

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

6. aprill 2006^{*}

Kohtuasjas C-410/04,

mille esemeks on Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Itaalia) 22. juuli 2004. aasta otsusega EÜ artikli 234 alusel esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 27. septembril 2004, menetluses

Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV)

versus

Comune di Bari,

AMTAB Servizio SpA,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees P. Jann, kohtunikud J. N. Cunha Rodrigues (ettekandja), K. Lenaerts, M. Ilešič ja E. Levits,

^{*} Kohtumenetluse keel: itaalia.

kohtujurist: L. A. Geelhoed,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 27. oktoobri 2005. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades märkusi, mille esitasid:

- Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV), esindaja: *avvocato* C. Colapinto,
- Comune di Bari, esindajad: *avvocato* R. Verna, *avvocato* B. Capruzzi ja *avvocato* R. Cioffi,
- AMTAB Servizio SpA, esindajad: *avvocato* G. Notarnicola ja *avvocato* V. Caputi Jambrenghi,
- Itaalia valitsus, esindaja: I. M. Braguglia, keda abistas *avvocato dello Stato* G. Fiengo,
- Saksamaa valitsus, esindaja: C. Schulze-Bahr,
- Austria valitsus, esindaja: M. Fruhmann,

— Poola valitsus, esindaja: T. Nowakowski,

— Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: X. Lewis ja D. Recchia,

olles 12. jaanuari 2006. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

¹ Eelotsusetaotlus käsitleb EÜ artiklite 43, 49 ja 86 tõlgendamist.

² Nimetatud taotlus esitati ühelt poolt Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (edaspidi „ANAV”) ning teiselt poolt Comune di Bari (Bari provintsi omavalitsus) ja AMTAB Servizio SpA (edaspidi „AMTB Servizio”) vahelises kohtuvaidluses viimasega nimetatud provintsi territooriumil ühistransporditeenuse hankelepingu sõlmimise küsimuses.

Õiguslik raamistik

Ühenduse õigusnormid

3 EÜ artikkel 43 sätestab:

„Allpool esitatud sätete kohaselt keelatakse piirangud, mis kitsendavad liikmesriigi kodaniku asutamisvabadust teise liikmesriigi territooriumil. [...]

Kui kapitali käsitleva peatüki sätetest ei tulene teisiti, hõlmab asutamisvabadus õigust alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida ettevõtjaid, eriti äriühinguid artikli 48 teises lõigus määratletud tähenduses, neil tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestab selle riigi õigus, kus niisugune asutamine toimub.”

4 EÜ artikkel 46 sätestab:

„1. Käesoleva peatüki sätted ja nende alusel võetud meetmed ei mõjuta nende õigus- ja haldusnormide kohaldatavust, mis sätestavad välisriigi kodanike teistsuguse kohtlemise avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides.

2. Tehes otsuse vastavalt artiklis 251 sätestatud menetlusele, annab nõukogu direktiivid eespool mainitud sätete kooskõlastamiseks.”

5 EÜ artikli 49 esimene lõik sätestab:

„Järgnevate sätete kohaselt keelatakse ühenduse piires teenuste osutamise vabaduse piirangud liikmesriikide kodanike suhtes, kes asuvad mõnes teises ühenduse riigis kui see isik, kellele teenuseid pakutakse.”

6 EÜ artikli 86 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Riigi osalusega äriühingute ja nende ettevõtjate puhul, kellele liikmesriigid annavad eri- või ainuõigused, ei jõusta ega säilita liikmesriigid mingeid meetmeid, mis on vastuolus käesoleva lepingu eeskirjadega, eelkõige nendega, mis on sätestatud artiklis 12 ja artiklites 81–89.”

Siseriiklikud õigusnormid

7 Mis puudutab Itaalia õigusnorme, siis 30. septembri 2003. aasta dekreetseaduse nr 269, mis käsitleb arengu soodustamise ja riigi rahanduse toimimise parandamise

kiireloomulisi sätteid (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „*GURI*”, nr 229 regulaarne lisa, 2.10.2003, edaspidi „dekreetseadus nr 269/2003”) artikliga 14 muudeti 18. augusti 2000. aasta seadusandliku dekreeedi nr 267, millega kehtestatakse kohalike omavalitsuste korralduse seaduste konsolideeritud redaktsioon (*GURI* nr 227 regulaarne lisa, 28.9.2000, edaspidi „seadusandlik dekreet nr 267/2000”), artiklit 113. Nimetatud dekreeedi uue redaktsiooni artikli 113 lõige 5 sätestab:

„Teenuste osutamine toimub vastavalt valdkonda reguleerivatele õigusnormidele ja Euroopa Liidu õigusnorme järgitakse nii, et teenuse osutamise leping sõlmitakse:

- a) kapitaliühinguga, kes valitakse välja avaliku pakkumismenetluse teel;
- b) samaaegselt nii avalikus kui eraomandis oleva kapitaliühinguga, kelle eraomanikust osanik valitakse avaliku pakkumismenetluse teel, mille puhul on tagatud siseriiklike ja ühenduse konkurentsialaste õigusnormide järgimine vastavalt pädevate ametiasutuste poolt asjakohastes õigusaktides või juhendites kehtestatud juhistele;
- c) täielikult avalik-õigusliku isiku omandis oleva kapitaliühinguga, tingimusel et osalust teostaval avalik-õiguslikul asutusel või asutustel on äriühingu üle samasugune kontroll nagu oma struktuuriüksuste üle ning et äriühingu põhiline tegevus toimub koos osalust teostava avalik-õigusliku asutusega või asutustega.”

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 8 Eelotsusetaotluse kohaselt on kapitaliühingu AMTAB Servizio ainuosanik Comune di Bari ning selle ainus tegevus on nimetatud provintsi territooriumil ühistransporditeenuse osutamine. Nimetatud äriühingut kontrollib täielikult Comune di Bari.
- 9 Vastavalt eelotsusetaotlusele esindab ANAV põhikirja kohaselt ettevõtjaid, kes osutavad kohalikke ja rahvusvahelisi reisijateveoteenuseid ning muid transporditeenustega seotud teenuseid, ning tagab oma võimete piires eelkõige linnaliinide ja linnalähiliinide ühistransporditeenuse tõrgeteta toimimise sellist teenust pakkuvate äriühingute seisukohast.
- 10 Comune di Bari kuulutas 17. juuli 2003. aasta otsusega välja hankemenetluse nimetatud provintsi territooriumil ühistransporditeenuse hankelepingu sõlmimiseks.
- 11 Dekreetseaduse nr 269/2003 artikliga 14 seadusandliku dekreeidi nr 267/2000 artikli 113 lõike 5 osas tehtud muudatuse tõttu loobus Comune di Bari 9. oktoobri 2003. aasta otsusega sellest pakkumismenetlusest.

- ¹² Nimetatud provints otsustas 18. detsembri 2003. aasta otsusega sõlmida kõnealune teenuse osutamise leping otse AMTAB Servižioga ajavahemikuks 1. jaanuar 2004 — 31. detsember 2012.
- ¹³ Kaebusega, millest teatati 1. märtsil 2004 ja mis esitati Tribunale amministrativo regionale per la Puglia 9. märtsil 2004, palus ANAV kohtul nimetatud otsus ja kõik sellega seotud või selle tagajärjel võetud meetmed tühistada, kuna nendega rikutakse ühenduse õigust, eelkõige EÜ artikleid 3, 16, 43, 49, 50, 51, 70–72, 81, 82, 86 ja 87.
- ¹⁴ Neid argumente silmas pidades otsustas Tribunale amministrativo regionale per la Puglia menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas seadusandliku dekreeidi nr 267/2000, mida on muudetud dekreetseaduse nr 269/2003 artikliga 14, artikli 113 lõige 5 on kooskõlas ühenduse õigusega, eriti EÜ artiklites [43], 49 ja 86 sätestatud läbipaistvuse ja vaba konkurentsi tagamise kohustustega, kuna see ei piira mingil viisil avaliku võimu valikuvabadust avalike teenuste hankelepingu sõlmimise erinevate viiside osas, eelkõige valikut sõlmida leping hankemenetluse teel või otse tema täieliku kontrolli all oleva äriühinguga?”

Eelotsuse küsimus

- ¹⁵ Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ühenduse õigusega, eelkõige EÜ artiklites 43, 49 ja 86 sätestatud läbipaistvuse ja vaba

konkurentsi tagamise kohustustega on vastuolus selline põhikohtasjas kõne all olev siseriiklik õigusakt, mis ei piira mingil viisil avalik-õigusliku asutuse valikuvabadust avalike teenuste hankelepingu sõlmimise erinevate viiside osas, eelkõige valikut sõlmida leping hankemenetluse teel või otse äriühinguga, mille ainuosanik ta on.

- 16 Põhikohtuasja toimikust nähtub, et Comune di Bari territooriumil moodustub tasu ühistransporditeenuse osutamise eest vähemalt osaliselt tulust, mida saadakse piletite müügist transpordi kasutajatele. See tasumise viis iseloomustab avalike teenuste kontsessiooni (13. oktoobri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-458/03: Parking Brixen, kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 40).
- 17 On selge, et avalike teenuste kontsessioonid jäävad väljapoole nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiivi 92/50/EMÜ, millega kooskõlastatakse riiklike teenuslepingute sõlmimise kord (EÜT L 209, lk 1), kohaldamisala (eespool viidatud kohtuotsus Parking Brixen, punkt 42). Nimetatud direktiiv asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiiviga 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132), mille artikkel 17 sätestab sõnaselgelt, et seda ei kohaldata teenuste kontsessioonide suhtes.
- 18 Vaatamata asjaolule, et avalike teenuste kontsessioonilepingud on väljaspool direktiivi 92/50 — mis asendati direktiiviga 2004/18 — kohaldamisala, on neid sõlmivad avaliku võimu asutused siiski kohustatud järgima EÜ asutamislepingu põhinorme üldiselt ja eriti kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise põhimõtet (vt selle kohta 7. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-324/98: Telaustria ja Telefonadress, EKL 2000, lk I-10745, punkt 60; 21. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-231/03: Coname, EKL 2005, lk I-7287, punkt 16, ja eespool viidatud kohtuotsus Parking Brixen, punkt 46).

- 19 Konkreetsetl avalike teenuste kontsessioonidele kohaldatavate asutamislepingu sätete hulgas on eelkõige EÜ artiklid 43 ja 49 (eespool viidatud kohtuotsus Parking Brixen, punkt 47).
- 20 Kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise põhimõtte kõrval tuleb avalike teenuste kontsessioonidele kohaldada pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtet, ja seda isegi siis, kui kodakondsuse alusel diskrimineerimist ei ole (eespool viidatud kohtuotsus Parking Brixen, punkt 48).
- 21 Võrdse kohtlemise põhimõte ja kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise põhimõte eeldavad eelkõige läbipaistvust, mis võimaldab kontsessiooni andval avaliku võimu asutusel tagada nende põhimõtete täitmine. Nimetatud asutusel oleva läbipaistvuse tagamise kohustuse sisu on tagada vastav avalikustatuse tase kõigile potentsiaalsetele pakkujatele, mis võimaldab teenuste kontsessioonile avatud konkurentsi ning samuti hankemenetluse erapooletuse kontrolli (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsused Telaustria ja Telefonadress, punktid 61 ja 62, ning Parking Brixen, punkt 49).
- 22 Põhimõtteliselt ei ole põhikohtuasjas kõne all olevate avalike teenuste kontsessiooni andmise puhul hankemenetluse täielikult korraldamata jätmise kooskõlas EÜ artiklitega 43 ja 49 ega ka võrdse kohtlemise, mittediskrimineerimise ja läbipaistvuse põhimõtetega (eespool viidatud kohtuotsus Parking Brixen, punkt 50).

- 23 Pealegi tuleneb EÜ artikli 86 lõikest 1, et liikmesriigid ei või kehtivana säilitada niisuguseid siseriiklikke õigusnorme, mis võimaldavad avalike teenuste kontsessioonide andmist hankemenetlust korraldamata, kuna sel viisil rikutakse kas EÜ artiklit 43 või 49 või võrdse kohtlemise, mittediskrimineerimise ja läbipaistvuse põhimõtteid (eespool viidatud kohtuotsus Parking Brixen, punkt 52).
- 24 Avalike teenuste kontsessioonide valdkonnas on EÜ artiklites 12, 43 ja 49 sätestatud normide ning nendes konkreetselt väljendatud üldpõhimõtete kohaldamine siiski välistatud juhul, kui kontsessiooni andval avaliku võimu asutusel on kontsessioonäri üle samasugune kontroll nagu oma struktuuriüksuste üle ning kui selle kontsessioonäri põhiline tegevus toimub koos osalust teostava asutusega (eespool viidatud kohtuotsus Parking Brixen, punkt 62).
- 25 Siseriiklik õigusakt, milles korratakse sõna-sõnalt eelmises punktis toodud tingimuste sõnastust, nii nagu on sätestatud dekreetseaduse nr 269/2003 artikliga 14 muudetud seadusandliku dekreeidi nr 267/2000 artikli 113 lõikes 5, on põhimõtteliselt ühenduse õigusega kooskõlas, tingimusel et nimetatud õigusakti tõlgendus on samuti ühenduse õiguse nõuetega kooskõlas.
- 26 Tuleb täpsustada, et kuna tegemist on erandiga ühenduse õiguse üldnormidest, siis tuleb käesoleva otsuse punktis 24 nimetatud kahte tingimust tõlgendada kitsalt ning seda erandit kasutada soovijal lasub kohustus tõendada, et erandi kasutamist õigustavad erandlikud asjaolud tegelikult esinevad (vt 11. jaanuari 2005. aasta otsus

kohtuasjas C-26/03: Stadt Halle ja RPL Lochau, punkt 46, ja eespool viidatud kohtuotsus Parking Brixen, punkt 63).

- 27 Kirjalike märkuste kohaselt, mille AMTAB Servizio Euroopa Kohtule esitas, otsustas Comune di Bari 27. detsembril 2002 võõrandada 80% oma osalusest sellest äriühingus ning võttis 21. mail 2004 vastu otsuse kuulutada välja hankemenetlus, et leida eraõiguslikust isikust enamusosanik. ANAV kinnitas niisugust teavet Euroopa Kohtus toimunud istungil.
- 28 Samal kohtuistungil väitis Comune di Bari siiski, et provints muutis oma soovi võõranda osa oma osalusest AMTAB Servizio. 13. jaanuaril 2005 otsustas ta oma eelneva otsuse kohaselt mitte edasi tegutseda ja jätta see äriühing erastamata. Seda otsust polnud eelotsusetaotluse esitanud kohtu toimikusse lisatud, kuna see võeti vastu pärast eelotsusetaotluse esitamist.
- 29 Nimetatud kohus, mitte Euroopa Kohus, peab lahendama küsimuse, kas Comune di Bari soovib kaasata AMTAB Servizio kapitali hulka eraõiguslikest isikutest osanike kapitali. Kõnealusele kohtule menetletava vaidluse lahendamiseks vajaliku teabe andmiseks on asjakohane siiski täpsustada järgmist.
- 30 Kui põhikohtuasjas kõne all oleva lepingu kehtivuse ajal kaasatakse AMTAB Servizio kapitali hulka eraõiguslikest isikutest osanike kapitali, oleks sellise olukorra tulemuseks avalike teenuste kontsessiooni andmine samal ajal nii avalikus kui ka eraomandis olevale äriühingule hankemenetlust korraldamata, mis rikub ühenduse õigusega järgitavaid eesmärke (vt selle kohta 10. novembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-29/04: komisjon vs. Austria, EKL 2005, lk I-9705, punkt 48).

- 31 Eraettevõtja osalus — kas või vähemusosalus — äriühingus, mille osanikuks on kontsessiooni andev avaliku võimu asutus, välistab igal juhul selle, et sel avaliku võimu asutusel saaks kõnealuse äriühingu üle olla samasugune kontroll nagu oma struktuuriüksuste üle (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Stadt Halle ja RPL Lochau, punkt 49).
- 32 Seega, kuivõrd kontsessioonäär on äriühing, millesse vähemalt osaliselt on kaasatud erakapitali, ei saa kontsessionääri pidada selles osalust omava kohaliku omavalitsuse jaoks avaliku teenuse korraldamise „sisemiseks” struktuuriüksuseks (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Coname, punkt 26).
- 33 Eespool toodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et siseriiklik õigusakt, mille kohaselt avalik-õiguslik asutus võib sõlmida avaliku teenuse osutamise lepingu otse äriühinguga, mille ainuosanik ta on, tingimusel et avalik-õiguslikul asutusel on selle äriühingu üle samasugune kontroll nagu oma struktuuriüksuste üle ning et äriühingu põhiline tegevus toimub koos osalust teostava avalik-õigusliku asutusega, ei ole vastuolus EÜ artiklitega 43, 49 ja 86 ega võrdse kohtlemise, kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise ja läbipaistvuse põhimõtetega.

Kohtukulud

- 34 Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulused, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

Siseriiklik õigusakt, mille kohaselt avalik-õiguslik asutus võib sõlmida avaliku teenuse osutamise lepingu otse äriühinguga, mille ainuosanik ta on, tingimusel et avalik-õiguslikul asutusel on äriühingu üle samasugune kontroll nagu oma struktuuriüksuste üle ning et äriühingu põhiline tegevus toimub koos osalust teostava avalik-õigusliku asutusega, ei ole vastuolus EÜ artiklitega 43, 49 ja 86 ega võrdse kohtlemise, kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise ja läbi-paistvuse põhimõtetega.

Allkirjad