Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

26. september 2019*

Eelotsusetaotlus – ELTL artiklid 49 ja 56 – Hanked – Direktiiv 2014/24/EL – Artikkel 71 – Allhanked – Riigisisesed õigusnormid, mis võimaldavad sõlmida allhankelepinguid kuni 30% ulatuses hankelepingu mahust

Kohtuasjas C-63/18,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus, Itaalia) 13. detsembri 2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 1. veebruaril 2018, menetluses

Vitali SpA

versus

Autostrade per l'Italia SpA,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president E. Regan (ettekandja), kohtunikud C. Lycourgos, E. Juhász, M. Ilešič ja I. Jarukaitis,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistasid *avvocato dello Stato* C. Colelli ja *avvocato dello Stato* V. Nunziata,

– Norra valitsus, esindajad: K. H. Aarvik, H. Røstum ja C. Anker,

– Euroopa Komisjon, esindajad: L. Haasbeek, G. Gattinara ja P. Ondrůšek,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada ELTL artikleid 49 ja 56, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2014, L 94, lk 65), mida on muudetud komisjoni 24. novembri 2015. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2015/2170 (ELT 2015, L 307, lk 5) (edaspidi „direktiiv 2014/24“), artiklit 71 ja proportsionaalsuse põhimõtet.

2 Taotlus on esitatud Vitali SpA ja Autostrade per l'Italia SpA vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab viimase kui hankija otsust jätta esimene riigihankemenetlusest kõrvale.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2014/24 põhjendused 1, 41, 78, 100 ja 105 näevad ette:

„(1) Riigihankelepingute sõlmimine liikmesriikide ametiasutuste poolt või nende nimel peab toimuma Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELi toimimise leping) sätestatud põhimõtete alusel ning järgides eelkõige kaupade vaba liikumise, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtteid ning nendest tulenevaid põhimõtteid, nagu võrdne kohtlemine, mittediskrimineerimine, vastastikune tunnustamine, proportsionaalsus ja läbipaistvus. Teatavat maksumust ületavate riigihankelepingute puhul oleks siiski vaja riiklikke hankemenetlusi kooskõlastavaid sätteid, mis aitaksid tagada, et kõnealuseid põhimõtteid praktikas järgitakse ning et riigihanked oleksid konkurentsile avatud.

[…]

(41) Käesolev direktiiv ei tohiks ühelgi viisil takistada selliste meetmete kehtestamist või elluviimist, mis on vajalikud avaliku korra, kõlbluse, julgeoleku, […] seisukohalt, kui need meetmed on kooskõlas ELi toimimise lepinguga.

[…]

(78) Riigihanked tuleks kohandada [väikeste või keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd)] vajadustele. Avaliku sektori hankijaid tuleks ergutada kasutama komisjoni talituste 25. juuni 2008. aasta töödokumendis „Euroopa parimate tavade juhend, millega lihtsustatakse VKEde juurdepääsu riigihankelepingutele“ sätestatud parimate tavade koodeksit, milles juhendatakse, kuidas nad saavad kohaldada hankemenetluse raamistikku viisil, mis hõlbustab VKEde osalemist hankemenetlustes. Sel eesmärgil ja konkurentsi suurendamiseks tuleks avaliku sektori hankijaid eelkõige kutsuda üles jaotama suured lepingud osadeks. […]

Liikmesriikidel peaks olema jätkuvalt võimalik minna kaugemale oma jõupingutustes soodustada VKEde osalemist riigihanketurul, laiendades lepingu väiksemateks lepinguteks jaotamise asjakohasuse arvestamise kohustuse ulatust, nõudes avaliku sektori hankijatelt põhjenduste esitamist otsuse kohta jätta leping osadeks jaotamata või kehtestades kohustuse jaotada leping teatavatel tingimustel osadeks. Samal eesmärgil peaks liikmesriikidel olema võimalik näha ette alltöövõtjatele otsemaksete tegemise mehhanisme.

[…]

(100) Riigihankelepinguid ei tohiks sõlmida ettevõtjatega, kes on osalenud kuritegelikus ühenduses või kes on mõistetud süüdi korruptsioonis, liidu finantshuve kahjustavas pettuses, terroriakti toimepanekus, rahapesus või terrorismi rahastamises. […]

[…]

(105) On oluline, et pädevad riiklikud asutused, näiteks tööinspektsioonid või keskkonnakaitseametid, tagavad oma vastutusala ja pädevuse piirides asjakohaste meetmetega keskkonna-, sotsiaal- ja tööõiguse valdkonnas alltöövõtjate poolt nende kohaldatavate kohustuste täitmise, mis on kehtestatud liidu või siseriiklike õigusaktidega või kollektiivlepingutega või käesolevas direktiivis loetletud rahvusvaheliste keskkonna-, sotsiaal- ja tööõiguse sätetega, tingimusel et sellised eeskirjad ja nende kohaldamine on kooskõlas liidu õigusega.

[…]

[…] Lisaks tuleks sõnaselgelt sätestada, et liikmesriikidel peaks olema võimalik minna kaugemale, näiteks laiendades läbipaistvusega seotud kohustusi, võimaldades alltöövõtjatele otsemaksete tegemist või lubades või nõudes seda, et avaliku sektori hankijad kontrolliksid, et alltöövõtjad ei ole üheski olukorras, mille puhul oleks õigustatud ettevõtjate kõrvaldamine. […]

Samuti tuleks sõnaselgelt sätestada, et liikmesriigid võivad oma siseriikliku õiguse alusel kehtestada vastutuse osas rangemad eeskirjad või minna alltöövõtjatele otsemaksete tegemisel kaugemale.“

4 Vastavalt direktiivi 2014/24 artikli 4 punktile a kohaldatakse seda hankelepingute suhtes, mille eeldatav maksumus käibemaksuta on ehitustööde riigihankelepingute puhul 5 225 000 eurot või sellest suurem.

5 Direktiivi artikli 18 „Riigihanke üldpõhimõtted“ lõike 1 esimene lõik näeb ette:

„Avaliku sektori hankijad kohtlevad ettevõtjaid võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning tegutsevad läbipaistvalt ja proportsionaalselt.“

6 Nimetatud direktiivi artikli 57 „Kõrvaldamise alused“ lõige 1 näeb ette, et hankija jätab ettevõtja hankemenetluses osalemisest kõrvale, kui ta on artiklite 59–61 kohase kontrolli teel kindlaks teinud või muul viisil teada saanud, et selle ettevõtja suhtes on langetatud lõplik süüdimõistev kohtuotsus ühel selles sättes nimetatud põhjustest.

7 Sama direktiivi artikli 63 „Teiste üksuste suutlikkusele toetumine“ lõike 1 esimene lõik sätestab:

„Artikli 58 lõike 3 kohaste majandusliku ja finantsseisundi kriteeriumite ning artikli 58 lõike 4 kohaste tehnilise ja kutsealase suutlikkuse kriteeriumite täitmisel võib ettevõtja vajaduse korral ja konkreetse lepingu puhul toetuda teiste üksuste suutlikkusele, olenemata nendevaheliste suhete õiguslikust laadist. XII lisa II osa punktis f sätestatud haridust ja kutsekvalifikatsiooni või asjakohast töökogemust puudutavate kriteeriumite osas võivad ettevõtjad toetuda aga üksnes teiste üksuste suutlikkusele, kui viimati nimetatud teevad selliseid ehitustöid ja osutavad selliseid teenuseid, mille jaoks selline suutlikkus on nõutav. Kui ettevõtja soovib toetuda teiste üksuste suutlikkusele, tõendab ta avaliku sektori hankijale, et vajalikud vahendid on talle kättesaadavad, näiteks esitades sellistelt üksustelt saadud vastava kinnituse.“

8 Direktiivi 2014/24 artikkel 71 „Allhanked“ näeb ette:

„1. Artikli 18 lõikes 2 osutatud kohustuste täitmine alltöövõtjate poolt tagatakse oma vastutusala ja pädevuse piirides tegutsevate pädevate riiklike asutuste asjakohaste meetmetega.

2. Avaliku sektori hankija võib hankedokumentides paluda või liikmesriik võib nõuda, et pakkuja osutaks oma pakkumuses sellele, milliste lepingu osade suhtes kavatseb ta sõlmida allhankelepingu kolmandate isikutega, ja kõik allhankelepingute kavandatavad täitjad.

3. Liikmesriigid võivad alltöövõtja taotluse korral ja kui lepingu olemus seda lubab, ette näha, et avaliku sektori hankija kannab alltöövõtjale otse üle nende teenuste, asjade või ehitustööde eest tasumisele kuuluvad maksed, mille alltöövõtja on osutanud või tarninud ettevõtjale, kellega riigihankeleping sõlmiti (peatöövõtjale). Sellised meetmed võivad sisaldada asjakohaseid mehhanisme, mis võimaldavad peatöövõtjal alusetud maksed vaidlustada. Kõnealust makseviisi käsitlev kord nähakse ette hankedokumentides.

4. Lõigete 1–3 kohaldamine ei piira peatöövõtja vastutuse küsimust.

5. Ehitustööde hankelepingute puhul ja nende teenuste osas, mida osutatakse rajatisel avaliku sektori hankija otsese järelevalve all, nõuab avaliku sektori hankija pärast lepingu sõlmimist ja hiljemalt siis, kui algab lepingu täitmine, et peatöövõtja teataks talle selliste ehitustööde või teenustega seotud ja selleks hetkeks teadaolevate alltöövõtjate nimed, kontaktandmed ja seaduslikud esindajad. Avaliku sektori hankija nõuab, et peatöövõtja teataks talle selle teabe mis tahes muutustest lepingu kehtivusaja jooksul ning sama teabe ka mis tahes uute alltöövõtjate kohta, kes asjaomaste ehitustööde või teenustega järgnevalt seotud on.

Olenemata esimesest lõigust võivad liikmesriigid sätestada kohustuse, et nõutav teave edastatakse otse peatöövõtja kohta.

Kui see on käesoleva artikli lõike 6 punkti b kohaldamise eesmärgil vajalik, lisatakse nõutavale teabele artikli 59 kohased alltöövõtjate endi kinnitused. Käesoleva artikli lõike 8 kohaste rakendusmeetmetega võib ette näha, et alltöövõtjad, kes on kohal pärast lepingu sõlmimist, esitavad enda kinnituse asemel tõendid ja muud täiendavad dokumendid.

Esimest lõiku ei kohaldata tarnijate suhtes.

Avaliku sektori hankijad võivad esimeses lõigus sätestatud kohustusi laiendada või liikmesriigid võivad nende laiendamist nõuda näiteks:

a) asjade hankelepingutele, nende teenuste hankelepingutele, mis ei ole seotud rajatistel avaliku sektori hankija otsese järelevalve all osutatavate teenustega, või ehitustööde või teenuste hankelepingutega seotud tarnijatele;

b) peatöövõtja alltöövõtjate alltöövõtjatele või alltöövõtuahelas veelgi allapoole.

6. Artikli 18 lõikes 2 osutatud kohustuste rikkumise vältimiseks võib võtta asjakohaseid meetmeid, näiteks:

a) kui liikmesriigi siseriiklik õigus näeb ette alltöövõtjate ja peatöövõtja solidaarvastutuse mehhanismi, peab asjaomane liikmesriik tagama asjakohaste eeskirjade kohaldamise vastavalt artikli 18 lõikes 2 sätestatud tingimustele;

b) avaliku sektori hankija võib kooskõlas artiklitega 59, 60 ja 61 kontrollida, kas alltöövõtjate kõrvaldamine artikli 57 kohaselt on põhjendatud, või liikmesriigid võivad temalt selle kontrollimist nõuda. Sellistel juhtudel nõuab avaliku sektori hankija, et ettevõtja asendaks alltöövõtja, kelle puhul kontrollimine näitas kohustusliku kõrvaldamise aluste olemasolu. Avaliku sektori hankija võib nõuda või liikmesriik võib teda kohustada nõudma, et ettevõtja asendaks alltöövõtjat, kelle puhul näitas kontrollimine mittekohustusliku kõrvaldamise aluste olemasolu.

7. Liikmesriigid võivad oma siseriikliku õiguse alusel kehtestada rangemad eeskirjad või minna alltöövõtjatele otsemaksete tegemisel kaugemale, näiteks nähes ette, et alltöövõtjatele on võimalik otse maksta, ilma et nad peaksid otsemaksmist taotlema.

8. Liikmesriigid, kes on otsustanud näha lõigete 3, 5 või 6 kohased meetmed ette õigus- või haldusnormidega ning liidu õigust arvestades, täpsustavad nende meetmete rakendamise tingimused. Seejuures võivad liikmesriigid piirata nende meetmete kohaldatavust, näiteks teatavatele lepinguliikidele, avaliku sektori hankijate või ettevõtjate kategooriatele või teatavatele summadele."

Itaalia õigus

9 Seadusandliku dekreedi nr 50 – Riigihangete seadustik (Codice dei contratti pubblici; *GURI* nr 91 regulaarne lisa, 19.4.2016; edaspidi „seadusandlik dekreet nr 50/2016") artikli 105 lõike 2 kolmas lause näeb ette:

„Ilma et see piiraks lõike 5 kohaldamist, ei või võimalik allhange olla suurem kui 30% ehitustööde, teenuste või asjade kogumaksumusest."

10 Seadusandliku dekreedi nr 50/2016 artikli 105 lõige 5 on sõnastatud järgmiselt:

„Ilma et see piiraks samas lõikes ette nähtud piirangute kohaldamist, ei või artikli 89 lõikes 11 osutatud tööde puhul võimalikud allhanked ületada 30% tööde maksumusest ning neid ei või jagada ilma objektiivsete põhjusteta."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

11 Autostrade per l'Italia kuulutas augustis 2016 avaldatud hanketeatega välja piiratud hankemenetluse, et sõlmida hankeleping kiirtee A8 viienda sõiduraja laiendamiseks alates Milano Nordi maksupunktist kuni Lainate eritasandilise ristmikuni; hanke eeldatav maksumus oli 85 211 216,84 eurot ilma käibemaksuta.

12 Vitali jäeti hankemenetlusest kõrvale põhjendusel, et 30% allhangete osakaalu piirmäär, mis oli ette nähtud seadusandliku dekreedi nr 50/2016 artikli 105 lõikes 2, oli ületatud.

13 Vitali esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse, milles palus eelkõige, et tal lubataks uuesti hankes osaleda.

14 5. jaanuari 2018. aasta osalise otsusega lükkas eelotsusetaotluse esitanud kohus tagasi kõik Vitali kaebuse toetuseks esitatud väited, välja arvatud väide, mille kohaselt liidu õigusega ei ole kooskõlas Itaalia õiguses allhangetele ette nähtud 30% osakaalu piirmäär.

15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas selline mahuline piirang on kooskõlas ELTL artiklitega 49 ja 56, direktiivi 2014/24 artikliga 71 ja proportsionaalsuse põhimõttega.

16 See kohus märgib, et Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) on selles osas leidnud, et liikmesriigi seadusandjal on õigus kehtestada allhanke puhul rangemad piirid kui liidu õiguse asjakohastes sätetes ette nähtud, kuna sellised piirid on põhjendatud, pidades silmas ühelt poolt sotsiaalse jätkusuutlikkuse põhimõtteid ja teiselt poolt ELTL artiklis 36 sätestatud väärtusi, mille hulka kuuluvad ka avalik kord ja julgeolek. Nimetatud kohus rõhutab lisaks, et Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) on seisukohal, et riigihangete valdkonnas allhangete mahuliste piirangutega seonduv Euroopa Kohtu praktika, mis puudutab Euroopa Parlamendi ja

nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT 2004, L 134, lk 114), ei ole direktiivi 2014/24 raames kohaldatav.

17 Siiski märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et sarnaselt 31. märtsi 2004. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2004/17/EÜ, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT 2004, L 134, lk 1), ja direktiiviga 2004/18 ei näe direktiiv 2014/24 allhangete jaoks ette mingit mahulist piirangut. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul võib asjaolu, et allhangetele on ette nähtud 30protsendiline üldine ülempiir hanke kogumaksumusest, muuta ettevõtjate, eriti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate jaoks riigihangetes osalemise keerulisemaks, takistades seega asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse teostamist. See piir on abstraktselt määratletud kindlates hankeprotsentides, sõltumata võimalusest kontrollida potentsiaalsete alltöövõtjate pädevust ja ilma et üldse mainitaks asjaomaste ülesannete põhilist laadi.

18 Seetõttu tekib eelotsusetaotluse esitanud kohtul küsimus, kas kõnealused riigisisesed õigusnormid ei lähe kaugemale sellest, mis on taotletavate eesmärkide saavutamiseks vajalik.

19 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardia maakonna halduskohus, Itaalia) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas asutamisvabaduse põhimõte ja teenuste osutamise vabaduse põhimõte, mis on sätestatud [ELTL] artiklites 49 ja 56, [direktiivi 2014/24] artikkel 71, mis ei näe ette allhangete mahu piiramist, ning liidu õiguses sätestatud proportsionaalsuse põhimõte keelavad kohaldada selliseid liikmesriigi riigihangete alaseid õigusnorme nagu Itaalia normid, mis on sätestatud [seadusandliku dekreedi nr 50/2016] artikli 105 lõike 2 kolmandas lauses, mille kohaselt ei tohi allhangete maht olla suurem kui 30% ehitustööde, teenuste või asjade hanke kogumaksumusest?“

20 Euroopa Kohtu president jättis 8. märtsi 2018. aasta määrusega Vitali (C-63/18, ei avaldata, EU:C:2018:199) rahuldamata eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotluse lahendada eelotsusetaotlus vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 105 lõikele 1 kiirendatud menetluses.

Eelotsuse küsimuse analüüs

21 Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikleid 49 ja 56 ning direktiivi 2014/24 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt on pakkujal õigus sõlmida allhankelepinguid kolmandate isikutega kuni 30% ulatuses hanke maksumusest.

22 Kõigepealt tuleb märkida, et kuna põhikohtuasjas kõne all olev hange ületab 5 225 000 euro piirmäära, mis on ette nähtud direktiivi 2014/24 artikli 4 punktis a, tuleb käesolevale eelotsusetaotlusele vastata just sellest direktiivist lähtudes.

23 Tuleb meelde tuletada, et nimetatud direktiivi eesmärk on vastavalt selle põhjendusele 1 tagada, et riigihankelepingute sõlmimisel järgitakse eelkõige kaupade vaba liikumise, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtteid ning nendest tulenevaid põhimõtteid, nagu võrdne kohtlemine, mittediskrimineerimine, proportsionaalsus ja läbipaistvus, ning tagada, et riigihanked oleksid konkurentsile avatud.

24 Eelkõige on nimetatud direktiivi artikli 63 lõikes 1 sõnaselgelt ette nähtud, et pakkujatel on võimalus teatud tingimustel tugineda teiste ettevõtjate pädevusele, et vastata teatavatele ettevõtjate valiku kriteeriumidele.

25 Lisaks sätestab sama direktiivi artikkel 71, mis käsitleb konkreetselt allhanget, lõikes 2, et hankija võib nõuda või võib olla liikmesriigi poolt kohustatud nõudma pakkujalt, et tema pakkumuses oleks ära toodud need hankeosad, milles ta kavatseb sõlmida allhankelepingud kolmandate isikutega, ning kõik kavandatavad alltöövõtjad.

26 Sellest järeldub, et sarnaselt direktiiviga 2004/18, mis tunnistati direktiiviga 2014/24 kehtetuks, on direktiivis 2014/24 sätestatud pakkujate võimalus kasutada hankelepingu täitmisel allhanget, tingimusel et selles direktiivis ette nähtud tingimused on täidetud (vt selle kohta seoses direktiiviga 2004/18 14. juuli 2016. aasta kohtuotsus Wrocław – Miasto na prawach powiatu, C-406/14, EU:C:2016:562, punktid 31–33).

27 Nimelt on väljakujunenud kohtupraktika kohaselt, ja nagu nähtub direktiivi 2014/24 põhjendusest 78, liidu huvides saavutada riigihangete valdkonnas hankemenetluste suurem konkurentsile avatus. Allhanke kasutamine, mis soodustab väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate osalemist riigihankes, aitab selle eesmärgi täitmisele kaasa (vt selle kohta 5. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 Lisaks leidis Euroopa Kohus 14. juuli 2016. aasta kohtuotsuse Wrocław – Miasto na prawach powiatu (C-406/14, EU:C:2016:562) – mis puudutas direktiivi 2004/18 tõlgendamist – punktis 35, et hankedokumentide klausel, mis kehtestab alltöövõtjate kasutamisele piirangu abstraktselt protsentuaalselt määratletud osas, sõltumata võimalike alltöövõtjate pädevuse kindlakstegemise võimalikkusest ja mainimata asjasse puutuvate ülesannete põhilist laadi, on selle direktiiviga – mis oli nimetatud kohtuasja vaidluse suhtes kohaldatav – vastuolus.

29 Sellega seoses tuleb märkida, et kuigi direktiivi 2014/24 artikkel 71 kordab sisuliselt direktiivi 2004/18 artikli 25 sisu, kehtestab see siiski allhanke kohta täiendavad eeskirjad. Eelkõige näeb see artikkel 71 ette, et hankija võib nõuda või võib olla liikmesriigi poolt kohustatud nõudma pakkujalt, et teda teavitataks kavatsustest allhangete kohta, ning et hankija võib teatavatel tingimustel kanda alltöövõtjale otse üle nende teenuste, asjade või ehitustööde eest tasumisele kuuluvad maksed, mille alltöövõtja on osutanud või tarninud peatöövõtjale. Lisaks sätestab nimetatud artikkel 71, et hankijad võivad kontrollida või võivad olla liikmesriigi poolt kohustatud kontrollima, kas esineb direktiivi artiklis 57 sätestatud alltöövõtjate välistamise põhjuseid, mis puudutavad eelkõige kuritegelikus ühenduses osalemist, korruptsiooni või pettust.

30 Siiski ei saa liidu seadusandja tahtest piiritleda nende eeskirjade vastuvõtmisel täpsemalt olukorrad, kus pakkuja kasutab allhanget, järeldada, et liikmesriikidel on nüüdsest õigus piirata abstraktselt kindlaksmääratud osa hankest nii, nagu seda teeb põhikohtuasjas kõne all olevate õigusnormidega kehtestatud piirang.

31 Sellega seoses väidab Itaalia valitsus, et liikmesriikidel on lubatud näha ette muud meetmed kui need, mis on konkreetselt loetletud direktiivis 2014/24, et tagada muu hulgas läbipaistvuse põhimõtte järgimine riigihankemenetlustes, kuna seda põhimõtet on selles direktiivis rohkem rõhutatud.

32 Täpsemalt toob see valitsus esile asjaolu, et põhikohtuasjas kõne all oleva allhanke piiramine on õigustatud, võttes arvesse Itaalias valitsevaid erilisi asjaolusid, kus allhanke puhul on alati olnud tegemist ühega vahenditest, mida kasutatakse kuritegelike kavatsuste rakendamiseks. Piirates hanke osa, milles võib teha allhanke, muudavad riigisisesed õigusnormid avalikes hangetes osalemise kuritegelike ühenduste jaoks vähem atraktiivseks, mis võib ennetada maffia sisseimbumist avalikus hankes ja kaitsta sel viisil avalikku korda.

33 On tõsi, nagu märgib Itaalia valitsus, et direktiivi 2014/24 põhjendused 41 ja 105 ning selle direktiivi teatud sätted, nagu artikli 71 lõige 7, näitavad sõnaselgelt, et liikmesriikidel on vabadus näha oma riigisiseses õiguses ette rangemaid norme kui need, mis on selles direktiivis allhangetele ette nähtud, tingimusel et need normid on kooskõlas liidu õigusega.

34 Samuti on tõsi, et nagu tuleneb eelkõige direktiivis 2014/24 ette nähtud kvalitatiivsetest valikukriteeriumidest, eelkõige selle artikli 57 lõikes 1 sätestatud kõrvaldamise alustest, soovis liidu seadusandja selliste sätete vastuvõtmisega vältida seda, et ettevõtjad, kelle suhtes on selles artiklis ette nähtud tingimustel tehtud süüdimõistev kohtuotsus, osaleksid riigihankemenetluses.

35 Samuti on direktiivi 2014/24 põhjenduses 41 ette nähtud, et direktiivi ükski säte ei tohiks takistada selliste meetmete kehtestamist või elluviimist, mis on vajalikud eelkõige avaliku korra, kõlbluse ja julgeoleku seisukohalt, kui need meetmed on kooskõlas EL toimimise lepinguga, samas kui direktiivi põhjenduses 100 on täpsustatud, et riigihankelepinguid ei tohiks sõlmida eelkõige ettevõtjatega, kes on osalenud kuritegelikus ühenduses.

36 Lisaks tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et liikmesriikidel on teatav kaalutlusruum, et võtta meetmeid, mille eesmärk on saavutada läbipaistvuse tagamise kohustuse järgimine, mis on hankijatele kohustuslik kõigis hankemenetlustes. Nimelt suudab iga liikmesriik ise kõige paremini määratleda, lähtudes talle omastest ajaloolistest, õiguslikest, majanduslikest või sotsiaalsetest kaalutlustest, millised on need olukorrad, kus võib ilmneda käitumist, mis võib tingida selle kohustuse rikkumise (vt selle kohta 22. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Impresa Edilux ja SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Täpsemalt on Euroopa Kohus juba otsustanud, et võitlus organiseeritud kuritegevuse kaudu riigihangete sektorisse sisseimbumise vastu on õiguspärane eesmärk, millega saab põhjendada riigihankemenetlustes kohaldatavate EL toimimise lepingu alusnormide ja üldpõhimõtete piirangut (vt selle kohta 22. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Impresa Edilux ja SICEF, C-425/14, EU:C:2015:721, punktid 27 ja 28).

38 Siiski, isegi kui eeldada, et allhangete mahu piirangut võiks pidada selliseks, et võidelda selle nähtusega, läheb selline piirang, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kaugemale sellest, mis on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks.

39 Sellega seoses tuleb märkida, et hankijad peavad kogu menetluse jooksul järgima direktiivi 2014/24 artiklis 18 sätestatud riigihankemenetluse põhimõtteid, mille hulka kuuluvad eelkõige võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja proportsionaalsuse põhimõtted (20. septembri 2018. aasta kohtuotsus Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, punkt 38).

40 Täpsemalt, nagu on täheldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 30, keelavad põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisesed õigusnormid üldiselt ja abstraktselt asjaomase hankelepingu kindlaksmääratud protsendimäära ületava allhanke kasutamise, mistõttu see keeld kehtib sõltumata sellest, milline on kõnealusest hankest puudutatud majandussektor, tööde laad või kes on alltöövõtjate isikud. Pealegi ei jäta selline üldine keeld hankijale võimalust anda juhtumipõhist hinnangut (vt analoogia alusel 5. aprilli 2017. aasta kohtuotsus Borta, C-298/15, EU:C:2017:266, punktid 54 ja 55).

41 Sellest järeldub, et selliste riigisiseste õigusnormide raames, nagu on kõne all põhikohtuasjas, peab pakkuja kõigi hangete puhul tegema ise märkimisväärse osa ehitustöödest, asjade tarnimisest või teenuste osutamisest, vastasel juhul jäetaks ta automaatselt riigihankemenetlusest kõrvale, sealhulgas juhul, kui hankijal on võimalik kontrollida asjaomaste alltöövõtjate isikuid ja kui ta leiab pärast kontrollimist, et selline keeld ei ole organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemiseks kõnealuse hankelepingu raames vajalik.

42 Nagu rõhutab komisjon, võib vähem piiravate meetmetega saavutada Itaalia seadusandja taotletava eesmärgi, nagu nendega, mis on ette nähtud direktiivi 2014/24 artiklis 71 ja millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 29. Lisaks, nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, on Itaalia õiguses juba ette nähtud palju meetmeid, mille eesmärk on sõnaselgelt keelata hankemenetlustes osalemine ettevõtjatel, keda kahtlustatakse maffiasse kuulumises või riigis tegutsevate peamiste kuritegelike ühenduste huvidega seoste omamises.

43 Järelikult ei saa sellise alltöövõtu kasutamise keelamist, nagu on kõne all põhikohtuasjas, pidada direktiiviga 2014/24 kooskõlas olevaks.

44 Seda järeldust ei sea kahtluse alla Itaalia valitsuse argument, et kontrollimised, mida hankija peab riigisisese õiguse alusel läbi viima, ei ole tõhusad. Nimelt ei muuda selline asjaolu, mis – nagu näib ilmnevat selle valitsuse enda seisukohtadest – tuleneb nende kontrollide eripärast, kuidagi põhikohtuasjas kõne all oleva riigisisese meetme piiravat olemust. Lisaks sellele ei ole Itaalia valitsus käesoleva kohtuasja raames kuidagi tõendanud, et direktiivi 2014/24 artiklis 71 ette nähtud erinevaid norme, millega liikmesriigid võivad piirata allhangete kasutamist, ning selle direktiivi artikli 57 alusel lubatud võimalike alltöövõtjate kõrvaldamise põhjusi, millele on viidatud direktiivi artikli 71 lõike 6 punktis b, ei saa rakendada viisil, mis võimaldaks saavutada põhikohtuasjas kõne all olevate riigisiseste õigusnormidega taotletava eesmärgi.

45 Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 2014/24 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt on pakkujal õigus sõlmida allhankelepinguid kolmandate isikutega kuni 30% ulatuses hanke maksumusest.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta, mida on muudetud komisjoni 24. novembri 2015. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2015/2170, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised riigisisesed õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt on pakkujal õigus sõlmida allhankelepinguid kolmandate isikutega kuni 30% ulatuses hanke maksumusest.

Allkirjad