

Tunnistetiedot poistettu

Käännös

C-313/24 - 1

Asia C-313/24

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

29.4.2024

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Consiglio di Stato (Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

26.4.2024

Valittaja:

Opera Laboratori Fiorentini SpA

Vastapuolet:

Ministero della Cultura

Gallerie degli Uffizi

A.L.E.S. - Arte Lavoro e Servizi SpA

[– –]

ITALIAN TASAVALTA

Consiglio di Stato,

joka on käsitellyt asian lainkäyttökokoonpanossa (viides jaosto),

on tehnyt seuraavan

VÄLIPÄÄTÖKSEN

asiassa [– –], jossa valittajana on

FI

Opera Laboratori Fiorentini S.p.A., [– –]

ja vastapuolina

Ministero della Cultura ja Gallerie degli Uffizi, [– –];

A.L.E.S. - Arte Lavoro e Servizi S.p.A., [– –];

ja muuna osapuolena

Scudieri International S.r.l., [– –];

ja jossa vaaditaan kumoamaan Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Toscanan alueellinen hallintotuomioistuin, ensimmäinen jaosto) asianosaisten välillä antama tuomio nro 00508/2023.

[– –] [menettely]

I. Yhteenveto asian kohteesta ja tosiseikoista

I.1. Käsiteltävän asian kohteena on 8 892 215 euron (sekä arvonlisävero) arvoisen kahvila- ja pienravintolapalveluita koskevan konsession myöntäminen Palazzo Pittin ja Bobolin puiston yhteydessä Firenzessä sijaitsevassa Gallerie degli Uffizin museokompleksissa kymmeneksi vuodeksi.

I.2. Hankintaviranomaisen Ministero della Culturin – Galleria degli Uffizin käynnistämän telemaattisen avoimen tarjouspyyntömenettelyn päätteeksi sopimuspuoleksi valittiin Scudieri International s.r.l. kokonaispistemäärällä 74,97, josta 69,91 pistettä teknisestä tarjouksesta ja 5,062 pistettä taloudellisesta tarjouksesta.

Muut yritykset saivat alempia pisteitä seuraavasti: Momento S.r.l. 65,139 pistettä, Vivenda Spa 66,889 pistettä, ja toiseksi sijoittunut Opera Laboratori Fiorentini s.p.a. sai 73,78 pistettä.

I.3. Viimeksi mainittu yhtiö riitautti 25.11.2022 tehdyn sopimuspuolen valintapäätöksen ja muut tarjouskilpailun asiakirjat Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nostamallaan kanteella, joka sisälsi viisi perustetta, joista toinen koski asetuksen 50/2016 80 §:n ja asetuksen 231/2001 80 §:n rikkomista sekä rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun asetuksen (EU) 2022/576 (jäljempänä asetus 2022/576) 5 k artiklan¹ rikkomista.

Ministero della Cultura vaati oikeudessa [– –] [menettely] kanteen hylkäämistä.

¹ Kääntäjän huomautus: kyse on itse asiassa asetuksen (EU) N:o 833/2014 5 k artiklasta, joka on lisätty kyseiseen asetukseen asetuksella (EU)N:o 2022/576.

A.L.E.S. – Arte Lavoro e Servizi S.p.A. vetosi oikeudessa oman asiavaltuutensa puuttumiseen ja totesi, ettei sillä ole intressiä tarjouskilpailussa, koska menettelyn käynnistäjänä ja hallinnoijana on kulttuuriministeriö, sekä vaati toissijaisesti kanteen hylkäämistä.

[– –] [menettely] Scudieri International toimitti MT:n [– –] kansalaisuutta koskevat asiakirjat.

[– –] [menettely]

I.4. Tribunale amministrativo regionale per la Toscana hylkäsi 25.5.2023 julkistetulla tuomiolla nro 508 Opera Laboratori Fiorentinin kanteen, mukaan lukien asetuksen (EU) N:o 833/2014 muuttamisesta annetun asetuksen (EU) 2022/576 5 k artiklan rikkomiseen perustuvan kanneperusteen siltä osin kuin siinä kielletään hankintasopimusten tai konsessiosopimusten tekeminen tai niiden täyttämisen jatkaminen, kun toisena osapuolena on ”tämän kohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun yhteisön puolesta tai johdolla toimiva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, yhteisö tai elin, myös silloin kun niillä on yli 10 prosentin osuus kyseisen sopimuksen arvosta tai niistä alihankkijoista, tavarantoimittajista tai yksiköistä, joiden voimavaroja käytetään hyväksi julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä tarkoitetulla tavalla”.

Kantaja oli vedonnut siihen, että säännöstä sovelletaan Scudieri Internationaliin sillä perusteella, että sen hallitukseen kuului kaksi jäsentä (kolmesta), joilla on Venäjän kansalaisuus. Toinen heistä eli MT oli myös yhtiön hallituksen puheenjohtaja ja yhtiön toimitusjohtaja sekä ainoa hallituksen jäsen Sielna S.p.A:ssa, joka omisti 90 prosenttia Scudieri Internationalin osuuksista.

Kantajan mukaan kiello oli voimassa tarjouskilpailuun osallistumishetkellä, ja se oli todellinen osallistumista koskeva vaatimus, joka olisi pitänyt tarkistaa menettelyyn hyväksymisen yhteydessä.

Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ei yhtynyt kantajan tulkintaan vaan katsoi, että tulkinta tarkoittaisi, että kielloa, jonka ”tarkoituksena on estää hankintasopimusten tekeminen sellaisten yhtiöiden kanssa, joiden kotipaikka on Venäjällä”, sovellettaisiin laaja-alaisesti, vaikka sopimuspuoleksi valittu Scudieri International on Italian oikeuden mukaan perustettu yhtiö, jonka kotipaikka sijaitsee Italiassa ja jossa omistajana on niin ikään italialainen yhtiö Sielna, jonka osakkaina on luonnollisia henkilöitä, jotka eivät ole Venäjän kansalaisia.

I.5. Opera Laboratori Fiorentini valitti Tribunale amministrativo regionale per la Toscanan tuomiosta Consiglio di Statoon, moitti päätöstä ja toisti ensimmäisessä oikeusasteessa esittämänsä väitteet.

Valittajayhtiö arvosteli ennakkoratkaisupyynnön kannalta merkityksellisellä toisella valitusperusteella asetuksen (EU) 2022/576 5 k artiklan tulkinnasta annettua ratkaisua.

[– –] [menettely]

I.6. Consiglio di Staton [menettely] [– –] mukaan [– –] mainitun EU:n asetuksen säännöstä koskevaan tulkintakysymykseen liittyy objektiivista epävarmuutta, joten kysymys on aiheellinen asian ratkaisun kannalta [– –]

[– –] [menettely]

II. Tulkintakysymyksen merkityksellisyys

II.1. Tosiseikkojen perusteella on vahvistettu, että Scudieri Internationalin hallitukseen kuului tarjouskilpailuun osallistumisen ajankohtana kolme jäsentä, joista kaksi on Venäjän kansalaisia. Toinen heistä eli Scudierin hallituksen puheenjohtaja ja yhtiön toimitusjohtaja MT oli myös 90 prosenttia Scudierin osuksista omistavan Sielna S.p.A:n hallituksen ainoa jäsen.

Molemmat yhtiöt ovat Italian oikeuden mukaan perustettuja yhtiöitä, ja niiden kotipaikka on Italiassa. Osakkaiden joukossa ei ole Venäjän kansalaisia.

II.2. Tarjouskilpailussa toiseksi sijoittunut valittajana esiintyvä Opera Laboratori Fiorentini vetoaa siihen, että sopimuspuoleksi valittu yhtiö Scudieri International olisi pitänyt sulkea pois tarjouskilpailusta sen perusteella, että asetuksen (EU) 2022/576 5 k artiklassa kielletään hankintasopimusten tekeminen sellaisten talouden toimijoiden kanssa, jotka toimivat oikeussubjektin, jolla on Venäjän kansalaisuus, ”puolesta ja johdolla”, ja että sopimuspuoleksi valittu yhtiö on käsiteltävässä asiassa sellaisen yhteisön ”johdon alainen”, jolla on Venäjän kansalaisuus, kuten on mainitun yhtiön hallituksen puheenjohtajalla ja toimitusjohtajalla.

II.3. Väite on merkityksellinen, sillä [– –][,] jos se otetaan käsiteltäväksi, riitautettu sopimuspuolen valintaa koskeva päätös on kumottava, ja sopimuspuoleksi olisi valittava valittaja Opera Laboratori Fiorentini.

III. Asiaa koskevat [Euroopan unionin] oikeuden säännökset ja kansalliset säännökset

III.1. SEUT 215 artiklassa määrätään seuraavaa: ”1. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto hyväksyy tarvittavat toimenpiteet määränemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Neuvosto ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.

2. Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

3. Tässä artikkelissa tarkoitettut säädökset sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta.”

SEUT 288 artikkelissa määrätään seuraavaa: ”Asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.”

Asetuksen (EU) 2022/576 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa muistutetaan, että päätöksellä (YUTP) 2022/578 laajennetaan ”luetteloa valvonnanalaisista tavaroista, jotka voisivat edistää Venäjän sotilaallista ja teknologista kehittämistä tai sen puolustus- ja turvallisuusalan kehittämistä”, ja sen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa täsmennetään, että päätöksessä ”kielletään – – julkisia hankintoja koskevien sopimusten ja käyttöoikeussopimusten tekeminen Venäjän kansalaisten ja Venäjälle sijoittautuneiden yhteisöjen ja elinten kanssa sekä tällaisten sopimusten täytäntöönpanon jatkaminen”.

Rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun asetuksen 833/2014 5 k artikkelissa, joka on lisätty asetuksella (EU) 2022/576, säädetään seuraavaa:

”Kielletään julkisia hankintoja koskevien direktiivien sekä direktiivin 2014/23/EU 10 artiklan 1 ja 3 kohdan, 6 kohdan a–e alakohdan ja 8, 9 ja 10 kohdan sekä 11, 12, 13 ja 14 artiklan, direktiivin 2014/24/EU 7 artiklan a–d alakohdan ja 8 artiklan sekä 10 artiklan b–f ja h–j alakohdan, direktiivin 2014/25/EU 18 artiklan, 21 artiklan b–e ja g–i alakohdan sekä 29 ja 30 artiklan ja direktiivin 2009/81/EY 13 artiklan a–d, f–h ja j alakohdan ja asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 VII osaston soveltamisalaan kuuluvien julkisia hankintoja koskevien sopimusten tai käyttöoikeussopimusten tekeminen tai niiden täytäntöönpanon jatkaminen, kun toisena osapuolena on

- a) Venäjän kansalainen, Venäjällä asuva luonnollinen henkilö tai Venäjälle sijoittautunut oikeushenkilö, yhteisö tai elin,
- b) oikeushenkilö, yhteisö tai elin, jonka omistusoikeuksista tämän kohdan a alakohdassa tarkoitettu yhteisö omistaa suoraan tai välillisesti yli 50 prosenttia, tai
- c) edellä a tai b alakohdassa tarkoitettun yhteisön puolesta tai johdolla toimiva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, yhteisö tai elin, myös silloin, kun niillä on yli 10 prosentin osuus kyseisen sopimuksen arvosta tai niistä alihankkijoista, tavarantoimittajista tai yhteisöistä, joiden voimavaroja käytetään hyväksi julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä tarkoitettulla tavalla.”

III.2. Siviililain (codice civile) 2380 bis §:ssä säädetään osakeyhtiöiden hallinnoinnista seuraavaa: ”Yhtiötä hallinnoidaan 2086 §:n 2 momentin säännöksen mukaisesti, ja siitä vastaavat yksinomaan hallituksen jäsenet, jotka suorittavat yhtiön tarkoituksen toteuttamisen edellyttämiä tehtäviä. 2086 §:n 2 momentissa tarkoitettujen hallintorakenteiden perustaminen on yksinomaan hallituksen jäsenten vastuulla.

2. Yhtiön hallinto voidaan osoittaa myös muille kuin osakkaille.
3. Jos hallinto on osoitettu usealle henkilölle, he muodostavat hallituksen.
4. Jos henkilöstösäännöissä ei vahvisteta hallituksen jäsenten lukumäärää vaan ainoastaan mainitaan enimmäis- ja vähimmäismäärät, asiasta päättää yhtiökokous.
5. Hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan, ellei yhtiökokous ole häntä nimittänyt.”

Scudieri Internationalin kaltaisiin rajavastuuyhtiöihin sovelletaan siviililain 2475 ja 2475 bis §:ää, joissa säädetään muun muassa, että 2086 §:n 2 momentissa tarkoitettujen hallintorakenteiden hallinto kuuluu yksinomaan hallituksen jäsenille ja että hallituksen jäsenet vastaavat yhtiön hallinnosta ja yleisestä edustuksesta.

Siviililain 2497 §:ssä säädetään pääomayhtiöiden johtamisesta ja koordinoinnista lisäksi seuraavaa:

”1. Yhtiöt tai yhteisöt, jotka yhtiöiden johtamis- ja koordinoitintoimintaa harjoittaessaan toimivat omaa tai muiden yrittäjyyttä koskevien intressien nimissä yhtiöiden hyvää hallintotapaa ja yrittäjyyttä koskevien periaatteiden vastaisesti, ovat suoraan vastuussa yhtiön osakkaille osakkuuden kannattavuudelle ja arvolle aiheutuneesta vahingosta sekä yhtiön velkojille yhtiön varallisuuden koskemattomuuden vahingoittumisesta. Vastuuta ei sitä vastoin ole, jos vahinkoa ei todeta johtamis- ja koordinoitintoiminnan kokonaistuloksen perusteella tai jos vahinko on poistettu kokonaisuudessaan, myös tähän tarkoitukseen tähtäävien toimenpiteiden avulla.

2. Yhteisvastuullisia ovat ne, jotka ovat millä tahansa tahalla osallisia vahinkoa aiheuttaneeseen tekoon, sekä saadun edun rajoissa ne, jotka ovat tietoisesti hyötäneet siitä.

3. Osakas ja yhtiön velkoja voivat ryhtyä toimenpiteisiin johtamis- ja koordinoitintoimintaa harjoittavaa yhtiötä tai yhteisöä vastaan vain, jos johtamis- ja koordinoitintoiminnan kohteena oleva yhtiö ei ole toiminut niitä tyydyttävällä tavalla.

4. Jos kolmansien johtamisen ja koordinoinnin kohteena oleva yhtiö on likvidaatiomenettelyssä, hallinnollisessa pakkoselvitysmenettelyssä tai erityishallintomenettelyssä, yhtiön velkojille kuuluvan menettelyn panee vireille pesänhoitaja, selvitysmies tai erityisasiamies (commissario straordinario).

Yhtiöiden johtamiseen ja koordinointiin sovelletaan siviililain 2497 sexies §:ssä tarkoitettua oletamaa, jonka mukaan ”tämän luvun säännöksiä sovellettaessa olettamana on, ellei toisin osoiteta, että yhtiöiden johtamis- ja koordinoitintoiminta harjoittaa yhtiö tai elin, joiden on konsolidoitava niiden tilinpäätökset tai jolle joka tapauksessa kuuluu määräysvalta niiden osalta siviililain 2359 §:n mukaisesti”.

IV. Vastakkaiset tulkinnat

IV.1. Sopimuspuoleksi valitun yhtiön mukaan asetuksella 2022/576 pyritään estämään Venäjän sotatoimien rahoittaminen, joten se kohdistuu julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemisestä hyötyviin eli hankintasopimuksen tosiasialliseen saajaan.

Scudieri International tekee tässä tarkoituksessa rinnastuksen ulkomaisten suorien sijoitusten seurannasta annettuun unionin säännöstöön, jossa otetaan huomioon ulkomainen sijoittaja. Asetuksen (EU) 2019/452 johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa säädetään seuraavaa: ”Jäsenvaltioiden, joilla on käytössä seurantamekanismi, olisi säädettävä unionin oikeutta noudattaen tarvittavista toimenpiteistä, jotta niiden seurantamekanismien ja seurantapäätösten kiertäminen voidaan estää. Tämän olisi katettava sijoitukset, jotka tehdään unionin sisältä keinotekoisin järjestelyin, jotka eivät kuvasta taloudellisia realiteetteja ja joilla kierretään seurantamekanismeja ja seurantapäätöksiä, jos sijoittaja on viime kädessä kolmannen maan luonnollisen henkilön tai yrityksen omistuksessa tai määräysvallassa. Tällä ei rajoiteta SEUT-sopimukseen kirjattua sijoittautumisvapautta eikä pääoman vapaata liikkuvuutta.”

Scudieri Internationalin mukaan merkitystä ei siten ole hallituksen jäsenten vaan osakkaiden kansalaisuudella.

Scudieri International viittaa tulkintaväitteensä tueksi komission asiakirjassaan ”Commission Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014” antamiin ohjeisiin. Se huomauttaa, että komissio julkaisi 22.6.2022 (viimeisin päivitys 31.10.2023) virallisen asiakirjan (Commission Consolidated FAQs), [– –] jonka pdf-tiedoston sivulla 290 tulkitaan tapausta, joka Scudieri Internationalin mukaan on identtinen käsiteltävän asian kanssa.

Asiakirjassa todetaan erityisesti seuraavaa:

”36. Is a company established in Germany with a managing director of Russian nationality and German residence excluded from the award or the fulfilment of public contracts if the threshold value is reached?

Last update: 23 May 2022

No, it is not excluded on the basis of the Sanctions Regulation since the contract is signed with the company which is established in Germany and not with its managing director.”

Scudieri International vetoaa siihen, että komission tulkinta vastaa Euroopan unionin neuvoston antamia suosituksia (päivitetty 27.6.2022) YUTP:n puitteissa hyväksytyjen rajoittavien toimenpiteiden tehokkaasta täytäntöönpanosta.

Scudieri International tähdentääkin, että asetus (EU) 2022/576 annettiin ”rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetun päätöksen 2014/512/YUTP muuttamisesta 8.4.2022 annetun päätöksen (YUTP) 2022/578” yhteydessä.

Scudieri International tarkasteli ensin näitä kahta päätöstä ja edellä mainittuja asetuksen (EU) N:o 576/2022 johdanto-osan kolmatta ja neljättä perustelukappaletta ja vahvisti sitten, että julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvillä seuraamuksilla pyritään estämään Venäjän sota- ja hyökkäysoperaatioiden rahoitus, sekä päätteli tästä, että 5 k artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemiselle sellaisten yhtiöiden kanssa, joissa on venäläistä pääomaa, jolloin merkitystä ei ole sillä, kuka yhtiötä hallinnoi, kun pääoma ei tule Venäjältä.

Päätelmän tueksi voidaan Scudieri Internationalin mukaan esittää sekä säännöksen ranskan- ja saksankieliset versiot että italiankielinen versio, jossa viitataan yhtiön ”johtoon”, sillä Italian yhtiöoikeuden mukaan hallituksen jäsen ei *johda* vaan *hallinnoi* yhtiötä.

Hallinnon käsite on Scudieri Internationalin mukaan *johdon* käsitteen vastakohta, mistä on osoituksena se, että ”johto” sisältyy ainoastaan siviililain 2497 §:ään. Tähän säännökseen sisältyvät säännöt sellaisia tilanteita varten, joissa oikeussubjekti (”yhtiö tai elin”) harjoittaa ”yhtiön johtamis- ja koordinoitintoimintaa”, joka siis erotetaan säännöksessä hallinnoinnista.

IV.1.1. Samansuuntaista tulkintaa tukee Avvocatura Generale dello Stato puolustaessaan hankintaviranomaista Ministero della Cultura – Galleria degli Uffizia.

Se vetoaa siviililain 2497 §:n ohella myös 2497 sexies §:een korostaakseen, että *johtamis- ja koordinoitotoiminnalla* tarkoitetaan toimintaa, jota emoyhtiön oletetaan harjoittavan määräysvallassaan olevaan yhtiöön nähden, kun taas hallituksen jäsenten varsinainen toiminta on yhtiön *hallinnointia*.

”Johdon” käsitteen havainnollistamiseksi se mainitsee kassaatioistuimen kolmannen jaoston 1.6.2021 antaman tuomion nro 15276, jonka perusteluissa viitataan laajalti siviililain 2497 §:ään.

Hankintaviranomaisten mukaan myös asetuksen 2022/576 5 k artiklan c alakohdassa viitataan ”johdon” käsitteeseen, joka on yhdensuuntainen Italian siviililakiin ja oikeuskäytäntöön sisältyvän käsitteen kanssa. Päätelmää tukee säännöksen sanamuoto, jossa toisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön ”puolesta” toimiva yhtiö rinnastetaan toisen yhteisön ”johdolla” toimivaan yhtiöön. Tätä tukee myös säännöksen systemaattinen tulkinta, jonka mukaan tavoitteena on estää se, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten sopimuspuoliksi valitaan yhtiöitä, jotka ovat venäläisten ”yhteisöjen” ratkaisevan vaikutusvallan alaisuudessa yhtiörakenteensa (b alakohta) tai muiden rajoitteiden perusteella (c alakohta).

Viittauksella ”luonnolliseen henkilöön”, joka tehdään viittaamalla c alakohdassa a alakohtaan, tarkoitetaan edellä esitetyn tulkintayhteyden perusteella Avvocatura Generale dello Staton mukaan edellä esitetyn tavoin miellettyä johtamista harjoittavaa holdingyhtiötä tai luonnollista henkilöä.

Edellä esitetyn perusteella esitetään seuraavaa:

– Merkitystä on sillä, ettei kumpikaan Scudieri Internationalin hallituksen venäläisistä jäsenistä MT tai HK ole sen holdingyhtiön, jonka määräysvallassa yhtiö on, osakkaita, eikä heillä ole osuuksia mainitussa yhtiössä.

– Sitä vastoin merkitystä ei ole sillä, että MT on emoyhtiön Sielnan hallituksen jäsen, sillä suhde ”johtoon” ei koske emoyhtiön hallituksen jäsentä, sillä emoyhtiöllä on yksinomaiset valtuudet yhtiön johdossa ja koordinoinnissa.

III.2. Opera Laboratori Fiorentini puoltaa asetuksen 2022/576 5 k artiklan c alakohdan vastakkaista tulkintaa suhteessa a alakohtaan.

Opera Laboratori Fiorentini vetoaa SEUT 215 artiklaan tueksi väitteelleen, jonka mukaan riidanalaisessa säännöksessä viitataan laajasti tulkittaviin tilanteisiin, jotta sen soveltamista ei rajoitettaisi yksittäisten oikeusjärjestelmien erityispiirteiden perusteella, koska tavoitteena on talous- ja rahoitussuhteiden täydellinen tai osittainen keskeyttäminen Venäjän kanssa.

Säännöksen soveltamisalan laajuus ilmenee Opera Laboratori Fiorentinin mukaan a alakohdasta, jossa subjektiivisena soveltamisalana mainitaan ”Venäjän kansalainen tai Venäjälle sijoittautunut luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, yhteisö tai elin”, jotta kansallisissa oikeusjärjestyksissä säädettyjen oikeushenkilöiden moninaisuus ei olisi hankintasopimusten sopimuspuolen valinnan tai täyttämisen kieltämisen esteenä sovellettaessa säännöstä yksittäisissä jäsenvaltioissa.

Valittajayhtiön mielestä säännöksen objektiivinen soveltamisala määritellään saman logiikan mukaisesti. Seuraamusten yhtenäisen tehokkuuden varmistamiseksi SEU 29 artiklan mukaisesti kaikissa unionin jäsenvaltioissa, soveltamisala määritellään näet kattamaan joukon eri perusteita tai suhteita, tilanteita ja valtioita, joiden osalta edellä mainittuihin oikeussubjekteihin sovelletaan valikoiviin menettelyihin osallistumista ja hankintasopimusten tekemistä koskevaa kieltoa: a alakohdassa sijoittautumisvaltio (Venäjällä); b alakohdassa omistusoikeutta koskeva asema; c alakohtaan sisältyvä ilmaus ”puolesta tai johdolla” toimiminen.

Edellä esitetystä seuraa, että säännöksen ja erityisesti sen c alakohdan tarkoitus on ymmärrettävä myös sen perusteella, miten se sijoittuu asetuksen systematiikassa suhteessa a ja b alakohtaan, sillä toisenlaisen päättelyn mukaan säännös olisi vain kahden ensiksi mainitun toisinto.

Opera Laboratori Fiorentinin keskeisen väitteen mukaan ilmauksella ”johto” tarkoitetaan mitä tahansa johtoon, määräysvaltaan, valvontaan, hallintointiin tai hallintoon liittyviä valtuuksia eli kaikkea vaikutusvaltaa, jota myös tosiasiallisesti käyttää ”yhteisö”/oikeussubjekti (luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, yhteisö tai elin), jolla on Venäjän kansalaisuus.

Opera Laboratori Fiorentinin mukaan tulkinta vastaa asetuksen yleistä ja abstraktia soveltamisalaa unionin oikeuden lähteissä mielletynä määriteltäessä yksityisoikeudellisten oikeussubjektien subjektiivisia oikeudellisia tilanteita sekä horisontaalisissa suhteissa että suhteissa valtioiden elimiin ja unionin toimielimiin. Asetuksen välitön sovellettavuus tarkoittaa lisäksi sitä, että se on sitova ilman kansallisia mukautuksia, ja että sitä sovelletaan kaikilta osiltaan.

Opera Laboratori Fiorentinin mukaan edellä esitetystä voidaan päätellä, että 5 k artiklan c alakohdassa tarkoitettua ilmausta ”johdolla” ei kansalliseen oikeusjärjestykseen perustuvien ilmaisujen perusteella voida tulkita suppeasti siviililain 2497 §:ssä tarkoitetuksi ”johdoksi ja koordinoinniksi”, koska jälkimmäinen säännös kuuluu kansalliseen oikeuteen. Kansallista säännöstä ei siten voida missään tapauksessa soveltaa, sillä se koskee vastuutapauksia, kun taas unionin asetuksessa oleva säännös koskee kieltoa, joka ulottuu yhtiön käsitettä ja yhtiöiden välisiä määräysvaltasuhteita paljon pidemmälle, mitä tukee se, että 5 k artiklassa ei mainita lainkaan yhtiö-sanaa vaan ainoastaan viitataan aiemmin mainittuihin oikeussubjekteihin subjektiivisen soveltamisalan laajentamiseksi.

Päinvastainen tulkinta perustuu Opera Laboratori Fiorentinin mielestä siten virheelliseen olettamukseen, jonka mukaan asetusta olisi tulkittava kansallisen siviililain säännöksen valossa, mikä on lisäksi vastoin periaatetta, jonka mukaan asetus on suoraan sovellettavissa jäsenvaltioissa.

Valittajayhtiö lisää, että vaikka noudatettaisiin vastapuolen rajoittavaa näkemystä, jonka mukaan asetuksessa tarkoitettu ”johdon” käsite rinnastetaan kansallisessa oikeudessa tarkoitettuun ”johdon ja koordinoinnin” käsitteeseen, juuri kassaatiotuomioistuimen vuonna 2021 antamassa, Avvocatura generale dello Staton mainitsemassa tuomiossa nro 15276 yhtiökokouksissa olevan äänioikeuden kautta harjoitettava omistajuuden rooli liitetään johto- ja koordinointivaltuuksien yhteydessä, millä korostetaan yhtiön johtamis- ja hallintointiprofiilia. Tämä on Opera Laboratori Fiorentinin mukaan ratkaiseva seikka, sillä emoyhtiön, joka omistaa yhtiöstä 90 prosenttia, ainoa hallituksen jäsen on Venäjän kansalainen. V. Kysymyksen muotoilu ja asian käsittelyn lykkääminen

V.1. Osapuolten vastakkaiset näkökannat valaisevat niitä perimmäisiä perusteluja, joilla tuetaan 5 k artiklan c alakohdan kahta mahdollista tulkintaa ”johdon” käsitteen osalta suhteessa edeltäviin a ja b alakohtaan.

Jälkimmäisestä kysymyksestä eli tulkintaepäilyä koskevasta lisäväitteestä todettakoon, että vaikka on riidatonta, että sopimuspuoleksi valittu yhtiö Scudieri International s.r.l. kuuluu c alakohdan ensimmäisessä osassa tarkoitettuun

”oikeushenkilön” käsitteen alaan, täysin riidatonta ei puolestaan ole se, onko jälkimmäisessä osassa tarkoitettu ilmaus ”johdolla” merkityksellinen vain siinä tapauksessa, että johtamista harjoittaa ”yhteisö”, joka ei ole luonnollinen henkilö, jolla on Venäjän kansalaisuus, vai käytetäänkö ilmaisua (”yhteisö”) c alakohdassa kattamaan kaikki a ja b alakohdassa tarkoitettut oikeussubjektit.

Tulkinta on objektiivisesti katsoen epävarma, ja koska tästä merkityksellisestä kysymyksestä, josta ei asetuksella 2022/576 käyttöön otetun säännöksen uutuuden vuoksi ole syntynyt oikeuskysymyksen ratkaisemisen mahdollistavaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, se vaatii lisäselvennystä.

Näin ollen esitetään seuraava tulkintaa koskeva ennakkoratkaisukysymys, ja Euroopan unionin tuomioistuinta pyydetään vastaamaan SEUT 267 artiklan perusteella seuraavaan asian ratkaisun kannalta merkitykselliseen kysymykseen:

”Onko asetuksen (EU) N:o 833/2014 5 k artiklan c alakohdan säännöksen, joka on lisätty rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta annetulla asetuksella (EU) 2022/576, sitä osaa, jossa kielletään hankintasopimusten tai konsessiosopimusten tekeminen tai niiden täyttämisen jatkaminen, kun toisena osapuolena on ”tämän kohdan a tai b alakohdassa tarkoitettun yhteisön puolesta tai johdolla toimiva luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, yhteisö tai elin, myös silloin kun niillä on yli 10 prosentin osuus kyseisen sopimuksen arvosta tai niistä alihankkijoista, tavarantoimittajista tai yksiköistä, joiden voimavaroja käytetään hyväksi julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä tarkoitettulla tavalla”, tulkittava siten, että kieltoa sovelletaan Italian oikeuden mukaan perustettuun yhtiöön, jonka kotipaikka on Italiassa, jossa omistajana on italialainen yhtiö ja jonka osakkaina on luonnollisia henkilöitä, jotka eivät ole Venäjän kansalaisia, mutta jonka hallituksen kolmesta jäsenestä kahdella on Venäjän kansalaisuus, ja toinen heistä eli kyseisen yhtiön hallituksen puheenjohtaja ja toimitusjohtaja on myös emoyhtiön, joka omistaa yhtiöstä 90 prosenttia, ainoa hallituksen jäsen?”

[– –] [asian käsittelyn lykkääminen, oikeudenkäyntikuluista päättäminen, ohjeita kirjaamolle ja pyyntö poistaa tunnistetiedot]

[– –] Roomassa [– –] 25.1.2024 [– –]