



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

5. aprill 2016*

Eelotsusetaotlus — Teenuste riigihanked — Direktiiv 89/665/EMÜ — Artikli 1 lõiked 1 ja 3 — Vaidlustusmenetlus — Edutu pakkuja kaebus, millega nõutakse pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse tühistamist — Eduka pakkuja vastukaebus — Kohtupraktikast tulenev riigisisene eeskiri, mille kohaselt tuleb eelnevalt läbi vaadata vastukaebus ja selle põhjendatuse korral tunnistada põhikaebus vastuvõetamatuks viimast sisuliselt läbi vaatamata — Kooskõla liidu õigusega — ELTL artikkel 267 — Liidu õiguse esimuslikkuse põhimõte — Õiguspõhimõte, mis on sõnastatud liikmesriigi kõrgeima halduskohtu üldkogu otsuses — Riigisiseseid õigusnormid, mille kohaselt see otsus on nimetatud kohtu kodadele siduv — Liidu õigust käsitlevat küsimust menetleva koja kohustus suunata üldkogu otsusega nõustumatuse korral küsimus üldkogule — Coja õigus või kohustus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus

Kohtuasjas C-689/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sitsiilia maakonna kõrgeim halduskohus, Itaalia) 26. septembri 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 24. detsembril 2013, menetluses

Puligienica Facility Esco SpA (PFE)

versus

Airgest SpA,

menetluses osalesid:

Gestione Servizi Ambientali Srl (GSA),

Zenith Services Group Srl (ZS),

EUROOPA KOHUS (suurkoda)

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kodade esimehed R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, D. Šváby ja F. Biltgen, kohtunikud A. Rosas, E. Juhász (ettekandja), A. Borg Barthet, J. Malenovský, J.-C. Bonichot, C. Vajda, S. Rodin ja K. Jürimäe,

kohtujurist: M. Wathelet,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy, hiljem ametnik V. Giacobbo-Peyronnel,

arvestades kirjalikus menetluses ja 11. märtsi 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Puligienica Facility Esco SpA (PFE), esindaja *avvocato* U. Ilardo,
- Gestione Servizi Ambientali Srl (GSA) ja Zenith Services Group Srl (ZS), esindajad: *avvocato* D. Gentile ja *avvocato* D. Galli,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* S. Varone,
- Euroopa Komisjon, esindajad: D. Recchia ja A. Tokár,

olles 23. aprilli 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

arvestades suulise osa uuendamise määrust, mis tehti 16. juulil 2015, ning 15. septembri 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* S. Varone,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. Bulterman ja J. Langer,
- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Euroopa Komisjon, esindajad: D. Recchia ja A. Tokár,

olles 15. oktoobri 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi täiendava ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiivi 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 395, lk 33; ELT eriväljaanne 06/01, lk 246), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. aasta direktiiviga 2007/66/EÜ (ELT L 335, lk 31), (edaspidi „direktiiv 89/665“) artikli 1 lõiget 3, ELTL artiklit 267 ning liidu õiguse esimuslikkuse ja tõhususe põhimõtteid.
- 2 Eelotsusetaotlus esitati kohtuvaidluse raames, mille pooled on Puligienica Facility Esco SpA (PFE) (edaspidi „PFE“) ja Airgest SpA (edaspidi „Airgest“) ning mille ese on küsimus, kas on õiguspärane Airgesti otsus tunnistada teenuste hanke raames edukaks Gestione Servizi Ambientali Srl (GSA) (edaspidi „GSA“) ja Zenith Services Group Srl (ZS) pakkumus.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 89/665 artikkel 1 „Läbivaatamise korra reguleerimisala ja kättesaadavus“ näeb ette:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivis 2004/18/EÜ (ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta [(ELT L 134, lk 14; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132)] osutatud lepingute suhtes, välja arvatud juhul, kui selliste lepingute kohta kehtib erand vastavalt kõnealuse direktiivi artiklitele 10–18.

Lepingud kõnealuse direktiivi mõistes hõlmavad riigihankelepinguid, raamlepinguid, riiklike ehitustööde kontsessioone ja dünaamilisi ostusüsteeme.

Liikmesriigid võtavad seoses direktiivi [2004/18] reguleerimisalasse kuuluvate lepingutega vajalikud meetmed, tagamaks, et tellijate otsuseid saaks läbi vaadata tõhusalt ning eelkõige võimalikult kiiresti kooskõlas käesoleva direktiivi artiklitega 2–2f, kui põhjenduseks on kõnealuste otsuste vastuolu riigihankeid käsitlevate ühenduse õigusaktide või seda õigust rakendavate siseriiklike eeskirjadega.

[...]

3. Liikmesriigid tagavad, et läbivaatamise kord koos üksikasjalike eeskirjadega, mida nad võivad kehtestada, oleks kättesaadav mis tahes isikutele, kellel on või on olnud huvi konkreetse lepingu vastu või kes on väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud või võivad kahju kannatada.

[...]“

- 4 Direktiivi artikli 2 lõige 1 sätestab:

„Liikmesriigid tagavad, et seoses artiklis 1 määratud läbivaatamise korraga võetavad meetmed sisaldavad järgmisi volitusi:

[...]

b) tühistada ebaseaduslikud otsused või tagada nende tühistamine [...]

[...]“

Itaalia õigus

- 5 Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sitsiilia maakonna kõrgeim halduskohus) loodi 6. mai 1948. aasta seadusandliku dekreediga nr 654 – Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) ülesannete Sitsiilia maakonnas täitmise eeskirjad (decreto legislativo n. 654 – Norme per l'esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato, *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, edaspidi „*GURI*“, nr 135, 12.6.1948). Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sitsiilia maakonna kõrgeim halduskohus) täidab selles maakonnas samu nõustamise ja kohtumõistmise ülesandeid nagu Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus).

- 6 2. juuli 2010. aasta seadusandliku dekreediga nr 104 – 18. juuni 2008. aasta seaduse nr 69, millega valitsust volitatakse ümber korraldama halduskohtumenetlus, artikli 44 rakendamine (decreto legislativo n. 104 – Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo, *GURI* nr 156 regulaarne lisa, 7.7.2010), kiideti heaks halduskohtumenetluse seadustik (Codice del processo amministrativo).
- 7 Halduskohtumenetluse seadustiku artiklis 6 on sätestatud:
„1. Consiglio di Stato [(Itaalia kõrgeim halduskohus)] on viimase astme halduskohus.
[...]
6. Tribunale amministrativo regionale della Sicilia [(Sitsiilia maakonna esimese astme halduskohus)] otsuste peale kaevatakse edasi Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana [(Sitsiilia maakonna kõrgeim halduskohus)] vastavat eristaatuses ettenähtule ja selle rakendussätetele.“
- 8 Halduskohtumenetluse seadustiku artikli 42 lõikes 1 on sätestatud:
„Vastustajad ja kolmandad isikud võivad põhikaebusele vastukaebusega vastu vaielda“.
- 9 Halduskohtumenetluse seadustiku artikkel 99 on sõnastatud järgmiselt:
„1. Kui koda, kellele kaebus on määratud, tuvastab, et õigusküsimus, millele ta peab vastuse leidma, on kohtupraktikas vastuoluliselt lahendatud või võib selliseid vastuolulisi lahendusi põhjustada, võib ta menetlusosaliste taotlusel või omal algatusel suunata kaebuse kohtumäärusega lahendamiseks üldkogule. Kui üldkogu peab seda asjakohaseks, võib ta suunata asja tagasi kojale.
2. Enne otsuse tegemist võib Consiglio di Stato [(Itaalia kõrgeim halduskohus)] president menetlusosaliste taotlusel või omal algatusel suunata üldkogule lahendamiseks mis tahes kaebuse äärmiselt olulistele küsimustele vastamiseks või ühese kohtupraktika tagamiseks.
3. Kui koda, kellele kaebus on määratud, ei nõustu üldkogu sõnastatud õiguspõhimõttega, suunab ta kaebuse põhjendatud kohtumäärusega lahendamiseks üldkogule.
4. Üldkogu lahendab kogu vaidluse, välja arvatud juhul, kui ta peab vajalikuks sõnastada õiguspõhimõtte ja saata kohtuasi muus osas lahendamiseks tagasi selle talle suunanud kojale.
5. Kui üldkogu leiab, et küsimus on väga oluline, võib ta õiguskindluse huvides õiguspõhimõtte sõnastada ka juhul, kui ta tunnistab kaebuse vastuvõetamatuks, põhjendamatuks, asja läbivaatamise takistatuks või menetluse lõpetatuks. Sellisel juhul üldkogu otsus vaidlustatud meedet ei mõjuta.“
- 10 Halduskohtumenetluse seadustiku artikli 100 kohaselt:
„Maakondade esimese astme halduskohtute otsuste peale saab edasi kaevata Consiglio di Statole [(Itaalia kõrgeim halduskohus)], ilma et see mõjutaks Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana [(Sitsiilia maakonna kõrgeim halduskohus)] pädevust vaadata läbi Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia [(Sitsiilia maakonna esimese astme halduskohus)] otsuste peale esitatud kaebusi.“
- 11 24. detsembri 2003. aasta seadusandlik dekreet nr 373 – Sitsiilia maakonna eristaatuse rakendussätted seoses Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) ülesannete täitmisega selles maakonnas (decreto legislativo n. 373 – Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato, *GURI* nr 10, 14.1.2004, lk 4) näeb artikli 1 lõikes 2 ette, et Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione

siciliana (Sitsiilia maakonna kõrgeim halduskohus) kojad tegutsevad Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) väliskodadena, ning artikli 4 lõikes 3 ette, et Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sitsiilia maakonna kõrgeim halduskohus) vaatab apellatsioonikohtuna läbi Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sitsiilia maakonna esimese astme halduskohus) otsuste peale esitatud kaebusi.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 12 18. jaanuaril 2012 avaldatud teatega algatas Trapani Birgi (Itaalia) tsiviillennujaama haldav äriühing Airgest avatud hankemenetluse, mille ese oli lennujaama haljasalade puhastus- ja hooldusteenuse osutamine kolme aasta vältel. Hanke väärtus (käibemaksuta) oli 1 995 496,35 eurot ning hankeleping pidi sõlmítama majanduslikult kõige soodsama pakkumuse alusel. 22. mai 2012. aasta lõpliku otsusega tunnístati edukaks ettevõtjate ajutise ühenduse (mille moodustasid GSA ja Zenith Services Group Srl (ZS)) pakkumus.
- 13 Hankemenetluses osales ka PFE, kelle pakkumus jäi teiseks; ta esitas Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sitsiilia maakonna esimese astme kohus) kaebuse, milles nõudis eeskätt pakkumuse edukaks tunnístamise otsuse tühistamist, oma pakkumuse edukaks tunnístamist ja vastava hankelepingu sõlmímist. Ülejäänud hankes osalenud pakkujad pakkumuse edukaks tunnístamise otsust ei vaidlustanud.
- 14 GSA, kes on selle ettevõtjate ajutise ühenduse juht, mille pakkumus tunnístati edukaks, kaasati menetlusesse ning ta esitas vastukaebuse sel alusel, et põhikaebajal PFE-l puudub menetluse jätkamise huvi, sest ta ei vasta hankemenetluses osalemise tingimustele ja oleks tulnud seetõttu hankemenetlusest kõrvale jätta. Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sitsiilia maakonna esimese astme kohus) analüüsis poolte väiteid ning rahuldab nii kaebuse kui ka vastukaebuse. Hankija Airgest jättis selle lahendi alusel nii kaebuse esitaja ja vastukaebuse esitaja kui ka kõik algselt paremusjärjestusse kantud ülejäänud pakkujad hankemenetlusest kõrvale, kuivõrd nende esitatud pakkumused ei vastanud hankedokumentides nõutule. Ülejäänud hankemenetluses osalenud pakkujad pakkumuse edukaks tunnístamise otsust vaidlustanud ei olnud. Asjaomase hanke suhtes algatati uus, seekord läbirääkimistega hankemenetlus.
- 15 PFE esitas Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sitsiilia maakonna esimese astme halduskohus) otsuse peale apellatsioonkaebuse Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sitsiilia maakonna kõrgeim halduskohus). GSA esitas sellele kohtule omakorda vastuapellatsioonkaebuse, milles väitis, et Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sitsiilia maakonna esimese astme halduskohus) ei olnud põhikaebust läbi vaadates järginud Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) üldkogu 7. aprilli 2011. aasta otsuses nr 4 kaebuste läbivaatamise järjekorda puudutavas kehtestatud põhimõtteid. Selle kohtuotsuse kohaselt tuleb juhul, kui vastukaebuses vaidlustatakse põhikaebuse vastuvõetavus, vaadata vastukaebus läbi eelisjärjekorras, enne põhikaebust. Itaalia õiguskorras käsítatakse sellist vastukaebust „välistava“ või „halvavana“, sest kui see loetakse põhjendatuks, peab asja menetlev kohus tunnístama põhikaebuse vastuvõetamatuks viimast sisuliselt läbi vaatamata.
- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Euroopa Kohus asus kohtuotsuses Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), mis tehti Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) üldkogu kõnealusest otsusest hiljem, seisukohale, et direktiivi 89/665 artikli 1 lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus üldkogu kõnealuses otsuses sõnastatud põhimõtted, mis on ära toodud eelmises punktis. Kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448), oli tegemist hankija poolt väljavalitud kahe pakkujaga, kellel paluti esitada pakkumus. Edutu pakkuja esitas kaebuse, millele edukas pakkuja vastas vastukaebusega, milles märkis, et pakkumuse, mida edukaks ei tunnístatud, oleks pidanud tagasi lükkama, sest see ei vastanud ühele hankedokumentis ette nähtud miinimumtingimusele.

- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib esiteks teada saada, kas tõlgendus, mille Euroopa Kohus andis kohtuotsuses *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448), kehtib ka käesoleval juhul, arvestades seda, et nimetatud kohtuotsuse aluseks olevas kohtuasjas esitasid pakkumuse kaks ettevõtjat ning nende huvid olid vastandlikud edutu pakkuja esitatud põhikaebuse, millega nõuti otsuse tühistamist, ja eduka pakkuja esitatud vastukaebuse raames, samas kui käesolevas kohtuasjas esitasid pakkumuse enam kui kaks ettevõtjat, ehkki ainult kaks neist esitasid kaebuse.
- 18 Teiseks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vastavalt 24. detsembri 2003. aasta seadusandliku dekreeidi nr 373 – Sitsiilia maakonna eristaatuse rakendussätted seoses Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) ülesannete täitmisega selles maakonnas artikli 1 lõike 2 kohaselt on tema näol tegemist Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) kojaga ning seega ELTL artikli 267 kolmanda lõigu tähenduses kohtuga, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata. Halduskohtumenetluse seadustiku artikli 99 lõikes 3 ette nähtud menetluseeskirja kohaselt on ta aga kohustatud kohaldama Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) üldkogu sõnastatud õiguspõhimõtteid ja seda isegi liidu õiguse tõlgendamist ja kohaldamist käsitlevates küsimustes; kui koda soovib sellistest põhimõtetest kõrvale kalduda, on tal küll õigus suunata asjaomane küsimus üldkogule, et paluda tal oma seisukohta muuta.
- 19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab sellega seoses vastuolusid, mis esinevad Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) üldkogu 7. aprilli 2011. aasta otsuse nr 4 ja kohtuotsuse *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448) vahel, väitmaks et kui eelmises punktis kirjeldatud menetluskohustus kehtib ka liidu õigust käsitlevate küsimuste puhul, on see vastuolus põhimõttega, mille kohaselt Euroopa Kohtul on liidu õiguse tõlgendamise ainupädevus, ning kõigi viimase astme kohtute kohustusega pöörduda eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtusse, kui kerkib üles liidu õiguse tõlgendamise küsimus.
- 20 Nendel kaalutlustel otsustas Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana siciliana (Sitsiilia maakonna kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas põhimõtted, mida Euroopa Kohus väljendas kohtuotsuses *Fastweb* [(C-100/12, EU:C:2013:448)] konkreetse juhu kohta, mille kohta oli esitatud tollane eelotsusetaotlus ja kus hankes osales ainult kaks ettevõtjat, on vaidlusaluse olukorra suure sarnasuse tõttu kohaldatavad ka siinsele kohtule hindamiseks esitatud juhul, kus hankija jättis hankemenetlusest kõrvale kõik selles osalenud ettevõtjad, keda oli osalema lubatud küll rohkem kui kaks, ilma et hankemenetlusest kõrvale jätmist oleks vaidlustanud teised ettevõtjad peale nende, kes on käesoleva kohtuasja menetlusosalised, nii et siinses kohtus käsitletav kohtuasi puudutab tegelikult ainult kaht ettevõtjat?
2. Kui piirduda küsimustega, mida saab lahendada liidu õigust kohaldades, siis kas selle õiguse, eriti ELTL artikli 267 tõlgendusega on vastuolus halduskohtumenetluse seadustiku artikli 99 lõige 3 osas, milles see menetlusnorm näeb ette, et kõik üldkogu sõnastatud õiguspõhimõtted on kõigile Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) kodadele ja kolleegiumidele siduvad, isegi kui on ilmne, et üldkogu on kinnitanud või ta võib olla kinnitanud põhimõtte, mis on liidu õigusega vastuolus või kokkusobimatu; ja eriti:
- kui kohtuasja menetlev Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) koda või kolleegium kahtleb üldkogu poolt juba sõnastatud õiguspõhimõtte kooskõlas või kokkusobivuses liidu õigusega, siis kas see koda või kolleegium on kohustatud suunama kohtuasja põhjendatud kohtumäärusega üldkogule lahendamiseks, võimalik, et veel enne, kui Euroopa Kohtule saab esitada eelotsusetaotluse, et kontrollida vaidlusaluse õiguspõhimõtte kooskõla ja kokkusobivust liidu õigusega, või on Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) kojal või kolleegiumil

hoopis õigus või liikmesriigi viimase astme kohtuna lausa kohustus esitada iseseisvalt – kui liidu õigust kohaldav tavakohus – Euroopa Kohtule eelotsuse küsimus liidu õiguse õige tõlgendamise kohta;

- kui eelmises taandes esitatud küsimusele vastatakse nii, et kõigil Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) kodadel ja kolleegiumidel on õigus/kohustus pöörduda eelotsusetaotlusega otse Euroopa Kohtusse, või igal juhul siis, kui Euroopa Kohus on mis tahes olukorras sedastanud – eriti, kui ta on seda teinud pärast Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) üldkogu –, et liidu õiguse õige tõlgenduse ja üldkogu sõnastatud siseriikliku õiguspõhimõtte vahel on vastuolu või puudulik kooskõla, võivad kõik Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeim halduskohus) kojad ja kolleegiumid kui liidu õigust kohaldavad viimase astme tavakohtud Euroopa Kohtu antud liidu õiguse õiget tõlgendust vahetult kohaldada või peavad seda tegema – või on nad hoopis ka sellistel puhkudel kohustatud suunama kohtuasja põhjendatud määrusega üldkogule lahendamiseks, nii et Euroopa Kohtult juba siduva tõlgenduse saanud liidu õiguse kohaldamine jääb ainult üldkogu otsustada ja tema kaalutusõiguse raamesse;
- viimaks, kui tõlgendada Itaalia Vabariigi halduskohtumenetluse süsteemi nii, et Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamine – või ka lihtsalt kohtuasja lahendamine, kui see sõltub otseselt selliste liidu õiguspõhimõtete kohaldamisest, mida Euroopa Kohus on juba käsitlenud – jääb ainult üldkogu otsustada, siis kas see tõlgendus on lisaks vastuolule mõistliku menetlustähtaja põhimõtte ja riigihankeid puudutavate kaebuste kiire lahendamise põhimõttega vastuolus ka nõudega, et kõigi liikmesriikide kõik kohtud peavad kohaldama liidu õigust täielikult ja kiiresti ning tingimata kooskõlas sellele Euroopa Kohtu poolt antud õige tõlgendusega, mille üks eesmärk on see, et kohaldataks võimalikult laialt kasuliku mõju põhimõtet ja põhimõtet, et liidu õigus on liikmesriikide õiguse (mitte ainult materiaal-, vaid ka menetlusõiguse) suhtes (käesoleval juhul Itaalia Vabariigi halduskohtumenetluse seadustiku artikli 99 lõike 3 suhtes) esimuslik?“

Esimene eelotsuse küsimus

- 21 Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saada, kas direktiivi 89/665 artikli 1 lõike 1 kolmandat taanet ja lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus, kui teise pakkuja hankemenetlusest kõrvale jätmise eesmärki taotleb sellise pakkuja esitatud põhikaebus, kellel on huvi konkreetse lepingu vastu ning kes on riigihankeid käsitlevate liidu õigusaktide või neid rakendavate siseriiklike eeskirjade väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud või võib kahju kannatada, tunnistatakse vastuvõetamatuks riigisiseste menetluseeskirjade alusel, mis näevad ette teise pakkuja esitatud vastukaebuse esmajärjekorras läbivaatamise.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib eeskätt teada saada, kas tõlgendus, mille andis direktiivi 89/665 artikli 1 lõikele 3 Euroopa Kohus kohtuotsuses *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448), on kohaldatav ka olukorras, kus hankija jättis hankemenetlusest kõrvale kõik selles osalenud ettevõtjad, keda oli algselt osalema lubatud küll rohkem kui kaks, ilma et kaebust oleks esitanud teised ettevõtjad peale nende kahe, kes on põhikohtuasja menetlusosalised.
- 23 Sellega seoses tuleb meenutada, et direktiivi 89/665 artikli 1 lõike 1 kolmanda taande ja lõike 3 kohaselt peab selleks, et hankija otsuste vaidlustamist saaks pidada tõhusaks, vaidlustamisõigus olema mis tahes isikutel, kellel on või on olnud huvi konkreetse lepingu vastu ja kes on väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud või võivad kahju kannatada.
- 24 Kohtuotsuse *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448) punktis 33 asus Euroopa Kohus seisukohale, et eduka pakkuja vastukaebus ei saa viia selleni, et edutu pakkuja kaebus jäetakse läbi vaatamata olukorras, kus mõlema ettevõtja pakkumuse nõuetekohasus on sama menetluse raames seatud kahtluse alla, sest

sellises olukorras võib kumbki konkurent tugineda võrdväärsele õiguspärasele huvile teiste pakkumuste tagasilükkamise vastu, mis võib viia järelduseni, et hankijal on võimatu nõuetekohast pakkumust välja valida.

- 25 Sama otsuse punktis 34 tõlgendas Euroopa Kohus tookord direktiivi 89/665 artikli 1 lõiget 3 nii, et sellega on vastuolus, kui edutu pakkuja kaebus tunnistatakse eduka pakkuja vastukaebuse raames esitatud vastuvõetamatuse vastuväite eelneva kontrollimise tulemusel vastuvõetamatuks, ilma et lahendataks küsimust mõlema kõnealuse pakkumuse vastavuse kohta hankedokumentides nõutule.
- 26 See kohtuotsus kujutab endast käesoleva kohtuotsuse punktis 23 nimetatud liidu õigusnormide nõuete täpsustust olukorras, kus kaks pakkujat esitavad hankemenetluse järel üksteise hankest kõrvalejätmise eesmärgil kaebused.
- 27 Sellises olukorras on mõlemal pakkujal huvi konkreetse lepingu vastu. Ühelt poolt võib ühe pakkuja hankemenetlusest kõrvalejätmine tingida selle, et teise pakkuja pakkumus tunnistatakse otse sama menetluse raames edukaks. Teiselt poolt, kui kaks pakkujat hankemenetlusest kõrvale jäetakse ja algatatakse uus hankemenetlus, võivad mõlemad pakkujad selles osaleda ning saavutada seeläbi kaudselt oma pakkumuse edukaks tunnistamise.
- 28 Käesoleva kohtuotsuse punktides 24 ja 25 meenutatud tõlgendus, mille andis Euroopa Kohus kohtuotsuses *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448), on kohaldatav sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas. Ühelt poolt on mõlemal menetlusosalisel võrdväärne õiguspärane huvi teiste konkurentide pakkumuste tagasilükkamise vastu. Teisel poolt – nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 37 – ei ole välistatud, et üks neist rikkumistest, mis õigustab nii eduka pakkuja kui ka pakkumust edukaks tunnistava hankija otsuse vaidlustanud pakkuja pakkumuse tagasilükkamist, võib esineda ka hankemenetluse raames esitatud muude pakkumuste puhul; see võib aga tingida uue menetluse algatamise hankija poolt.
- 29 See, mitu ettevõtjat asjaomases hankemenetluses osales, mitu neist kaebuse esitas ja asjaolu, et kaebustes esitatud väited on erinevad, ei oma mingit tähtsust kohtuotsusest *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448) johtuva kohtupraktikast tuleneva põhimõtte kohaldamisel.
- 30 Eelnevate kaalutlustega arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 89/665 artikli 1 lõike 1 kolmandat taanet ja lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus, kui teise pakkuja hankemenetlusest kõrvale jätmise eesmärki taotleb sellise pakkuja esitatud põhikaebus, kellel on huvi konkreetse lepingu vastu ning kes on riigihankeid käsitlevate liidu õigusaktide või neid rakendavate siseriiklike eeskirjade väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud või võib kahju kannatada, tunnistatakse vastuvõetamatuks riigisiseste menetluseeskirjade alusel, mis näevad ette teise pakkuja esitatud vastukaebuse esmajärjekorras läbivaatamise.

Teine küsimus

Esimene alaküsimus

- 31 Oma teise küsimuse esimese alaküsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saada, kas ELTL artiklit 267 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisene õigusnorm osas, milles seda tõlgendatakse nii, et liidu õiguse tõlgendamist või kehtivust puudutava küsimuse puhul peab viimase astme kohtu koda – kui ta ei nõustu selle kohtu üldkoguga otsusega määratletud suunaga – suunama selle küsimuse üldkogule ning ei saa seetõttu esitada eelotsusetaotlust Euroopa Kohtule.
- 32 Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, et liikmesriikide kohtutel on äärmiselt ulatuslik õigus esitada Euroopa Kohtule küsimusi liidu õiguse asjaomaste sätete tõlgendamise kohta (vt selle kohta kohtuotsus *Rheinmühlen-Düsseldorf*, 166/73, EU:C:1974:3, punkt 3), kusjuures see õigus muutub viimase astme

kohtute puhul kohustuseks, kui ei ole kohaldatavad Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud erandid (vt selle kohta kohtuotsus Cilfit jt, 283/81, EU:C:1982:335, punkt 21 ja resolutsioon). Riigisisene õigusnorm ei saa takistada liikmesriigi kohtul vastavalt olukorrale kas seda õigust kasutada (vt selle kohta kohtuotsused, Rheinmühlen-Düsseldorf, 166/73, EU:C:1974:3, punkt 4; Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 42, ning Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 27) või seda kohustust täita.

- 33 Nii see õigus kui ka kohustus on nimelt omased ELTL artikliga 267 loodud liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu vahelisele koostöösüsteemile ning selle sättega liikmesriigi kohtutele usaldatud liidu õiguse kohaldamise ülesannetele.
- 34 Seetõttu, kui kohtuasja menetlev liikmesriigi kohus on seisukohal, et selle raames kerkib üles liidu õiguse tõlgendamist või kehtivust käsitlev küsimus, võib või peab ta vastavalt olukorrale esitama Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse, ilma et selle õiguse teostamist või kohustuse täitmist saaksid takistada õigusnormidest või kohtupraktikast tulenevad riigisisised eeskirjad.
- 35 Käesoleval juhul ei saa riigisisene õigusnorm takistada viimase astme kohtu kojal esitada eelotsusetaotlust Euroopa Kohtule, kui ta peab lahendama direktiivi 89/665 tõlgendamise küsimuse.
- 36 Kõigi eelnevate kaalutlustega arvestades tuleb teise küsimuse esimesele alaküsimusele vastata, et ELTL artiklit 267 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisene õigusnorm osas, milles seda tõlgendatakse nii, et liidu õiguse tõlgendamist või kehtivust käsitleva küsimuse puhul peab viimase astme kohtu koda – kui ta ei nõustu selle kohtu üldkogu otsusega määratletud suunaga – suunama selle küsimuse üldkogule ega saa seetõttu esitada eelotsusetaotlust Euroopa Kohtule.

Teine ja kolmas alaküsimus

- 37 Teise küsimuse teise ja kolmanda alaküsimusega, mida on sobilik analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saada, kas ELTL artiklit 267 tuleb tõlgendada nii, et kui ta on saanud Euroopa Kohtult vastuse oma küsimusele, mis käsitleb liidu õiguse tõlgendamist, või kui Euroopa Kohtu praktikas on sellele küsimusele juba selgelt vastatud, peab ta ise tegema kõik vajaliku, selleks et kohaldada liidu õiguse sellist tõlgendust.
- 38 Sellega seoses on oluline meenutada, et Euroopa Kohtu eelotsus on põhikohtuvaidluse lahendamisel liikmesriigi kohtule siduv liidu institutsioonide asjaomaste aktide tõlgendamise ja kehtivuse osas (vt kohtuotsus Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 29 ja seal viidatud kohtupraktika). Järelikult on liikmesriigi kohus, kes on viimase astme kohtuna täitnud oma ELTL artikli 267 kolmandast lõigust tuleneva kohustuse esitada eelotsusetaotlus Euroopa Kohtule, põhikohtuvaidluse lahendamisel seotud tõlgendusega, mille Euroopa Kohus on asjaomastele sätetele andnud, ning peab vajaduse korral jätma kohaldamata riigisisese kohtupraktika, mida ta peab liidu õigusega vastuolus olevaks (vt selle kohta kohtuotsus Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, punkt 30).
- 39 Samuti on vaja meenutada, et ELTL artikli 267 kasulik mõju kahaneb, kui liikmesriigi kohtul on võimatu kohaldada liidu õigust vahetult Euroopa Kohtu otsusele või praktikale vastaval moel (vt selle kohta kohtuotsus Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punkt 20).
- 40 Liikmesriigi kohus, kellele on antud ülesanne kohaldada oma pädevuse raames liidu õigusnorme, peab tagama nende normide täieliku õigusmõju, jättes vajaduse korral omal algatusel kohaldamata liidu õigusega vastuolus oleva mis tahes riigisisese õigusnormi, isegi kui see on ajaliselt hilisem, ilma et ta peaks taotlema või ootama ära sellise õigusnormi eelnevat tühistamist seadusandlikul teel või muu põhiseadusliku menetluse kaudu (vt kõige varasem kohtuotsus Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punktid 21 ja 24, ja hiljutine kohtuotsus A, C-112/13, EU:C:2014:2195, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 41 Igasugune riigisisese õiguskorra säte või seadusandlik, haldus- ja kohtupraktika, mis vähendab liidu õiguse tõhusust seeläbi, et ei anna liidu õiguse kohaldamiseks pädevale kohtule õigust teha selle kohaldamisel kõik vajalik, selleks et jätta kohaldamata riigisisised õigusnormid, mis võivad takistada liidu normide täielikku toimet, on vastuolus nende nõuetega, mis moodustavad liidu õiguse olemuse (vt kohtuotsused *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, punkt 22, ja *A*, C-112/13, EU:C:2014:2195, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 42 Eelnevate kaalutlustega arvestades tuleb teise küsimuse teisele ja kolmandale alaküsimusele vastata, et ELTL artiklit 267 tuleb tõlgendada nii, et kui viimase astme kohtu koda on saanud Euroopa Kohtult vastuse oma küsimusele, mis käsitleb liidu õiguse tõlgendamist, või kui Euroopa Kohtu praktikas on sellele küsimusele juba selgelt vastatud, peab ta ise tegema kõik vajaliku, et kohaldada liidu õiguse sellist tõlgendust.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

1. Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiivi 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. aasta direktiiviga 2007/66/EÜ) artikli 1 lõike 1 kolmandat taanet ja lõiget 3 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus, kui teise pakkuja hankemenetlusest kõrvale jätmise eesmärki taotleb sellise pakkuja esitatud põhikaebus, kellel on huvi konkreetse lepingu vastu ning kes on riigihankeid käsitlevate liidu õigusaktide või neid rakendavate siseriiklike eeskirjade väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud või võib kahju kannatada, tunnistatakse vastuvõetamatuks riigisiseste menetluseeskirjade alusel, mis näevad ette teise pakkuja esitatud vastukaebuse esmajärjekorras läbivaatamise.
2. ELTL artiklit 267 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisene õigusnorm osas, milles seda tõlgendatakse nii, et liidu õiguse tõlgendamist või kehtivust käsitleva küsimuse puhul peab viimase astme kohtu koda – kui ta ei nõustu selle kohtu üldkogu otsusega määratletud suunaga – suunama selle küsimuse üldkogule ega saa seetõttu esitada eelotsusetaotlust Euroopa Kohtule.
3. ELTL artiklit 267 tuleb tõlgendada nii, et kui viimase astme kohtu koda on saanud Euroopa Liidu Kohtult vastuse oma küsimusele, mis käsitleb liidu õiguse tõlgendamist, või kui Euroopa Liidu Kohtu praktikas on sellele küsimusele juba selgelt vastatud, peab ta ise tegema kõik vajaliku, et kohaldada liidu õiguse sellist tõlgendust.

Allkirjad.