuotsusest *Promoimpresa jt (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558)*, et kuna puudub igasugune võimalike taotlejate vahel valimise menetlus, siis on kontsessioone automaatselt pikendavad riigisisised õigusnormid vastuolus nii selle direktiivi artikli 12 lõigetega 1 ja 2 kui ka ELTL artikliga 49, tingimusel, et viimati nimetatud juhul pakuvad need kontsessioonid kindlat piiriülest huvi. Sama direktiivi artiklil 12 ei saa siiski olla sellega vastuolus olevaid riigisiseseid õigusnorme välistavat mõju, kuna artikli 12 lõige 3 jätab valikumenetluse eeskirjade kehtestamise sõnaselgelt liikmesriikide hooleks.
- 28 Selles osas ei nõustu eelotsusetaotluse esitanud kohus *Consiglio di Stato* (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kes leidis 9. novembril 2021 täiskogus tehtud kohtuotsustes nr 17 ja 18, et Euroopa Kohus oli 14. juuli 2016. aasta kohtuotsuses *Promoimpresa jt (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558)* sõnaselgelt möönnud, et nimetatud artikkel 12 ei vaja rakendusmeetmeid. Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et nende kahe kohtuotsuse ajalise kehtivuse piiramine, mida *Consiglio di Stato* (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) otsustas teha, ei ole kooskõlas direktiivi 2006/123 vahetu õigusmõju tunnustamisega. Kuigi selle lahenduse eesmärk on tõenäoliselt võimaldada Itaalia seadusandjal võtta vastu riigisisised õigusnormid, millega seda direktiivi konkreetselt rakendatakse, tooks see kaasa olemasolevate avalike kontsessioonide tähtaja uue automaatse ja üldise pikendamise 31. detsembrist 2020 kuni 31. detsembrini 2023.
- 29 Lõpuks ei jaga eelotsusetaotluse esitanud kohus ka *Consiglio di Stato* (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) valikut kvalifitseerida direktiiv 2006/123 mitte ühtlustamisdirektiiviks, vaid liberaliseerimisdirektiiviks, ning leiab seega, et ELTL artikli 115 kohaselt oleks see direktiiv tulnud vastu võtta ühehäälselt, mitte nõukogu hääلteenamusega.

30 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Apuulia maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas direktiiv 2006/123 kehtib ja on liikmesriikidele siduv või, kuna tegemist on ühtlustamisdirektiiviga, mis on vastu võetud ainult häälteenamusega, mitte ühehäälselt, on see vastuolus [ELTL] artikliga 115?
2. Kas [...] direktiiv 2006/123 vastab objektiivselt ja abstraktselt piisavalt üksikasjaliku õigusakti miinimumnõuetele ega jäta seega liikmesriigi seadusandjale vähimatki kaalutusruumi, mistõttu võib asuda seisukohale, et see ei vaja rakendusmeetmeid ja on vahetult kohaldatav?
3. *Juhul kui leitakse, et direktiiv 2006/123 vajab rakendusmeetmeid*, kas siis on riigisiseste õigusaktide pelk välistamine või üksnes ennetav kohaldamata jätmine kooskõlas õiguskindluse põhimõttega ka sel juhul, kui liikmesriigi kohtul ei ole võimalik tõlgendada neid kooskõlas liidu õigusega, või vastupidi, ei tohi ega saa sellisel juhul kohaldada riigisisest õigust, ilma et see piiraks Euroopa Liidu õiguses sätestatud konkreetsete sanktsioonide kohaldamist selle eest, et riik ei täida oma [ELTLst] (artikkel 49) tulenevaid kohustusi, või [selle] direktiivi ülevõtmata jätmise eest (rikkumismenetlus)?
4. Kas direktiivi 2006/123 artikli 12 lõigete 1, 2 ja 3 *vahetu õigusmõju* tähendab seda, et direktiiv ei vaja rakendusmeetmeid või on vahetult kohaldatav või tuleb sellise ühtlustamisdirektiivi raames, nagu kõnealune (*kui tuleb lähtuda sellest, et direktiivi artiklid 9–13 näevad ette ammendava ühtlustamise* vastavalt [14. juuli 2016. aasta kohtuotsusele Promoimpresa jt (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558)], pidada seda ettekirjutuseks riigile võtta vastu ühtlustamise meetmed, mis ei ole üldised, vaid on sisuliselt siduvad?
5. Kas direktiivi liigitamist aktiks, mis ei vaja rakendusmeetmeid, või aktiks, mis neid vajab, ning esimesel juhul liikmesriigi seaduse üksnes ennetavat kohaldamata jätmist saab või tuleb käsitada liikmesriigi kohtu ainupädevusse kuuluva valdkonnana (mille jaoks on määratud konkreetset tõlgenduse abivahendid, nagu pöördumine eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtusse või põhiseaduslikkuse järelevalve kohtusse) või kuulub see ka kohaliku omavalitsuse üksiku ametniku või juhi pädevusse?
6. *Kui seevastu leitakse, et direktiiv 2006/123 ei vaja rakendusmeetmeid*, arvestades, et [ELTL] artikkel 49 takistab mereäärsete turismi- ja puhkeotstarbeliste riigivaradega seotud kontsessioonide ja lubade automaatset pikendamist ainult *niivõrd, kuivõrd sellistel kontsessioonidel on kindel piiriülene huvi*, kas siis on selle nõude täitmine vajalik eeltingimus ka [selle] direktiivi artikli 12 lõigete 1 ja 2 kohaldamiseks?
7. Kas direktiivi 2006/123 ja [ELTL] artikli 49 eesmärkidega on kooskõlas, kui liikmesriigi kohus üldiselt ja abstraktselt leiab, et kindel piiriülene huvi esineb, arvestades kogu riigi territooriumi või vastupidi, võttes arvesse üksikute omavalitsuste pädevust Itaalias, ei tohi seda hinnangut mõista nii, nagu see viitaks iga omavalitsusüksuse rannikualale, mis kuulub seega omavalitsuse ainupädevusse?
8. Kas direktiivi 2006/123 ja [ELTL] artikli 49 eesmärkidega on kooskõlas, kui liikmesriigi kohus üldiselt ja abstraktselt leiab, et piiratud ressursside ja kontsessioonide tingimus on kogu riigi territooriumil täidetud, või vastupidi, võttes arvesse Itaalia üksikute omavalitsuste pädevust, ei tohi seda hinnangut mõista nagu see viitaks iga omavalitsusüksuse rannikualale, mis kuulub seega omavalitsuse ainupädevusse?

9. *Kui abstraktselt leitakse, et direktiiv 2006/123 ei vaja rakendusmeetmeid, siis kas seda vahetut kohaldatavust võib pidada kehtivaks ka konkreetsetes regulatiivses kontekstis – näiteks Itaalias –, kus kohaldatakse laevandusseadustiku artiklit 49 (mis näeb ette, et kontsessiooni kehtivustähtaja möödumisel jäävad kõik maaga püsivalt ühendatud rajatised riigi omandusse ilma igasuguse hüvitise või tagasimakseta) ja kui see on kõnealuse direktiivi rakendusmeetmete puudumise või vahetu kohaldatavuse tagajärg (eelkõige viidates nõuetekohaselt loa saanud ehitistele või riigi omandis oleva mereäärse maa kontsessioonidele, mis on funktsionaalselt seotud turistide majutamisega, nagu hotellid või turismikülad), siis kas see on kooskõlas põhiõiguste kaitsega, nagu omandiõigusega, mis on Euroopa Liidu õiguskorras ja [Euroopa Liidu] põhiõiguste hartas tunnustatud erilist kaitset väärivana?“*

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

- 31 AGCM ja Itaalia valitsus väljendasid kahtlust eelotsusetaotluse vastuvõetavuse suhtes. Nende sõnul muutusid Euroopa Kohtule esitatud küsimused hüpoteetiliseks pärast seda, kui seadusega nr 118/2022 tunnistati kehtetuks riigisiseseid õigusnormid, millega kontsessioone automaatselt pikendati.
- 32 Sellega seoses tuleb märkida, et kuigi need sätted, eelkõige seaduse nr 145/2018 sätted tunnistati tõesti seadusega nr 118/2022 kehtetuks, olid need siiski jõus ajal, mil Ginosa omavalitsusüksus võttis vastu vaidlusaluse otsuse, ning see omavalitsuse otsus võeti vastu nende sätete alusel. Lisaks ei nähtu Euroopa Kohtu käsutuses olevast teabest, et kontsessioone automaatselt pikendavate riigisiseste õigusnormide kehtetuks tunnistamine oleks võtnud nimetatud otsuselt selle toime.
- 33 Sellest järeldub, et kontsessioone automaatselt pikendavate riigisiseste õigusnormide kehtetuks tunnistamine ei saa ümber lükata eeldust, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt Euroopa Kohtule esitatud eelotsuse küsimused on asjakohased (vt selle kohta 7. septembri 1999. aasta kohtuotsus Beck ja Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, punkt 22, ning 26. märtsi 2020. aasta kohtuotsus Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny, C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 43). Niisiis ei ole ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega või et kõnealune probleem on hüpoteetiline (vt analoogia alusel 22. septembri 2022. aasta kohtuotsus Admiral Gaming Network jt, C-475/20–C-482/20, EU:C:2022:714, punkt 26).
- 34 Järelikult on eelotsusetaotlus vastuvõetav.

Eelotsuse küsimuste analüüs

- 35 Esiteks tuleb analüüsida kuuendat ja seitsmendat küsimust ning kaheksanda küsimuse esimest osa, mis puudutavad direktiivi 2006/123 kohaldatavust põhikohtuasjas, seejärel tuleb teiseks analüüsida esimest küsimust, mis seab kahtluse alla selle direktiivi kehtivuse, ning kolmandaks tuleb analüüsida teist kuni viiendat küsimust, kaheksanda küsimuse teist osa ja üheksandat küsimust, millega eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib kindlaks teha, kas nimetatud direktiivi artiklil 12 on vahetu õiguspõhjus.

Direktiivi 2006/123 kohaldatavus

Sissejuhatavad kaalutlused

- 36 Nagu nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, tuleb liidu tasandil ammendavalt või täielikult ühtlustatud valdkonnas vastu võetud riigisisest meedet hinnata ühtlustamismeetme, mitte esmase õiguse sätete alusel (12. oktoobri 1993. aasta kohtuotsus Vanacker ja Lesage, C-37/92, EU:C:1993:836, punkt 9; 11. detsembri 2003. aasta kohtuotsus Deutscher Apothekerverband, C-322/01, EU:C:2003:664, punkt 64, ning 14. juuli 2016. aasta kohtuotsus Promoimpresa jt, C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 59).
- 37 Käesoleval juhul nähtub aga eelkõige 14. juuli 2016. aasta kohtuotsuse Promoimpresa jt (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558) punktist 61, et direktiivi 2006/123 artiklitega 9–13 on nende kohaldamisalasse kuuluvate teenuste osas ette nähtud ammendav ühtlustamine.
- 38 Neil asjaoludel analüüsitakse kuuendat ja seitsmendat küsimust ning kaheksanda küsimuse esimest osa üksnes selle direktiivi artiklit 12 arvestades.

Kuuend küsimus

- 39 Kuuenda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2006/123 artikli 12 lõikeid 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et neid kohaldatakse üksnes mereäärse riigivara kasutamise kontsessioonidele, mis pakuvad kindlat piiriülest huvi.
- 40 Sellega seoses on Euroopa Kohus juba korduvalt direktiivi 2006/123 grammatilise, ajaloolise, kontekstipõhise ja teleoloogilise tõlgendamise põhjal leidnud, et selle direktiivi III peatüki sätteid, mis käsitlevad teenuseosutajate asutamisevabadust ja mille hulka kuulub selle direktiivi artikkel 12, tuleb tõlgendada nii, et need on kohaldatavad ka olukorras, kus kõik asjasse puutuvad asjaolud leiavad aset ainult ühes liikmesriigis (vt selle kohta 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser, C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punktid 99–110, ning 22. septembri 2020. aasta kohtuotsus Cali Apartments, C-724/18 ja C-727/18, EU:C:2020:743, punkt 56).
- 41 Sellest järeldub, et nimetatud direktiivi artikli 12 lõikeid 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et neid ei kohaldata mitte üksnes sellistele mereäärse riigivara kasutamise kontsessioonidele, mis pakuvad kindlat piiriülest huvi.

Seitsmes küsimus

- 42 Arvestades kuuendale küsimusele antud vastust, ei ole vaja vastata seitsmendale küsimusele, mis põhineb eeldusel, et direktiivi 2006/123 artikli 12 kohaldatavus sõltub sellest, kas on tõendatud, et asjaomane mereäärse riigivara kasutamise kontsessioon pakub kindlat piiriülest huvi.

Kaheksanda küsimuse esimene osa

- 43 Kaheksanda küsimuse esimeses osas palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2006/123 artikli 12 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, kui olemasolevate loodusressursside ja kontsessioonide vähesust hinnatakse, kombineerides riigi

tasandil abstraktset ja üldist lähenemisviisi ja kasuistlikku lähenemist, mis põhineb asjaomase omavalitsusüksuse rannikuala analüüsil, või tuleb see hindamine läbi viia üksnes ühe või teise nimetatud lähenemisviisi kohaselt.

- 44 On tõsi, et 14. juuli 2016. aasta kohtuotsuse *Promoimpresa jt* (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558) punktis 43 täpsustas Euroopa Kohus, et selle kindlakstegemisel, kas nende riigimaade arv, mis on majanduslikult kasutatavad, on piiratud, tuleb arvesse võtta asjaolu, et kõnealuseid kontsessioone ei anta mitte riigi, vaid omavalitsusüksuse tasandil.
- 45 See täpsustus oli siiski lihtsalt eelotsusetaotluse esitanud kohtule antud juhised ja on seletatav kontekstiga, milles see kohtuotsus tehti.
- 46 Nimelt annab direktiivi 2006/123 artikli 12 lõige 1 selle sõnastust arvestades liikmesriikidele teatava kaalutlusruumi nende kriteeriumide valikul, mis võimaldavad hinnata loodusressursside vähesust. Selle kaalutlusruumi tõttu võivad nad eelistada abstraktset ja üldist hinnangut, mis kehtib kogu riigi territooriumil, kuid ka vastupidi, võivad nad eelistada kasuistlikku lähenemist, mis keskendub olukorrale, mis valitseb kohaliku omavalitsuse või pädeva haldusasutuse haldusalasse jääval rannikualal, või isegi kombineerida neid kahte lähenemist.
- 47 Täpsemalt näib riigi tasandil abstraktse ja üldise lähenemisviisi ning asjaomase omavalitsusüksuse rannikuala analüüsil põhineva kasuistliku lähenemisviisi kombineerimine olevat tasakaalustatud ja seega võimaldab see samal ajal tagada rannikualade majandusliku kasutamise eesmärkide järgimise, mida saab määratleda riigi tasandil, tagades samas, et nende eesmärkide konkreetne elluviimine omavalitsusüksuse rannikualal on asjakohane.
- 48 Igal juhul on oluline, et kriteeriumid, millele liikmesriik tugineb kasutatavate loodusressursside vähesuse hindamisel, põhineksid objektiivsetel, mittediskrimineerivatel, läbipaistvatel ja proportsionaalsetel kriteeriumidel.
- 49 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kaheksanda küsimuse esimesele osale vastata, et direktiivi 2006/123 artikli 12 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus see, kui olemasolevate loodusressursside ja kontsessioonide vähesust hinnatakse, kombineerides riigi tasandil abstraktset ja üldist lähenemisviisi ja kasuistlikku lähenemist, mis põhineb asjaomase omavalitsusüksuse rannikuala analüüsil.

Esimene küsimus, mis puudutab direktiivi 2006/123 kehtivust

- 50 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiiv 2006/123 on EÜ artiklit 94 arvestades kehtiv, kuna nõukogu ei ole seda ühtlustamisdirektiivi vastu võtnud ühehäälselt.
- 51 See küsimus viitab sellele, nagu oleks nimetatud direktiiv kehtetu, kuna see oleks tulnud vastu võtta EÜ artikli 94 alusel, milles oli ette nähtud ühehäälnene otsus nõukogus, mitte aga EÜ artikli 47 lõike 2 esimese ja kolmanda lause ning EÜ artikli 55 alusel, mis näevad ette kvalifitseeritud hääletamisega hääletamise.
- 52 Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa liidu pädevuse jaotuse süsteemis akti õigusliku aluse valik sõltuda ainult institutsiooni veendumusest aktiga taotletava eesmärgi kohta, vaid see peab põhinema objektiivsetel asjaoludel, mida saab kohtulikult kontrollida, nagu akti eesmärk ja sisu. Kui liidu akti kontrollimise käigus

selgub, et sellel on kaks eesmärki või reguleeritakse sellega kahte valdkonda ning üht neist saab lugeda põhiliseks või peamiseks, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, siis peab aktil olema vaid üks õiguslik alus, st põhilisest või peamisest eesmärgist või valdkonnast tulenev õiguslik alus. Erandkorras, kui on tõendatud, et aktil on korruga mitu lahutamatu seotud eesmärki, ilma et üks oleks teise suhtes teisejärguline või kaudne, peab selline akt põhinema vastavatel erinevatel õiguslikel alustel. Kahe õigusliku aluse kumuleerumine on siiski välistatud, kui ühe ja teise õigusliku aluse jaoks ette nähtud menetlused on ühitamatud (vt selle kohta 26. märtsi 1987. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, 45/86, EU:C:1987:163, punkt 11, ja 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, C-338/01, EU:C:2004:253, punktid 54–57).

- 53 Kuna käesoleval juhul nägi EÜ artikkel 94 ette nõukogus ühehäälsuse, samas kui EÜ artikli 47 lõike 2 esimese ja kolmanda lause ning EÜ artikli 55 raames pidi nõukogu tegema otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega, ei olnud nende õiguslike aluste kumuleerimine võimalik.
- 54 Teiseks on direktiivi 2006/123 artikli 1 lõike 1 kohaselt selle direktiivi eesmärk „kehtesta[da] üldsätted, mis lihtsustavad teenuseosutajate asutamisevabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist, säilitades samas teenuste kõrge kvaliteedi“. Seda eesmärki, mis seisneb asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse tõhususe tagamises, on korduvalt kinnitatud selle direktiivi preambulis, eelkõige põhjendustes 1, 5, 12, 64 ja 116.
- 55 Niisiis on ilmne, et vastavalt EÜ artikli 47 lõikele 2 on selleks, et hõlbustada tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana, direktiivi 2006/123 eesmärk „liikmesriikide[...] nende õigus- ja haldusnormide kooskõlastami[ne], mis käsitlevad tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana“. Sama järeldus kehtib ka teenuseid käsitleva EÜ artikli 55 kohta, mis viitab eelkõige EÜ artikli 47 lõikele 2.
- 56 Lisaks ei taotlenud ükski liikmesriik selle direktiivi vastuvõtmise menetluses EÜ artikli 47 lõike 2 teise lause alusel nõukogus ühehäälsust otsust põhjendusega, et selle direktiivi rakendamiseks oleks tulnud muuta kutsealasid reguleerivaid seadusega kehtestatud põhimõtteid, mis on seotud füüsiliste isikute koolituse ja kutsealale pääsemise tingimustega.
- 57 Kolmandaks toimus nõukogu õigesti, kui ta tegi otsuse kvalifitseeritud häälteenamusega vastavalt selle artikli 47 lõike 2 viimasele lausele, millele viitab ka EÜ artikkel 55.
- 58 Nimelt andsid need sätted liidu seadusandjale konkreetse pädevuse võtta meetmeid, mille eesmärk on parandada siseturu toimimist (vt analoogia alusel 5. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus Saksamaa *vs.* parlament ja nõukogu, C-376/98, EU:C:2000:544, punkt 87). Vastavalt põhimõttele, mille kohaselt teevad erinormid üldnormidest erandi, peab õigusakt juhul, kui EÜ asutamislepingus on konkreetsem säte, mis võib olla asjaomase õigusakti õiguslikuks aluseks, põhinema just sellel sätel (vt analoogia alusel 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* nõukogu, C-338/01, EU:C:2004:253, punkt 60). Seega oli liidu seadusandjal õigus eelistada EÜ artikli 47 lõike 2 esimest ja kolmandat lauset ning EÜ artiklit 55 EÜ artiklile 94.
- 59 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb järeldada, et esimese küsimuse analüüsimisel ei ilmnunud ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada direktiivi 2006/123 kehtivust EÜ artiklit 94 arvestades.

Direktiivi 2006/123 artikli 12 lõigete 1 ja 2 vahetu õigusmõju

Teine ja neljas küsimus

- 60 Kõigepealt tuleb märkida, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisised õigusnormid pikendasid kehtivaid mereäärse riigivara kasutamise kontsessioone automaatselt, mistõttu selle vaidluse juhtumil ei korraldatud ühtegi valikumenetlust. Seega on käesoleval juhul asjakohased üksnes direktiivi 2006/123 artikli 12 sätted, mis puudutavad ühelt poolt liikmesriikide kohustust kohaldada võimalike taotlejate vahel valimiseks erapooletut ja läbipaistvat valikumenetlust ning teiselt poolt keeldu uuendada automaatselt konkreetse tegevuse jaoks antud luba. Seega tuleb teist ja neljandat küsimust käsitada nii, et need puudutavad selle direktiivi artikli 12 lõigete 1 ja 2, mitte aga selle artikli lõike 3 tõlgendamist.
- 61 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et teise ja neljanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas nimetatud direktiivi artikli 12 lõikeid 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriikide kohustus kohaldada võimalike taotlejate vahel valimiseks erapooletut ja läbipaistvat valikumenetlust ning keeld konkreetseks tegevuseks antud luba automaatselt uuendada on sõnastatud tingimusteta ja piisavalt täpselt, et neid saaks pidada vahetu õigusmõjuga säteteks.
- 62 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et kõigil juhtudel, kui direktiivi sätted on nende sisu silmas pidades tingimusteta ja piisavalt täpsed, võivad eraõiguslikud isikud neile liikmesriigi kohtus liikmesriigi vastu tugineda nii juhul, kui see liikmesriik on jätnud direktiivi riigisisesse õigusesse ettenähtud tähtaja jooksul üle võtmata, kui ka juhul, kui direktiiv ei ole nõuetekohaselt üle võetud (vt selle kohta 19. jaanuari 1982. aasta kohtuotsus Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punkt 25; 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Pfeiffer jt, C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 103; 17. septembri 1996. aasta kohtuotsus Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio jt, C-246/94–C-249/94, EU:C:1996:329, punktid 18 ja 19, ning 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (vahetu õigusmõju), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 17).
- 63 Euroopa Kohus on täpsustanud, et liidu õigusnorm on ühelt poolt tingimusteta siis, kui selles sätestatud kohustusega ei kaasne ühtegi tingimust ja selle täitmine või tagajärgede tekkimine ei eelda ühegi õigusakti vastuvõtmist liidu institutsioonide ega liikmesriikide poolt peale seda õigusnormi riigisisesse õigusesse ülevõtva õigusakti, ning teiselt poolt piisavalt täpne, et õigussubjekt saaks sellele tugineda ning kohus seda kohaldada siis, kui selle õigusnormiga kehtestatakse üheselt mõistetavalt kohustus (vt selle kohta 3. aprilli 1968. aasta kohtuotsus Molkerei-Zentrale Westfalen vs. Lippe, 28/67, EU:C:1968:17, lk 226; 26. veebruari 1986. aasta kohtuotsus Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, punkt 52, ja 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (vahetu õigusmõju), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 18).
- 64 Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud, et isegi kui mõne direktiivi puhul on liikmesriikidele selle rakendamise üksikasjade kehtestamisel jäetud teatud kaalutusruum, võib selle direktiivi sätet pidada tingimusteta ja täpselt siis, kui see paneb liikmesriikidele üheselt mõistetavalt konkreetse tulemuse saavutamise kohustuse, millega ei kaasne ühtegi tingimust selles sätestatud normi kohaldamiseks (vt selle kohta 8. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (vahetu õigusmõju), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 19).

- 65 Isegi kui direktiiv annab liikmesriikidele direktiivi rakendamiseks vajalike õigusaktide vastuvõtmisel teatava kaalutlusruumi, ei muuda see asjaolu nende sätete täpset ja tingimusteta olemust, kui see kaalutlusruum ei välista võimalust määrata kindlaks minimaalsed õigused ja seega on võimalik kindlaks määrata minimaalne kaitse, mis tuleb igal juhul tagada (vt selle kohta 14. juuli 1994. aasta kohtuotsus *Faccini Dori*, C-91/92, EU:C:1994:292, punkt 17; 3. oktoobri 2000. aasta kohtuotsus *Simap*, C-303/98, EU:C:2000:528, punkt 68, ning 14. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus *RTS infra ja Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel*, C-387/19, EU:C:2021:13, punkt 49).
- 66 Käesoleval juhul nähtub direktiivi 2006/123 artikli 12 lõike 1 sõnastusest endast, et kui konkreetseks tegevuseks antavate lubade arv on olemasolevate loodusressursside vähesuse tõttu piiratud, peavad liikmesriigid kohaldama võimalike taotlejate vahel valikumenetluse, mis kindlustab täieliku erapooletuse ja läbipaistvuse, sealhulgas eelkõige piisava teabe menetluse alustamise, läbiviimise ja lõpetamise kohta.
- 67 Liikmesriikidel on küll teatav kaalutlusruum, kui nad otsustavad võtta vastu sätted, mille eesmärk on tagada konkreetset valikumenetluse erapooletus ja läbipaistvus. Sellegipoolest näeb direktiivi 2006/123 artikli 12 lõige 1 erapooletu ja läbipaistva valikumenetluse korraldamist nõudes tingimusteta ja piisavalt täpselt ette võimalikele taotlejatele antava minimaalse kaitse sisu (vt analoogia alusel 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 74, ja 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus *Pfeiffer jt*, C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 105).
- 68 Mis puudutab selle direktiivi artikli 12 lõiget 2, siis selles on muu hulgas ette nähtud, et selline luba nagu mereäärse riigivara kasutamise kontsessioon antakse sobivaks piiratud tähtajaks ja seda ei või automaatselt uuendada.
- 69 Sellel sätel on vahetu õigusmõju, kuna see keelab liikmesriikidel ühemõtteliselt ette näha selliste kontsessioonide automaatset ja üldist pikendamist, ilma et neil oleks mingit kaalutlusruumi või nad võiksid seada sellele keelule mis tahes tingimusi ja ilma et selleks oleks vaja liidu või liikmesriikide õigusakti. Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et direktiivi 2006/123 artikli 12 lõike 2 sõnastuse kohaselt on nende automaatne uuendamine välistatud (vt selle kohta 14. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Promoimpresa jt*, C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 50).
- 70 Selle direktiivi artikli 12 lõiked 1 ja 2 panevad seega liikmesriikidele tingimusteta ja piisavalt täpselt sõnastuses kohustuse kohaldada võimalike taotlejate vahel valimiseks erapooletut ja läbipaistvat valikumenetlust ning keelavad neil automaatselt uuendada konkreetseks tegevuseks antud luba.
- 71 Selle artikli 12 lõigetega 1 ja 2 seotud vahetut õigusmõju ei sea kahtluse alla asjaolu, et see kohustus ja see keeld on kohaldatavad üksnes juhtudel, kui konkreetse tegevuse jaoks antavate lubade arv on piiratud kasutatavate loodusressursside vähesuse tõttu, mis tuleb kindlaks määrata lähtuvalt faktilisest olukorrast, mida hindab pädev asutus liikmesriigi kohtu kontrolli all.
- 72 Lisaks tuleb meenutada, et vahetu õigusmõju, mis on direktiivi tingimusteta ja piisavalt täpselt sätetel, kujutab endast miinimumtagatist, mis tuleneb sellest, et liikmesriikidele direktiividega ETL artikli 288 kolmanda lõigu kohaselt pandud kohustus on siduv ja seda ei saa kasutada põhjendusena, et vabastada liikmesriiki õigel ajal iga direktiivi eesmärgile vastavate sobivate rakendusmeetmete võtmisest (6. mai 1980. aasta kohtuotsus komisjon vs. Belgia, 102/79, EU:C:1980:120, punkt 12). Sellest järeldub, et hoolimata direktiivi 2006/123 artikli 12 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud kohustuse ja keelu vahetu õigusmõju tunnustamisest on Itaalia ametiasutused endiselt kohustatud tagama nende ülevõtmise oma õiguskorda.

- 73 Lõpuks tuleb rõhutada, et selline eelotsus nagu 14. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Promoimpresa jt* (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558) selgitab ja täpsustab vajaduse korral direktiivi 2006/123 selles sättes ette nähtud normi tähendust ja ulatust, nagu seda tuleb või oleks tulnud mõista ja kohaldada alates direktiivi jõustumise hetkest ehk vastavalt selle direktiivi artiklile 44 hiljemalt alates 28. detsembrist 2009. Sellest järeldub, et kohus peab selliselt tõlgendatud õigusnormi kohaldama isegi õigussuhetele, mis tekkisid ja loodi enne seda kohtuotsust (vt selle kohta 27. märtsi 1980. aasta kohtuotsus *Denkavit italiana*, 61/79, EU:C:1980:100, punkt 16, ja 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus *RS* (konstitutsioonikohtu otsuste toime), C-430/21, EU:C:2022:99, punkt 77).
- 74 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele ja neljandale küsimusele vastata, et direktiivi 2006/123 artikli 12 lõikeid 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriikide kohustus kohaldada võimalike taotlejate vahel valimiseks erapooletut ja läbipaistvat valikumenetlust ning keeld konkreetseks tegevuseks antud luba automaatselt uuendada on sõnastatud tingimusteta ja piisavalt täpselt, et neid saaks pidada vahetu õigusmõjuga säteteks.

Kolmas küsimus

- 75 Võttes arvesse teisele ja neljandale küsimusele antud vastust, ei ole kolmandale küsimusele vaja vastata.

Viies küsimus ja kaheksanda küsimuse teine osa

- 76 Viienda küsimusega ja kaheksanda küsimuse teise osaga palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artikli 288 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et direktiivi 2006/123 artikli 12 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud kohustuse ja keelu vahetu õigusmõju hindamine ning kohustus jätta nendega vastuolus olevad riigisisised õigusnormid kohaldamata on eranditult liikmesriigi kohtutel või ka haldusasutustel, sealhulgas kohalikel omavalitsustel.
- 77 Selles küsimuses piisab meenutamisest, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et nii nagu liikmesriigi kohtul, on haldusasutusel, sealhulgas omavalitsusüksusel, kohustus kohaldada direktiivi tingimusteta ja piisavalt täpseid sätteid ning jätta kohaldamata riigisisese õiguse sätteid, mis ei ole direktiiviga kooskõlas (vt selle kohta 22. juuni 1989. aasta kohtuotsus *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, punktid 29–33, ja 10. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus *Farrell*, C-413/15, EU:C:2017:745, punkt 33).
- 78 Sellega seoses tuleb täpsustada, et 14. juuli 2016. aasta kohtuotsuse *Promoimpresa jt* (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558) punktis 43 sisalduv märkus – mille kohaselt on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas direktiivi 2006/123 artikli 12 lõikes 1 ette nähtud loodusressursside vähesuse tingimus on täidetud – ei tähenda, et üksnes liikmesriigi kohtud on kohustatud seda tingimust täitma. Kui konkreetse tegevuse jaoks antavate lubade arv on kasutatavate loodusressursside vähesuse tõttu piiratud, on iga ametiasutus selle sätte alusel kohustatud korraldama võimalike taotlejate vahel valikumenetluse ja tagama, et kõik selles sättes ette nähtud tingimused oleks täidetud, jättes vajaduse korral kohaldamata riigisisised õigusnormid, mis ei ole sellega kooskõlas.

- 79 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb seega viiendale küsimusele ja kaheksanda küsimuse teisele osale vastata, et ELTL artikli 288 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et direktiivi 2006/123 artikli 12 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud kohustuse ja keelu vahetu õigusmõju hindamine ning kohustus jätta nendega vastuolus olevad riigisisised õigusnormid kohaldamata on liikmesriigi kohtutel ja haldusasutustel, sealhulgas kohalikel omavalitsustel.

Üheksas küsimus

- 80 Üheksanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2006/123 artikli 12 lõikeid 1 ja 2 tuleb tõlgendada nii, et selle sätte vahetu õigusmõju kohustab jätma kohaldamata riigisisised õigusnormid, mille kohaselt jäävad pärast kontsessiooni lõppemist kõik maaga püsivalt ühendatud rajatised, mille kontsessioonäär on talle kasutada antud maatükile ehitanud, kontsessiooni andja omandusse ilma igasuguse hüvitise või tagasimakseta, ning kas nende õigusnormide kohaldamata jätmine on kooskõlas põhiõiguste harta artikliga 17.
- 81 Sellega seoses tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldab koostöövaim, mis peab valitsema eelotsusemenetluses, et liikmesriigi kohus arvestaks Euroopa Kohtule usaldatud ülesannet, mis on kaasaaitamine õigusemõistmisele liikmesriikides, mitte nõuandvate arvamuste koostamine üldistes või hüpoteetilistes küsimustes (3. veebruari 1983. aasta kohtuotsus Robards, 149/82, EU:C:1983:26, punkt 19; 16. juuli 1992. aasta kohtuotsus Meilicke, C-83/91, EU:C:1992:332, punkt 25, ja 15. detsembri 1995. aasta kohtuotsus Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 60).
- 82 Järelikult võib Euroopa Kohus keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et küsimuses osutatud liidu õigusnormi tõlgendusel või kehtivuse kontrollimisel ei ole mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikud faktilised või õiguslikud asjaolud, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (vt selle kohta 15. detsembri 1995. aasta kohtuotsus Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 61, ja 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, punkt 55).
- 83 Käesoleval juhul puudutab põhikohtuasja vaidlus kontsessioonide pikendamist, mitte aga õigusküsimust, kas kontsessioonäär võib kontsessiooni lõppedes saada mingit hüvitist maaga püsivalt ühendatud rajatiste eest, mille ta talle kasutada antud maatükile ehitas. Seega, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole esitanud põhikohtuasja olukorda iseloomustavaid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, ei ole Euroopa Kohtul võimalik anda üheksandale küsimusele tarvilikku vastust.
- 84 Seega tuleb see küsimus tunnistada vastuvõetamatuks.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas 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

neid ei kohaldata mitte üksnes sellistele mereäärse riigivara kasutamise kontsessioonidele, mis pakuvad kindlat piiriülest huvi.

2. Direktiivi 2006/123 artikli 12 lõiget 1

tuleb tõlgendada nii, et

sellega ei ole vastuolus see, kui olemasolevate loodusressursside ja kontsessioonide vähesust hinnatakse, kombineerides riigi tasandil abstraktset ja üldist lähenemisviisi ja kasuistlikku lähenemist, mis põhineb asjaomase omavalitsusüksuse rannikuala analüüsil.

3. Esimese küsimuse analüüsimisel ei ilmnenu ühtegi asjaolu, mis võiks mõjutada direktiivi 2006/123 kehtivust EÜ artiklit 94 arvestades.

4. Direktiivi 2006/123 artikli 12 lõikeid 1 ja 2

tuleb tõlgendada nii, et

liikmesriikide kohustus kohaldada võimalike taotlejate vahel valimiseks erapooletut ja läbipaistvat valikumenetlust ning keeld konkreetseks tegevuseks antud luba automaatselt uuendada on sõnastatud tingimusteta ja piisavalt täpselt, et neid saaks pidada vahetu õigusmõjuga säteteks.

5. ELTL artikli 288 kolmandat lõiku

tuleb tõlgendada nii, et

direktiivi 2006/123 artikli 12 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud kohustuse ja keelu vahetu õigusmõju hindamine ning kohustus jätta nendega vastuolus olevad riigisisese õigusnormid kohaldamata on liikmesriigi kohtutel ja haldusasutustel, sealhulgas kohalikel omavalitsustel.

Allkirjad