

Kohtuasi C-561/19**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

23. juuli 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

15. november 2018

Apellandid:

Consorzio Italian Management

Catania Multiservizi SpA

Vastustaja:

Rete Ferroviaria Italiana SpA

Põhikohtuasja ese

Apellatsioonkaebus, mille Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi SpA on esitanud Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Sardiinia maakonna halduskohus, Itaalia) otsuse nr 433/2014 peale, millega jäeti rahuldamata apellantide kaebus Rete ferroviaria italiana s.p.a. 22. veebruari 2012. aasta teatise peale, milles see äriühing teatas, et hankelepingu alusel makstava tasu läbivaatamise taotlus, mis esitati seetõttu, et lepingulised kulud tõusid väidetavalt tööjõukulude suurenemise tõttu, on põhjendamatu ja seda ei saa rahuldada.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Küsimus, kas ELTL artikli 267 kolmanda lõigu kohaselt on Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamine kohustuslik alati, kui mõni menetluspool esitab liikmesriigi viimase astme kohtule küsimuse, mis puudutab liikmesriigi õiguse

kooskõla Euroopa Liidu õigusega ja millega seoses on vaja esitada eelotsusetaotlus, ka siis, kui küsimusi esitatakse mitmel eri ajal,

- või tuleb poole taotlusel eelotsusetaotluse esitamist pidada kohustuslikuks ainult küsimuste puhul, mille pooled on esitanud kas kohe kohtuliku arutamise alguses või enne viimast menetlustoimingut, mida on lubatud teha enne kohtuasja suunamist nõupidamisele, igatahes mitte pärast seda, kui Euroopa Kohtule on esimene eelotsusetaotlus juba esitatud.

- Küsimus, kas nii, nagu halduskohtupraktikas on tõlgendatud seadusandliku dekreeidi nr 163/2006 artikleid 115, 206 ja 217, nimelt välistades hindade muutmise nn võrgustikusektorite hankelepingute puhul, täpsemalt hankelepingute puhul, millel on muu ese kui direktiivis 2004/17 viidatud lepingutel, kuid mis on viimaste jaoks vajalikud, on need sätted liidu õigusega kooskõlas.

Eelotsuse küsimused

a. Kas ELTL artikli 267 kohaselt peab liikmesriigi kohus, kelle otsuseid ei saa edasi kaevata, põhimõtteliselt esitama Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise küsimuses eelotsusetaotluse ka juhtudel, mil sellise küsimuse tõstatab üks menetluspool pärast oma algset kohtusse pöördumist või pärast kohtuliku arutamise algust või pärast seda, kui kohtuasi on suunatud esimest korda nõupidamisele, või isegi pärast seda, kui Euroopa Liidu Kohtule on esimene eelotsusetaotlus juba esitatud?

b. Kas nii, nagu seadusandliku dekreeidi nr 163/2006 artikleid 115, 206 ja 217 on tõlgendatud halduskohtupraktikas, nimelt välistades hindade muutmise nn võrgustikusektorite hankelepingute puhul, täpsemalt hankelepingute puhul, millel on muu ese kui direktiivis 2004/17 viidatud lepingutel, kuid mis on viimaste jaoks vajalikud, on need artiklid – eeltoodut arvesse võttes – kooskõlas Euroopa Liidu õigusega (eelkõige ELTL artikli 4 lõikega 2, artikliga 9, artikli 101 lõike 1 punktiga e, artiklitega 106 ja 151 – ning Torinos 18. oktoobril 1961 allkirjastatud Euroopa sotsiaalharta ja ühenduse 1989. aasta hartaga töötajate sotsiaalsete põhiõiguste kohta, millele selles artiklis on viidatud –, artiklitega 152, 153 ja 156; ELL artiklitega 2 ja 3; ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 28)?

c. Kas nii, nagu seadusandliku dekreeidi nr 163/2006 artikleid 115, 206 ja 217 on tõlgendatud halduskohtupraktikas, nimelt välistades hindade muutmise nn võrgustikusektorite hankelepingute puhul, täpsemalt hankelepingute puhul, millel on muu ese kui direktiivis 2004/17 viidatud lepingutel, kuid mis on viimaste jaoks vajalikud, on need artiklid – eeltoodut arvesse võttes – kooskõlas Euroopa Liidu õigusega (eelkõige ELi põhiõiguste harta artikliga 28, ELTL artiklites 26 ja 34 ette nähtud võrdse kohtlemise põhimõttega ning ettevõtlusvabaduse põhimõttega, mida tunnustatakse ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 16)?

Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid

ELTL, eriti artikli 4 lõige 2, artiklid 9, 26 ja 34, artikli 101 lõike 1 punkt e, artiklid 106, 151, 152, 153, 156 ning artikli 267 lõige 3.

ELL, eriti artiklid 2 ja 3.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, eriti artiklid 16 ja 28.

Direktiiv 2004/17/EÜ.

Viidatud Itaalia õigusnormid

Seadusandlik dekreet nr 163/2006 (Ehitustööde, teenuste ja asjade riigihankelepingute seadustik, millega rakendatakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ) (Decreto legislativo n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE)), eriti artiklid 115, 206, 210 ja 217.

Faktilised asjaolud ja menetlus

- 1 Käesolev apellatsioonkaebus on esitatud sama TAR per la Sardegna (Sardiinia maakonna halduskohus, Itaalia) kohtuotsuse nr 433/2014 peale, millega seoses esitati Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus, mille kohta Euroopa Kohus tegi 19. aprilli 2018. aasta otsuse kohtuasjas C-152/17. Apellandid on aga tõstatanud eelotsusetaotluse esitanud kohtus uusi eelotsuse küsimusi, mille kohta see kohus leiab, et ta peaks need osaliselt Euroopa Kohtule edastama. Lisaks on see kohus esitanud küsimuse, millele tuleb vastata kõigepealt: nimelt kohustuse kohta esitada uus eelotsusetaotlus, võttes arvesse apellantide *ex novo* esitatud küsimust.
- 2 Consorzio Italian Management ja äriühing Catania Multiservizi s.p.a. on vaidlustanud oma nimel ja esimene ka nende kahe isiku vahel moodustatud ettevõtjate ajutise ühenduse juhina 11. juuni 2014. aasta kohtuotsuse nr 433, millega TAR per la Sardegna, sez. I (Sardiinia maakonna halduskohtu I koda) jättis rahuldamata kaebuse, mis oli esitatud Rete ferroviaria italiana s.p.a. 22. veebruari 2012. aasta teatise peale.
- 3 Selles teatises teatas viimati nimetatud äriühing, et ta leiab, et hankelepingu alusel makstava tasu läbivaatamise taotlus, mis esitati seetõttu, et lepingulised kulud tõusid väidetavalt töjõukulude suurenemise tõttu, on põhjendamatu ja seda ei saa rahuldada.
- 4 Käsitletava hanke raames tellis R.F.I., s.o Rete ferroviaria italiana s.p.a. „kogu Cagliari provintsi transpordiosakonna (Direzione compartimentale movimento di Cagliari) haldusalas oleval territooriumil paiknevates raudteejaamades, rajatistes, kontorites ja töökodades asuvate ruumide ja muude üldsusele avatud alade ning abirajatiste koristus- ning korrashoiuteenuseid“.

5 I ASTME KOHTU OTSUS

6 Vaidlustatud kohtuotsuses leiti muu hulgas, et:

- seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artikkel 115 (ning eelnevad samalaadsed õigusnormid, st seaduse nr 537/1993 artikli 6 lõige 4, mida muudeti seaduse nr 724/1994 artikliga 44) ei ole käsitletaval juhul kohaldatav, „sest tuleb asuda seisukohale, et tegevus, mis on kõnesoleva hanke ese, kuulub hankeseadustiku (codice degli appalti) III osas nimetatud „võrgustikusektorite“ alla, sest olemas on [lk 3] nii subjektiivne kui ka objektiivne eeldus selleks, et raudteejaamade koristusteenuse leping kuuluks valdkonda, mida on nimetatud selle seadustiku artiklis 217, mille kohaselt ei saa võrgustikusektorite normistikku kohaldada hangete suhtes, mis korraldatakse muudel eesmärkidel kui artiklites 208–213 nimetatud tegevusega tegelemine“;

- seda seepärast, et „koristamine kuulub võrgustikusektorite kohta kehtivate normide kohaldamisalasse siis, kui see on sellise tegevuse jaoks vajalik – mis on nii siis, kui tegemist on ehitiste kui kinnisvaraomandiga, mis moodustavad 2006. aasta seadusandliku dekreeedi nr 163 artiklites 208 jj nimetatud tootmis-, turustus- ja transpordivõrkude lahutamatu osa“; see on nii siis, kui tegemist on „koristusteenusega raudteejaamades, rajatistes, kontorites ja töökodades kui teenindusrajatistes, mis on niisugustena vajalikud ja moodustavad raudteeveovõrgu lahutamatu osa“;

- hindu ei ole vaja uuesti läbi vaadata ka tsiviilseadustiku (codice civile) artikli 1664 alusel, sest „kõnesolevast õigusnormist saab ikkagi poolte tahtel kõrvale kalduda, kui nad lisavad lepingusse tingimuse, millega hindade läbivaatamist piiratakse, nagu on tehtud käsitletaval juhul poolte vahel 23. veebruaril 2006 sõlmitud lepingu artikliga 6“.

7 APELLATSIOONKAEBUSE VÄITED

8 Selle kohtuotsuse peale esitasid apellandid järgmised väited:

a) kohtuotsuses on tehtud viga, sest on rikutud ja valesti kohaldatud seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artiklit 115 ja seaduse nr 537/1993 artikli 6 (seaduse nr 724/1994 artikliga 44 muudetud redaktsiooni) lõiget 4; on rikutud ja valesti kohaldatud seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artikleid 206, 210 ja 217; seda seepärast, et „kõnesolev hange: 1) ei kuulu hankeseadustiku III osa kohaldamisalasse; 2) see kuulub hoopis hankeseadustiku II osa sätete kohaldamisalasse, millest tulenevalt on kohaldatav seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artikkel 115“. Tegelikult on selleks, et teenuse hankemenetluse suhtes kohaldataks võrgustikusektori teenuste regulatsiooni, vaja, et peale subjektiivse kriteeriumi esineks ka üks objektiivne kriteerium, nimelt et teenust saaks käsitada vahendina, st seda osutatakse „abinõuna“, et tegeleda tegevusega, mis kuulub kindlasti võrgustikusektorite alla. Koristusteenus on siiski „oma määratluselt neutraalne selles mõttes, et see on alati ühesugune, ükskõik kas seda osutatakse omavalitsuse kontorites või haiglates või RFI kontorites“. Kokkuvõttes kuulub

kõnesolev hankemenetlus, mille on korraldanud niisugune avalik-õiguslik isik nagu RFI, hankeseadustiku II osa kohaldamisalasse, millest tulenevalt kohaldatakse artiklit 115 – imperatiivset õigusnormi, mis asendab võimalikud vastupidised kokkulepped“;

b) kohtuotsuses on tehtud viga, sest on rikutud ja valisti kohaldatud tsiviilseadustiku artiklit 1664, sest „hankelepingus ei ole nähtud sõnaselgelt ette mingit loobumist hindade kohandamisest selle tõttu, et kulud suurenesid tööjõukulude tõusu tõttu“, sest ainsates olemasolevates lepingutingimustes (mis on küll vaidlustatud, nõudes nende tühistamist, kui „neid võib mõista nii, et need välistavad hinna läbivaatamise“) on „osas, milles need viitavad sellele, et tasu hõlmab kõike, ilmselgelt peetud silmas lepingu sõlmimise hetkel eksisteerinud tingimusi, [...] kuid seal ei käsitleta juhtu, mil tingimused on muutunud“. Igal juhul tuleb neid tsiviilseadustiku artiklite 1369 jj kohaselt tõlgendada viisil, mis on lepingu laadi ja esemega kõige enam kooskõlas, ning kuna käsitletaval juhul on tegemist pidevalt ja perioodiliselt täidetava lepinguga, „on hinna läbivaatamine vastastikuste soorituste tasakaalust väljamineku korral reegel“. Teise võimalusena väidetakse, et need tingimused tuleb lugeda tsiviilseadustiku artikli 1341 lõike 2 tähenduses tühiseks, sest neid ei ole kirjalikult konkreetselt heaks kiidetud.

Apellandi sõnul on Itaalia õigusnormidega osas, kus need viivad hinna läbivaatamise välistamiseni transpordisektoris ja konkreetselt ka sellega seotud koristuslepingutes, rikutud 31. märtsi 2004. aasta direktiivi nr 17. „Tulemuseks on ühenduse õigusnormidega võrreldes meelevaldne ja põhjendamatu süsteem, mis on põhjendamatu ebaproportsionaalne ja seab „abistava“ ettevõtja (kes on koristamisteenuse hankemenetluses edukaks tunnustatud) ettevõtja suhtes, kes (küll) osutab avalikku teenust, alluvasse ja haavatavasse seisundisse“, mis toob kaasa „ebaõiglase ja ebaproportsionaalse lepingulise tasakaalutuse“ Itaalia õigusnormide tulemusena, mis „viivad turu toimimise reeglite moonutamiseni“.

Seepärast paluti esitada ELTL artikli 267 alusel küsimus Euroopa Kohtule, „et küsida, kas liidu esmase õiguse ja direktiiviga 2004/17 on kooskõlas liikmesriigi õiguse tõlgendus, mis välistab hindade muutmise nn võrgustikusektori lepingute puhul, konkreetselt nende puhul, millel on muu ese kui direktiivis 2004/17 viidatud lepingutel“.

Paluti ka kontrollida direktiivi 2004/17 enda kehtivust (kui asuda seisukohale, et hindade muutmise välistamine kõikide lepingute puhul, mis on sõlmitud ja mida kohaldatakse nn võrgustikusektorites, tuleneb otse sellest direktiivist), kuna „see on ebaõiglane, ebaproportsionaalne ning moonutab lepingulist tasakaalu ja seetõttu tõhusa turu saavutamise nõudeid“.

Vastustaja RFI s.p.a. nõudis kohtus, et apellatsioonkaebus tunnistataks põhjendamatuks ning eelkõige lükataks tagasi küsimused, kas käsitletaval juhul kohaldatavad Itaalia õigusnormid on ühenduse õiguskorraga kooskõlas.

10 Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) tegi 22. märtsi 2017. aasta kohtumääruse nr 1297, millega ta esitas Euroopa Liidu Kohtule ELTL artikli 267 alusel eelotsusetaotluse järgmiste eelotsuse küsimustega nii tõlgendamise kui ka kehtivuse kohta:

a. Kas Euroopa Liidu õigusega (eelkõige ELL artikli 3 lõikega 3, ELTL artiklitega 26, 56–58 ja 101 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 16) ning direktiiviga 2004/17 on kooskõlas liikmesriigi õiguse tõlgendus, mis välistab tasu muutmise nn võrgustikusektorite hankelepingute puhul, muu hulgas hankelepingute puhul, mille ese erineb selles direktiivis viidatud lepingute esemetest, kuid mis on nende jaoks vajalikud?

b. Kas direktiiv 2004/17 (kui asuda seisukohale, et tasu muutmise välistamine kõikide lepingute puhul, mis on sõlmitud ja mida täidetakse [...] võrgustikusektorites, tuleneb otse sellest direktiivist) on kooskõlas Euroopa Liidu põhimõtetega (eelkõige ELL artikli 3 lõikega 1, ELTL artiklitega 26, 56–58 ja 101 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 16), „kuigi see on ebaõiglane ja ebaproportsionaalne ning selles rikutakse lepingulist tasakaalu ja seetõttu nõudeid tõhusa turu saavutamiseks“?

11 APELLATSIOONKAEBUSE VÄIDETE PÕHJENDAMATUS

12 Esitatud apellatsioonkaebus – milles väidetakse vastu sellele, et transpordisektoris osutatava koristusteenuse hanke tasu ei saa muuta (nagu leiti vaidlustatud kohtuotsuses) – rajaneb sisuliselt kahel erineval kaalutlusel:

- esiteks eeldatakse, et koristusteenus „on oma määratluselt neutraalne selles mõttes, et see on alati ühesugune“, ükskõik kus seda osutatakse, ning seepärast ei saa juhul, kui seda ei käsitata vastava „põhiteenuse“ osutamiseks (milleks käsitletaval juhul on transporditeenus) vajaliku vahendina, kohaldada „võrgustikusektorite“ (ehk „väljajäetud sektorite“, nagu on eespool määratletud) normistikku, millest tulenevalt ei saa kohaldada seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artiklit 115 (milles on seevastu üldiselt ette nähtud, et „kõik perioodiliselt või pidevalt täidetavad teenuste või asjade hankelepingud peavad sisaldama hinna perioodilise läbivaatamise tingimust“);

- teiseks tuleb apellandi arvates siiski kohaldada tsiviilseadustiku artikleid 1664 jj, milles on nähtud ette võimalus taotleda (ja saavutada), et „kokkulepitud koguhind“ vaadatakse uuesti läbi (ja seda tuleb muuta, „kui erinevus ületab 1/10“), kui „ettenägematute asjaolude tõttu on materjali- või tööjõukulud tõusnud või langenud nii, et hind on tõusnud või langenud üle 1/10 kokkulepitud koguhinnast“.

Mis puudutab esimest nendest kahest kaalutlusest, ei leita kohtumääruses, et peaks kõrvale kalduma sellest, mida on Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohtupraktikas juba leitud.

Kõigepealt tuleb märkida, et 1. augusti 2011. aasta kohtuotsuses nr 16 rõhutas täiskogu:

- et „nii direktiiv 2004/17/EÜ, mille rakendusakt on seadusandlik dekreet nr 163/2006, kui ka sellele eelnenud võrgustikusektori direktiiv (mis võeti Itaalias üle seadusandliku dekreediga nr 158/1995) võeti vastu peamiselt konkurentsi kaitse tagamiseks hankemenetlustes, mida korraldavad üksused tegutsevad konkurentsis ja ühenduse hankeõigusnormide kohaldamisalast varem välja jäänud ehk nn väljajäetud sektorites, millest said pärast ühenduse sekkumist võrgustikusektorid (endised väljajäetud sektorid)“;

- et „kui ühenduse seadusandja sekkus eesmärgiga hõlmata varem eraõiguse kohaldamisalasse kuulunud sektorid hankeõigusega, pidas ta siiski vajalikuks jätta neile sektoritele tavalistega võrreldes teatav eripära, nähes ette paindlikuma normistiku, mis jätab hankijatele suurema vabaduse, ning mille objektiivne ja subjektiivne kohaldamisala on eelkõige kitsas“;

- et „sellest tulenevalt piiritleti ühenduse õiguses lisaks võrgustikusektorite subjektiivsele kohaldamisalale (seadusandliku dekreeidi nr 163/2006 artikkel 207; direktiivi 2004/17/EÜ artiklid 2 ja 8) rangelt ka objektiivne kohaldamisala, kirjeldades üksikasjalikult iga võrgustikusektori ulatust“ ja et „ühenduse kohtupraktikas endas on märgitud, et direktiivi 2004/17/EÜ sätteid tuleb kohaldada kitsalt, millest tulenevalt ei ole kohtupraktikas Mannesman (EÜ Kohtu 15. jaanuari 1998. aasta otsus C-44/96) nimetatud nn nakkuseteooria kohaldatav“.

Seda silmas pidades leidis täiskogu, et

„seda, et teenusehange kuulub võrgustikusektorite kohta kehtestatud õigusnormide kohaldamisalasse, ei saa järeldada üksnes subjektiivse kriteeriumi ehk asjaolu põhjal, et hankija on võrgustikusektorites tegutsev üksus, vaid ka objektiivse kriteeriumi põhjal, nimelt et teenus oleks seotud võrgustikusektori tegevusega“, kooskõlas seadusandliku dekreeidi nr 163/2006 artikliga 217 (millesse on täpselt üle võetud direktiivi 2004/17/EÜ artikkel 20), „mille kohaselt ei kohaldata võrgustikusektorite kohta kehtivaid õigusnorme lepingute suhtes, mille võrgustikusektori hankijad sõlmivad muu kui artiklites 208–213 kirjeldatud tegevuse eesmärgil või niisuguseks tegevuseks kolmandas riigis, mille tingimuste hulka ei kuulu ühenduses asuvate võrkude või geograafiliste piirkondade füüsiline kasutamine“.

Konkreetsemalt kinnitas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), et:

„kuna ehitiste koristamise ja kinnisvara haldamise teenuseid on nimetatud mõlema Euroopa Liidu direktiivi (2004/17, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused, ja 2004/18 ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta) lisas, ei saa seda, et koristusteenuse hange kuulub võrgustikusektorite kohta kehtestatud õigusnormide

kohaldamisalasse, järeldada üksnes subjektiivse kriteeriumi ehk asjaolu põhjal, et hankija on võrgustikusektorites tegutsev üksus, vaid ka objektiivse kriteeriumi põhjal, nimelt et koristamine oleks seotud võrgustikusektori tegevusega.

Teisisõnu kuulub koristamine võrgustikusektorite kohta kehtivate õigusnormide kohaldamisalasse siis, kui see on selliseks tegevuseks vajalik, nagu siis, kui tegemist on ehitiste kui kinnisvaraomandiga, mis moodustavad 2006. aasta seadusandliku dekreeedi nr 163 artiklites 208 jj nimetatud tootmis-, turustus- ja transpordivõrkude lahutamatu osa“.

Kohtumääruses käsitletaval juhul leiti, et:

- esiteks ei ole mingit kahtlust, et eksisteerib subjektiivne asjaolu, mis seisneb hankija RFI vaieldamatus kuulumises seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artiklis 210 nimetatud võrgustikusektori hankijate ringi (ja apellant ei ole selle vastu ka vaielnud);

- teiseks on vaidlustatud kohtuotsuses kinnitatud, et „Cagliari provintsi transpordiosakonna haldusalas oleval territooriumil paiknevate raudteejaamade, seadmete, kontorite ja töökodade kui raudteeveovõrgu osaks olevate vajalike „teenindusrajatiste“ koristamise teenust tuleb pidada teenuseks, mis kuulub võrgustikusektorite kohta kehtivate õigusnormide kohaldamisalasse, sest see on selleks raudteetranspordiks otseselt tarvilik“.

Kohtumääruses nõustuti nende järeldustega, leides, et neid ei lükka ümber apellandi mitmesugused kaalutlused, mille kohaselt ei saa „ainuüksi Cagliari provintsi transpordiosakonna haldusalas oleval territooriumil paiknevate üldsusele avatud ruumide, raudteejaamade ja kontorite koristamise teenus“ „ühelgi juhul olla käsitatav teenuse osutamisenä RFI tegeliku tegevusala huvides“.

Võttes arvesse hanke eset, näib tõepoolest „ilmne, et hanke esemeks olev koristusteenus – mis ei kujuta endast kaugeltki transporditeenusele eelnevat või selle kõrval- või lisateenust – on mõeldud just selle teenuse nõuetekohaseks osutamiseks, kuna see on seotud kinnisvara ja ehitistega, mis kujutavad endast raudteeveovõrkude vajalikku osa.

Reisijate- ja kaubaveoteenuse osutamise seotud keskkonna sanitaarhügieenilised tingimused kujutavad endast selle teenuse nõuetekohase osutamise hädavajalikku tingimust, millest tulenevalt on koristusteenus, mille eesmärk on tagada need teenuse osutamise tingimused, transporditeenuse osutamiseks hädavajalik vahend.“

Kokkuvõttes tuleneb kohtumääruse nr 1297/2017 kohaselt neist kaalutlustest, et kuna kõnesoleva koristusteenuse hanke puhul on olemas nii subjektiivne kui ka objektiivne kriteerium, mille põhjal seda võib lugeda võrgustikusektorite normistiku kohaldamisalasse kuuluvaks, ei ole hankeseadustiku artikkel 115 selle suhtes kohaldatav. Järelikult ei ole konkreetsel juhul võimalik kokkulepitud lepingutasu muuta eeldatava „hinna perioodilise läbivaatamise“ raames.

Lisaks ei nõustunud kohtumääruses ka teise apellatsioonkaebuses esitatud kaalutlusega, mis puudutab tsiviilseadustiku artikli 1664 kohaldatavust käsitletavas juhtumis.

Nimelt seetõttu, et „hinna perioodilist läbivaatamist“ hankelepingute raames reguleerib seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artikkel 115 ja – mis puudutab selle kohaldamise välistamist võrgustikusektorites – järgnevad artiklid 206 ja 217.

Hankeseadustik sisaldab seega selle valdkonna kohta erisätteid, mis on imperatiivsed ning seetõttu esiteks üldnormide suhtes ülimuslikud (tõlgendamise valdkonna üldpõhimõtete kohaselt); teiseks muudab see sõnaselge normi tõttu kohaldamatuks tsiviilseadustiku sätteid, kuna seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artikli 2 lõike 4 kohaselt – nagu teada – on „tsiviilseadustiku sätteid“ kohaldatavad üksnes „sõnaselgete sätete puudumisel“.

Äsja esitatud määravatele kaalutlustele on vaevalt vaja lisada, et:

- esiteks on tsiviilseadustiku artikli 1664 kohaldatavus kõnealusel juhul välistatud ka sõnaselge ja lubatava lepingutingimusega (artikkel 6), mis – vastupidi apellandi väidetule – näeb kokkulepitud hinna muutmise aega ja meetodeid reguleerides ette eriõigusnormid, milles on kehtestatud erand esmastest normidest;

- teiseks on „kokkulepitud koguhinna“ muutmise eeldus, et kui materjali- või tööjõukulud peaks olema tõusnud, siis on see toimunud „asjaolude tõttu“, mis olid lepingu sõlmimise ajal „ettenägematud“ ning neid ei saa lugeda selle sektori töölepingute tavapärase uuendamise tagajärjeks.

13 EUROOPA LIIDU KOHTULE EELOTSUSETAOTLUSE ESITAMISE NÕUE

14 Kohtumääruses võeti niisiis arvesse, et apellant oli teinud ka ettepaneku seada seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artiklid 115, 206, 210 ja 217 või seaduse nr 537/1993 artikli 6 lõike 4 kooskõla ühenduse õigusega küsimuse alla, sest nendega on rikutud ELL artikli 3 lõiget 3 ning ELTL artiklit 26 ja artikleid 101 jj.

Apellandi sõnul on Itaalia õigusnormidega osas, kus need viivad hinna läbivaatamise välistamiseni transpordisektoris ja konkreetsemalt ka sellega seotud koristuslepingutes, rikutud 31. märtsi 2004. aasta direktiivi nr 17. „Tulemuseks on ühenduse õigusnormidega võrreldes meelevaldne ja põhjendamatu süsteem, mis on põhjendamatult ebaproportsionaalne ja seab „abistava“ ettevõtja (kes on koristamisteenuse hankemenetluses edukaks tunnistatud) ettevõtja suhtes, kes (küll) osutab avalikku teenust, alluvasse ja haavatavasse seisundisse“, mis toob kaasa „ebaõiglase ja ebaproportsionaalse lepingulise tasakaalutuse“ Itaalia õigusnormide tulemusena, mis „viivad turu toimimise reeglite moonutamiseni“.

Kuna eeltoodud kaalutluste põhjal ei saanud esitatud apellatsioonkaebust rahuldada, võttes arvesse seadusandliku dekreeedi nr 163/2006 artikleid 115, 206 ja 217 ning nende tõlgendust, mille Itaalia kohus oli esitanud ja millega sinne

kolleegium pidi nõustuma, otsustati kohtumääruses esitada Euroopa Liidu Kohtule eespool toodud eelotsuse küsimused.

15 EUROOPA KOHTU OTSUS

- 16 Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) viitab kohtuasjas C-152/17 tehtud 19. aprilli 2018. aasta kohtuotsuse punktidele 29, 30, 31, 36, 39 ja 40 ning resolutsioonile, milles Euroopa Kohus leidis järgmist:

„Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/17/EÜ, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (muudetud komisjoni 30. novembri 2011. aasta määrusega (EL) nr 1251/2011), ja selle aluseks olevaid üldpõhimõtteid tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis ei näe nimetatud direktiiviga hõlmatud sektorites ette tasude perioodilist läbivaatamist pärast hankelepingute sõlmimist.“

28. oktoobri 2018. aasta kirjas palusid apellandid eelotsusetaotluse esitanud kohtul esitada Euroopa Kohtule uued eelotsuse küsimused, millest osa on siinne kohus ka ära toonud.

Sisuliselt väidavad apellandid, et Euroopa Kohtu otsuses ei võetud seisukohta selle suhtes, kas koristusteenus on Euroopa Liidu ja Itaalia õiguse kohaselt võrgustikusektorite hulka kvalifitseeritud veeteenuse osutamise vahend või mitte, märkides, et kohtuotsuses eeldatakse, et lepinguline suhe kestab hanketeates kindlaks määratud aja, ilma pikendamata, kuid see ei vasta Itaalias tegelikult valitsevale olukorrale, kus avaliku sektori asutus pikendab teenuste hankelepinguid tegelikult määramata tähtajani, sh seadusandliku dekreeidi nr 163/2006 alusel. See on nende arvates muutnud mitme teenusehanke lepingulist tasakaalu: hindade läbivaatamine on vahend, millega seda suhet uuesti võrdsemaks muuta. Sellega seoses viitavad apellandid direktiivi 2004/17 põhjendustele 9, 10 ja 45 ning artiklile 57.

Eelotsusetaotluse põhistuse lühiülevaade

- 17 Vaja on kontrollida, kas seadusandliku dekreeidi nr 163/2006 artiklid 206 ja 217 on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas osas, milles nendega välistatakse eelneva artikli 115 kohaldamine võrgustikusektorite hankelepingute suhtes ja ka nende teenuste hankelepingute suhtes, mis küll ei kuulu võrgustikusektoritesse (käsitletaval juhul koristusteenuse hankelepingu suhtes), kuid mis on nende jaoks vajalikud.

Nagu apellandid märgivad, osutub hindade läbivaatamise välistamine „kokkuvõttes meetmeks [...], mis takistab, piirab ja moonutab konkurentsi, mis viib selleni, et lepingu sõlmimise eeltingimuseks seatakse teise poole nõusolek võtta endale lisakohustusi, mis ei ole kuidagi seotud sellise lepingu objektiga

(ELTL artikli 101 lõike 1 punkt e), eitades ka turu väärtust (ELL artikli 3 lõige 3)“.

Apellantide *ex novo* esitatud küsimuse tõttu on vaja esitada Euroopa Kohtule esiteks küsimus, millele on vaja vastata kõigepealt:

- kas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamine on kohustuslik alati, kui mõni menetluspool esitab liikmesriigi viimase astme kohtule küsimuse, mis puudutab liikmesriigi õiguse kooskõla Euroopa Liidu õigusega ja millega seoses on vaja esitada eelotsusetaotlus, ka siis, kui küsimusi esitatakse mitmel eri ajal,

- või tuleb poole taotlusel eelotsusetaotluse esitamist pidada kohustuslikuks ainult küsimuste puhul, mille pooled on esitanud kas kohe kohtuliku arutamise alguses või enne viimast menelustoimingut, mida on lubatud teha enne kohtuasja suunamist nõupidamisele, igatahes mitte pärast seda, kui Euroopa Kohtule on esimene eelotsusetaotlus juba esitatud.

Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab nimelt, et viimase astme kohtu kohustust eelotsusetaotlusi esitada ei saa lahutada „menetluslikest piirangutest“, mis mõjutaksid pooli esitama liikmesriigi kohtule kohtuasjas käsitletava juhtumi suhtes kohaldatavad riigisisese õiguse aspektid, milles nad näevad vastuolu Euroopa Liidu õigusega, „kõik ühekorraga“.

Vastupidisel juhul viiks eelotsuse küsimuste „jada“ – lisaks sellele, et seda saaks väärkasutada, millest võib äärmisel juhul kujuneda tõepoolest „menetluse kuritarvitamine“ (eelotsusetaotluse esitamise kohustuse tõttu) – selleni, et õigus kohtulikule kaitsele ja kohtuasja kiire lahendamise põhimõte kaotaks oma tõhusa toime.

Pealegi on eelotsuse küsimuste tõstatamine pärast apellatsioonkaebuse esitamist vastuolus Itaalia menetlusõiguse piirangute süsteemiga.