Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

13. märts 2025*

Eelotsusetaotlus – Riigihanked Euroopa Liidus – Direktiiv 2014/24/EL – Artikkel 25 – Selliste kolmandate riikide ettevõtjad, kes ei ole sõlminud liiduga rahvusvahelist lepingut, millega tagatakse vastastikune ja võrdne võimalus riigihangetes osalemiseks – Nende ettevõtjate õiguse „sama soodsatel tingimustel kohtlemisele“ puudumine – Sellise ettevõtja hankemenetlusest kõrvalejätmine riigisiseste õigusnormide alusel – Liidu ainupädevus

Kohtuasjas C-266/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia) 23. märtsi 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 20. aprillil 2022, menetluses

CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd,

Astra Vagoane Călători SA

versus

Autoritatea pentru Reformă Feroviară,

Alstom Ferroviaria SpA,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: kolmanda koja president C. Lycourgos (ettekandja) neljanda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud S. Rodin ja O. Spineanu-Matei,

kohtujurist: A. Rantos,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd ja Astra Vagoane Călători SA, esindaja: *avocat* D. Cristea,

– Autoritatea pentru Reformă Feroviară, esindajad: D. Feraru, S. A. Roşeanu ja I.-D. Şohan,

* Kohtumenetluse keel: rumeenia.

– Alstom Ferroviaria SpA, esindajad: *avocates* C. Ciolan ja O. Gavrilă,

– Austria valitsus, esindaja: J. Schmoll,

– Euroopa Komisjon, esindajad: A. Biolan, G. Gattinara, P. Ondrůšek ja G. Wils,

olles 11. mai 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb 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) artikli 2 lõike 1 punkti 13, artikli 18 lõike 1, artiklite 25 ja 49 ning õiguskindluse põhimõtte ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud ühelt poolt CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd-st ja Astra Vagoane Călători SA-st koosneva konsortsiumi (edaspidi koos „konsortsium“) ning teiselt poolt Autoritatea pentru Reformă Feroviară (raudteereformi korraldav amet, Rumeenia; edaspidi „ARF“) ja Alstom Ferroviaria SpA vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab ARFi otsust jätta see konsortsium kõrvale hankemenetlusest – mille ese on elektrirongide tarnimine ning nende rongide hooldus- ja remonditeenuste osutamine – põhjendusel, et seda konsortsiumi juhtiv äriühing CRRC Qingdao Sifang on Hiinas asutatud äriühing.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2014/24

3 Direktiivi 2014/24 põhjendustes 1 ja 17 on märgitud:

„(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.

[…]

(17) Nõukogu [22. detsembri 1994. aasta] otsusega 94/800/EÜ[, mis käsitleb Euroopa Ühenduse nimel sõlmitavaid tema pädevusse kuuluvaid küsimusi puudutavaid kokkuleppeid, mis saavutati mitmepoolsete kaubandusläbirääkimiste Uruguay voorus (1986–1994) (EÜT 1994, L 336, lk 1; ELT eriväljaanne 11/21, lk 80),] kiideti heaks Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankeleping (edaspidi „WTO riigihankeleping“). WTO riigihankelepingu eesmärk on luua riigihankelepingute mitmepoolne tasakaalustatud õiguste ja kohustuste raamistik, et liberaliseerida ja laiendada maailmakaubandust. WTO riigihankelepingu 1., 2., 4. ja 5. lisa ja Euroopa Liitu käsitleva I liitega ning samuti teiste asjakohaste, liidu suhtes siduvate rahvusvaheliste kokkulepetega hõlmatud lepingute puhul peaksid avaliku sektori hankijad täitma kõnealuste kokkulepetega sätestatud kohustusi, kohaldades käesolevat direktiivi kokkulepetega ühinenud kolmandate riikide ettevõtjate suhtes.“

4 Direktiivi artikli 2 „Mõisted“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

10) „ettevõtja“ – füüsiline või juriidiline isik või avaliku sektori asutus või selliste isikute ja/või asutuste rühm, sealhulgas igasugused ettevõtjate ajutised ühendused, kes pakub turul ehitustööde ja/või ehitustöö tegemist, asju või teenuseid;

[…]

13) „hankedokument“ – avaliku sektori hankija esitatud või tema poolt viidatud dokument, milles kirjeldatakse riigihanke või menetluse elemente või määratakse need kindlaks, sealhulgas hanketeade, eelteade, kui seda kasutatakse riigihanke väljakuulutamiseks, tehniline kirjeldus, kirjeldav dokument, lepingu kavandatavad tingimused, taotlejate ja pakkujate esitatavate dokumentide vormingud, teave kõikide suhtes kehtivate kohustuste kohta ja kõik täiendavad dokumendid;

[…]“.

5 Direktiivi artiklis 7 „Vee-, energeetika- ja transpordisektori ning postiteenuste sektori lepingud“ on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata riigihankelepingute ja ideekonkursside suhtes, mis on sõlmitud või korraldatud [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta] direktiivi 2014/25/EL[, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT 2014, L 94, lk 243),] alusel ühe või mitme kõnealuse direktiivi artiklites 8–14 nimetatud tegevusalaga tegelevate avaliku sektori hankijate poolt ja kõnealuste tegevuste sooritamiseks, […]“.

6 Direktiivi 2014/24 artikli 18 „Riigihanke üldpõhimõtted“ lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud, et avaliku sektori hankijad kohtlevad ettevõtjaid võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning tegutsevad läbipaistvalt ja proportsionaalselt.

7 Direktiivi artikkel 25 „WTO riigihankelepingu ja muude rahvusvaheliste kokkulepetega seotud tingimused“ on sõnastatud järgmiselt:

„WTO riigihankelepingu Euroopa Liitu käsitleva I liite üldiste märkuste ning 1., 2., 4. ja 5. lisa ning teiste liidu jaoks kohustuslike rahvusvaheliste lepingute reguleerimisala piires kohtlevad avaliku sektori hankijad kõnealuste lepingute osaliste ehitustöid, asju, teenuseid ja ettevõtjaid sama soodsatel tingimustel kui liidu ehitustöid, asju, teenuseid ja ettevõtjaid.“

8 Direktiivi artikli 27 „Avatud hankemenetlus“ lõikes 1 on sätestatud:

„Avatud hankemenetluse puhul võib iga huvitatud ettevõtja esitada hanketeate peale pakkumuse.

[…]“.

9 Direktiivi artikkel 49 „Hanketeated“ näeb ette:

„Hanketeadet kasutatakse riigihanke väljakuulutamiseks kõigi menetluste korral, ilma et see piiraks artikli 26 lõike 5 teise lõigu ja artikli 32 kohaldamist. Kõnealused hanketeated sisaldavad V lisa C osas esitatud teavet ja need avaldatakse kooskõlas artikliga 51.“

Direktiiv 2014/25

10 Direktiivi 2014/25 põhjendustes 2 ja 27 on märgitud:

„(2) Et tagada vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihangete avatus konkurentsile, on soovitav koostada sätted, millega kooskõlastatakse hankemenetlused teatavat maksumust ületavate hankelepingute puhul. Sellist kooskõlastamist on vaja selleks, et tagada Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELi toimimise leping) põhimõtete mõju, eriti kaupade vaba liikumine, asutamisvabadus ja teenuste osutamise vabadus ning nendest tulenevad põhimõtted, nagu võrdne kohtlemine, mittediskrimineerimine, vastastikune tunnustamine, proportsionaalsus ja läbipaistvus. […]

[…]

(27) […] otsusega [94/800] kiideti heaks [WTO riigihankeleping]. WTO riigihankelepingu eesmärk on luua riigihankelepingute mitmepoolne tasakaalustatud õiguste ja kohustuste raamistik, et liberaliseerida ja laiendada maailmakaubandust. WTO riigihankelepingu Euroopa Liitu käsitleva I liite 3., 4. ja 5. lisa ja üldiste märkuste, samuti teiste asjakohaste, liidu suhtes siduvate rahvusvaheliste kokkulepetega hõlmatud lepingute puhul peaksid võrgustiku hankijad täitma kõnealuste kokkulepetega sätestatud kohustusi, kohaldades käesolevat direktiivi kokkulepetega ühinenud kolmandate riikide ettevõtjate suhtes.“

11 Selle direktiivi artiklis 11 „Transporditeenused“ on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse tegevuste suhtes, mis on seotud võrgustike käitamise või avalikkusele transporditeenuse pakkumisega rongiga, automaatsüsteemidega, trammiga, trollibussiga, bussiga või köisteedel.

Transporditeenuste puhul loetakse võrgustiku olemasoluks seda, kui teenust osutatakse vastavalt liikmesriigi pädeva asutuse kehtestatud tegevustingimustele, nagu näiteks teenindusmarsruutide tingimused, pakutav läbilaskevõime või teenindussagedus.“

12 Nimetatud direktiivi artiklis 43 „WTO riigihankelepingu ja muude rahvusvaheliste kokkulepetega seotud tingimused“ on sätestatud:

„WTO riigihankelepingu Euroopa Liitu käsitleva I liite 3., 4. ja 5. lisa ja üldiste märkuste ning teiste liidu jaoks kohustuslike rahvusvaheliste lepingute reguleerimisala piires kohtlevad artikli 4 lõike 1 punkti a kohased võrgustiku sektori hankijad kõnealuste kokkulepete osaliste ehitustöid, asju, teenuseid ja ettevõtjaid sama soodsatel tingimustel kui liidu ehitustöid, asju, teenuseid ja ettevõtjaid.“

13 Direktiivi artikli 45 „Avatud hankemenetlus“ lõikes 1 on sätestatud:

„Avatud hankemenetluse puhul võib iga huvitatud ettevõtja esitada hanketeate peale pakkumuse.

[…]“.

Rumeenia õigus

14 19. mai 2016. aasta seaduse nr 98/2016 riigihangete kohta (Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice) (*Monitorul Oficial al României*, I osa, nr 390, 23.5.2016) 3. aprillil 2020 kehtinud redaktsioonis (edaspidi „riigihangete seadus“) on artikli 3 lõike 1 punktis jj mõiste „ettevõtja“ määratletud kui „füüsiline või avalik- või eraõiguslik juriidiline isik või selliste isikute rühm või ühendus, sealhulgas igasugused kahe või enama sellise üksuse vahelised ajutised ühendused, kes pakuvad turul seaduslikult ehitustööde tegemist, asju või teenuseid“.

15 Riigihangete seaduse artiklis 236 on sätestatud:

„1. Käesolevat seadust kohaldatakse pärast selle jõustumise kuupäeva algatatud hankemenetlustele.

2. Käesoleva seaduse jõustumise kuupäeval pooleliolevatele hankemenetlustele kohaldatakse hankemenetluse algatamise kuupäeval kehtinud seadust.

3. Käesolevat seadust kohaldatakse avalikele hanke- või raamlepingutele, mis on sõlmitud pärast selle jõustumise kuupäeva.

4. Enne käesoleva seaduse jõustumise kuupäeva sõlmitud hanke- või raamlepingute suhtes kohaldatakse seadust, mis kehtis nende sõlmimise kuupäeval, kogu nende sõlmimist, muutmist, tõlgendamist, tagajärgi, täitmist ja lõpetamist käsitlevas osas.“

16 Valitsuse 31. märtsi 2021. aasta erakorralise määrusega nr 25/2021 teatavate riigihankealaste õigusaktide muutmise ja täiendamise kohta (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2021 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul achizițiilor publice) (*Monitorul Oficial al României*, I osa, nr 346, 5.4.2021; edaspidi „OUG nr 25/2021“), mis jõustus 5. aprillil 2021, muudeti mitut riigihangete seaduse sätet.

17 OUG nr 25/2021 V artiklis on sätestatud:

„Hankemenetlustele, mille raames on ettevõtjad käesoleva erakorralise määruse jõustumise kuupäevaks pakkumusi esitanud, kohaldatakse õigusnorme, mis kehtisid nende hankemenetluste algatamise kuupäeval.“

18 Riigihangete seaduse (OUG-ga nr 25/2021 muudetud redaktsioonis) artikli 3 lõike 1 punktis jj on mõiste „ettevõtja“ määratletud kui „füüsiline või avalik- või eraõiguslik juriidiline isik või selliste isikute rühm või ühendus, sealhulgas igasugused kahe või enama sellise üksuse vahelised ajutised ühendused, kes pakuvad turul seaduslikult ehitustööde tegemist, asju või teenuseid ning kes on asutatud:

i) [liidu] liikmesriigis;

ii) Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) liikmesriigis;

iii) kolmandas riigis, kes on ratifitseerinud [WTO] riigihankelepingu, kui sõlmitav riigihankeleping kuulub kõnealuse lepingu Euroopa Liitu käsitleva I liite 1., 2., 4., 5., 6. ja 7. lisa kohaldamisalasse;

iv) kolmandates riikides, mis on ühinemas [liiduga];

v) kolmandates riikides, mis ei kuulu alapunkti iii kohaldamisalasse, aga mis on osalised muus rahvusvahelises lepingus, mis kohustab [liitu] andma vaba pääsu riigihangete turule“.

19 Riigihangete seaduse (OUG-ga nr 25/2021 muudetud redaktsioonis) artiklis 49 on sätestatud:

„1. Avaliku sektori hankijad peavad kohtlema ettevõtjaid võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning tegutsema läbipaistvalt ja proportsionaalselt.

2. WTO riigihankelepingu Euroopa Liitu käsitleva […] I liite 1., 2., 4., 5., 6. ja 7. lisa ja muude [liidule] kohustusi kehtestavate rahvusvaheliste lepingute kohaldamisalas kohtlevad avaliku sektori hankijad kõnealuste lepingute osaliste ehitustöid, asju, teenuseid ja ettevõtjaid [liidu] ehitustööde, asjade, teenuste ja ettevõtjatega sama soodsatel tingimustel.“

20 Riigihangete seaduse (OUG-ga nr 25/2021 muudetud redaktsioonis) artikli 53 lõikes 1 *bis* on ette nähtud:

„Avaliku sektori hankija jätab hankemenetlusest kõrvale iga füüsilise või juriidilise isiku, kellel on üksikpakkuja/ühispakkuja/taotleja/kolmandast isikust partneri/alltöövõtja staatus ja kes ei vasta artikli 3 lõike 1 punkti jj määratlusele […]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

21 ARF kuulutas 3. aprillil 2020 välja avatud riigihankemenetluse, mille esemeks oli „20 uue maakondadevahelise elektrirongi RE-IR ostmine ja kõnealuste rongide toimimiseks vajalike hooldus- ja remonditeenuste ostmine“.

22 19. aprillil 2021 esitasid pakkumused kaks ettevõtjat, nimelt konsortsium ja Alstom Ferroviaria.

23 ARF avaldas 2. novembril 2021 vaidlusaluse hanke lõpliku protokolli, millega ta jättis konsortsiumi hankemenetlusest kõrvale ja kuulutas edukaks Alstom Ferroviaria pakkumuse. Kõrvalejätmise alus oli see, et konsortsiumi juhtpartner äriühing CRRC Qingdao Sifang ei kuulunud riigihangete seaduse (OUG-ga nr 25/2021 muudetud redaktsioonis) artikli 3 lõike 1 punktis jj sätestatud mõiste „ettevõtja“ alla tulenevalt asjaolust, et tema registrijärgne asukoht on Hiinas.

24 Konsortsium esitas 11. novembril 2021 vaidlustuse Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilorile (riiklik vaidlustuskomisjon, Rumeenia) (edaspidi „CNSC“). Ta väitis oma vaidlustuses, et see OUG nr 25/2021 tagasiulatuval kohaldamisel põhinev hankemenetlusest kõrvalejätmine on vastuolus Rumeenia põhiseaduse ja liidu õigusega.

25 CNSC jättis 31. jaanuari 2022. aasta otsusega selle vaidlustuse rahuldamata alljärgnevatel põhjustel.

26 Esiteks märkis see asutus, et Hiina Rahvavabariik ei vastanud ühelegi tingimusele, mis on ette nähtud riigihangete seaduse (OUG-ga nr 25/2021 muudetud redaktsioonis) artikli 3 lõike 1 punkti jj alapunktides i–v.

27 Teiseks tuvastas CNSC, et konsortsium oli esitanud oma pakkumuse 19. aprillil 2021, st pärast OUG nr 25/2021 jõustumist 5. aprillil 2021.

28 Kolmandaks rõhutas see organ, et OUG nr 25/2021 V artikli kohaselt on ainult need hankemenetlused, mille käigus ettevõtjad esitasid pakkumused enne valitsuse erakorralise määruse jõustumise kuupäeva, reguleeritud nende hankemenetluste algatamise kuupäeval kehtinud õigusnormide kohaselt. Seevastu hankemenetlusi, milles ei ole esitatud ühtegi pakkumust 5. aprilliks 2021, mis on OUG nr 25/2021 jõustumise kuupäev, reguleerib nüüd see määrus.

29 Konsortsium esitas 14. veebruaril 2022 CNSC otsuse peale kaebuse Curtea de Apel Bucureștile (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.

30 Konsortsium väidab oma kaebuses, et hankemenetluse eeskirjade muutmine menetluse käigus kujutab endast mitme liidu õiguse põhimõtte – eelkõige õiguspärase ootuse kaitse, õiguskindluse, tagasiulatuva jõu puudumise, läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte – rikkumist.

31 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et OUG nr 25/2021 muutis riigihangete õiguslikku raamistikku ja määratles uuesti teatavad hankemenetlustes osalemise üldnormid vastavalt direktiivi 2014/24 artiklile 25, milles on sätestatud liikmesriikide kohustus tagada liikmesriikide ettevõtjatega võrdne kohtlemine ainult neile ettevõtjatele, kes on pärit sellistest kolmandatest riikidest, mis on osalised selles sättes viidatud rahvusvahelistes lepingutes.

32 Rumeenia valitsus viitas OUG nr 25/2021 preambulis viimaste aastate suundumusele, et riigihankemenetlustes suureneb selliste kolmandate riikide pakkujate hulk, kelle puhul on vähem tagatud selliste nõuete järgimine nagu sertifitseeritud kvaliteedistandardid, keskkonna- ja säästva arengu standardid, töötingimuste ja sotsiaalkaitse nõuded ning konkurentsipoliitika.

33 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et direktiivi 2014/24 artikkel 25 ei tee selles sättes nimetatud ettevõtjate kohtlemisel mingit vahet selle alusel, millisel hetkel need ettevõtjad esitasid oma pakkumused riigihankemenetlustes, milles nad osalevad.

34 Nimetatud kohtul on tekkinud küsimus, mil määral on ühelt poolt tagatud liidu õiguses tunnustatud õiguskindluse põhimõtte ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte järgimine ning teiselt poolt direktiivi 2014/24 artikli 18 lõikes 1 koostoimes selle direktiivi artikli 2 lõike 1 punktiga 13 ja artikliga 49 ette nähtud võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimine, kui pakkuja jäetakse hankemenetlusest kõrvale õigusakti alusel, millega on pärast hanketeate avaldamist muudetud riigisiseses õiguses „ettevõtja“ määratlust.

35 Neil asjaoludel otsustas Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas õiguskindluse põhimõtte ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, millega võeti alates 5. aprillist 2021 üle [direktiivi 2014/24] artikkel 25 ning millega nähti ette, et ettevõtjad, kelle suhtes neid liidu sätteid ei kohaldata, võivad jätkuvalt riigihankemenetlustes osaleda ainult juhul, kui nad on pakkumused esitanud enne selle seadusemuudatuse jõustumise kuupäeva?

2. Kas võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja proportsionaalsuse põhimõttega, mis on ette nähtud direktiivi 2014/24 artikli 18 lõikes 1 koostoimes selle direktiivi artikli 2 lõike 1 punktiga 13 ja artikliga 49, on vastuolus pakkuja hankemenetlusest kõrvalejätmine liikmesriigi valitsuse kehtestatud normatiivakti alusel, millega kehtestatakse uus õigusnorm, millega muudetakse ettevõtja määratlust pärast seda, kui on avaldatud hanketeade hankemenetluse kohta, milles see ettevõtja osaleb?“

Menetlus Euroopa Kohtus

36 Neljanda koja presidendi 28. septembri 2023. aasta otsusega peatati menetlus käesolevas kohtuasjas Euroopa Kohtu kodukorra artikli 55 alusel kuni kohtuotsuse kuulutamiseni kohtuasjas C-652/22, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret.

37 Pärast 22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsust Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910) jätkati 23. oktoobril 2024 menetlust.

Euroopa Kohtu pädevus

38 ARF ja Alstom Ferroviaria väidavad, et Euroopa Kohus ei ole pädev esitatud küsimusi analüüsima, kuna need ei puuduta tegelikult mitte liidu õiguse tõlgendamist, vaid riigisiseste õigusnormide tõlgendamist ja faktiliste asjaolude hindamist, mis kuulub liikmesriigi kohtu ainupädevusse.

39 Tuleb meenutada, et ELL artikli 19 lõike 3 punkti b ja ELTL artikli 267 esimese lõigu kohaselt on Euroopa Kohus pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad eelkõige liidu õiguse tõlgendamist.

40 Käesoleval juhul ei ole vaidlust selles, et esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse sätete ja põhimõtete tõlgendamist.

41 Järelikult on Euroopa Kohus pädev nendele küsimustele vastama.

Eelotsuse küsimuste vastuvõetavus

42 ARF ja Alstom Ferroviaria väidavad, et esitatud küsimused on vastuvõetamatud, kuna need ei ole põhikohtuasja lahendamisel asjakohased. Sellega seoses märgib ARF, et CRRC Qingdao Sifang, kes jäeti põhikohtuasjas käsitletavast riigihankemenetlusest kõrvale, on asutatud Hiina Rahvavabariigi territooriumil; Hiina ei ole sõlminud liiduga rahvusvahelist lepingut, mis tagaks võrdse ja vastastikuse võimaluse riigihangetes osalemiseks. Sellest järeldub, et see äriühing ei kuulu direktiivi 2014/24 kohaldamisalasse.

43 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et ELTL artiklis 267 sätestatud Euroopa Kohtu ja liikmesriigi kohtute koostöö raames on ainult liikmesriigi kohtul, kelle lahendada on vaidlus ja kes peab asjas otsuse tegema, pädevus kohtuasja erisusi arvestades hinnata nii eelotsuse vajalikkust oma otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega, kui küsimused on esitatud liidu õiguse tõlgendamise kohta, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud vastama. Sellest järeldub, et eeldatakse, et liidu õigust puudutavad küsimused on asjakohased. Euroopa Kohus võib liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotlusele vastamisest keelduda vaid siis, kui on ilmne, et taotletav liidu õiguse tõlgendus ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja tegelike asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (16. jaanuari 2025. aasta kohtuotsus Banco de Santander (üksiktarbijate esindamine), C-346/23, EU:C:2025:13, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 Käesoleval juhul ei ole aga täidetud tingimused, mille korral võib Euroopa Kohus keelduda esitatud küsimustele vastamisest.

45 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab nimelt teada, kas liidu õigusega on vastuolus konsortsiumi kõrvalejätmine põhikohtuasjas käsitletavast riigihankemenetlusest riigisiseste õigusnormide alusel, millega muudeti mõistet „ettevõtja“, et võtta üle direktiivi 2014/24 artikkel 25. Neil tingimustel ei ole selge, et taotletud liidu õiguse tõlgendamine ei ole mitte mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega või et probleem on hüpoteetiline.

46 22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsuse Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910) punktidest 45, 51 ja 67 nähtub tõesti, et olukorras, kus liidus osaleb riigihankemenetluses sellise kolmanda riigi ettevõtja, kes ei ole sõlminud liiduga rahvusvahelist lepingut, mis tagab võrdse ja vastastikuse võimaluse riigihangetes osalemiseks, ei saa see ettevõtja tugineda sellistele liidu õigusaktides sisalduvatele riigihankeid käsitletavatele normidele nagu direktiivi 2014/24 artikkel 18. Kuna nendes direktiivides sisalduvaid riigihankenorme ei saa kohaldada sellise kolmanda riigi ettevõtja esitatud pakkumuse suhtes, ei saa nende tõlgendamine olla asjakohane, et lahendada vaidlus, mille see ettevõtja on algatanud selleks, et vaidlustada viis, kuidas neid norme kõnealuses hankemenetluses kohaldati. Järelikult on sellise vaidluse puhul vastuvõetamatu eelotsusetaotlus, millega eelotsusetaotluse esitanud kohus palub sellist tõlgendust.

47 Kui aga vaidlus puudutab – nagu käesoleval juhul – küsimust, millistel tingimustel võib liidu riigihankemenetlusest kõrvale jätta sellise kolmanda riigi ettevõtja, kes ei ole sõlminud liiduga rahvusvahelist lepingut, mis tagaks võrdse ja vastastikuse võimaluse riigihangetes osalemiseks, siis võib eelotsusetaotluse esitamine, milles palutakse tõlgendada liidu õiguse sätteid või põhimõtteid, mis võivad eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul seda küsimust reguleerida, olla tema menetluses oleva vaidluse lahendamisel asjakohane.

48 Järelikult on käesolevas kohtuasjas esitatud küsimused vastuvõetavad.

Eelotsuse küsimuste analüüs

49 Oma küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas õiguskindluse põhimõtet ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet ning direktiivi 2014/24 artikli 18 lõiget 1 koostoimes selle direktiivi artikli 2 lõike 1 punktiga 13 ja artikliga 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui sellise kolmanda riigi ettevõtja, kes ei ole

sõlminud liiduga selle direktiivi artiklis 25 osutatud rahvusvahelist lepingut, jäetakse liikmesriigis korraldatud riigihankemenetlusest kõrvale riigisiseste õigusnormide alusel, mis on jõustunud pärast hanketeate avaldamist, kuid enne, kui see ettevõtja esitas oma pakkumuse.

Sissejuhatavad märkused

50 Kõigepealt tuleb märkida, et arvestades põhikohtuasjas kõne all oleva riigihankemenetluse eset, milleks on raudteeveoks mõeldud rongide ning hooldus- ja remonditeenuste ostmine, ei kuulu see menetlus mitte direktiivi 2014/24, millele eelotsusetaotluses viidatakse, vaid direktiivi 2014/25 kohaldamisalasse.

51 Nimelt ei laiene direktiivi 2014/24 artikli 7 kohaselt selle direktiivi kohaldamisala direktiivi 2014/25 artiklis 11 määratletud transporditeenuste sektori riigihankelepingutele (1. augusti 2022. aasta kohtuotsus Roma Multiservizi ja Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, punkt 64).

52 Direktiivi 2014/25 artikli 11 „Transporditeenused“ esimeses lõigus on täpsustatud, et seda direktiivi kohaldatakse tegevuste suhtes, mis on seotud võrgustike käitamise või avalikkusele transporditeenuse pakkumisega, muu hulgas raudteetranspordi valdkonnas. Selle artikli teise lõigu kohaselt on võrgustik olemas, kui teenust osutatakse vastavalt liikmesriigi pädeva asutuse kehtestatud tegevustingimustele, näiteks teenindusmarsruutide tingimused, pakutav läbilaskevõime või teenindussagedus.

53 Käesoleval juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kindlaks teha, kas põhikohtuasjas kõne all olev riigihankemenetlus kuulub direktiivi 2014/25 artikli 11 alusel selle direktiivi kohaldamisalasse, millisel juhul ei kuulu see menetlus vastavalt direktiivi 2014/24 artiklile 7 viimati nimetatud direktiivi kohaldamisalasse.

54 Pärast seda täpsustust tuleb märkida, et direktiivi 2014/24 artikkel 25 on sõnastatud samamoodi nagu direktiivi 2014/25 artikkel 43.

55 Seega ei saa asjaolu, et see menetlus võib kuuluda direktiivi 2014/24 kohaldamisala asemel direktiivi 2014/25 kohaldamisalasse, mõjutada esitatud küsimuste analüüsi. Nimelt tuleb seda analüüsi, mis tehakse direktiivi 2014/24 artikli 25 alusel, pidada tehtuks ka direktiivi 2014/25 artikli 43 seisukohast, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus otsustab, et põhikohtuasjas käsitletav riigihankemenetlus kuulub viimati nimetatud direktiivi kohaldamisalasse.

Sisulised küsimused

56 Liit on teatavate kolmandate riikide suhtes seotud rahvusvaheliste lepingutega, sh WTO riigihankelepinguga, mis tagavad vastastikku ja võrdselt liidu ettevõtjate pääsu riigihanketurule nendes kolmandates riikides ja nende kolmandate riikide ettevõtjate osalemise liidu riigihangetes. Direktiivi 2014/24 artikkel 25 peegeldab neid liidu rahvusvahelisi kohustusi, sätestades, et kui see on ette nähtud WTO riigihankelepingu või muude liidule siduvate rahvusvaheliste konventsioonidega, peavad liikmesriikide avaliku sektori hankijad kohtlema sellise lepingu osalisteks olevate kolmandate riikide ettevõtjaid sama soodsatel tingimustel kui liidu ettevõtjaid (vt selle kohta 22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punktid 41 ja 42).

57 Teised kolmandad riigid ei ole seni sellist rahvusvahelist lepingut liiduga sõlminud. Nende hulgas on Hiina Rahvavabariik.

58 Järelikult ei laiene „igale huvitatud ettevõtjale“ direktiivi 2014/24 artikli 27 lõikega 1 antud õigus esitada liidus avatud hankemenetluses hanketeate peale pakkumus selliste kolmandate riikide ettevõtjatele, kes ei ole liiduga sellist rahvusvahelist lepingut sõlminud. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 65–73 sisuliselt märkis, tähendaks selle sätte teistsugune tõlgendamine ja seega selle direktiivi isikulisele kohaldamisalale piiramatu ulatuse omistamine seda, et nende kolmandate riikide ettevõtjatele tagataks võrdne võimalus osaleda liidu riigihankemenetlustes. See annaks neile õiguse vähemalt sama soodsale kohtlemisele, eirates selle direktiivi artiklit 25, mis piirab selle õiguse nende kolmandate riikide ettevõtjatega, kes on sõlminud liiduga sellise rahvusvahelise lepingu, nagu on selles artiklis nimetatud (vt selle kohta 22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punktid 46 ja 47).

59 Sellest järeldub, et direktiivi 2014/24 tuleb mõista nii, et käesoleva kohtuotsuse punktis 57 viidatud kolmandate riikide ettevõtjate osalemine liidu hankemenetlustes ei ole tagatud. See tähendab, et need ettevõtjad võib nendest menetlustest kas kõrvale jätta või lubada neil seal osaleda, kuid nad ei saa tugineda sellele direktiivile ja nõuda, et nende pakkumusi koheldaks liikmesriikide pakkujate ja nimetatud direktiivi artiklis 25 viidatud kolmandate riikide pakkujate pakkumustega sama soodsatel tingimustel (vt selle kohta 22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punktid 45 ja 47).

60 Iga üldkohaldatav akt, mille konkreetne eesmärk on määrata kindlaks kord, mille kohaselt võivad kolmanda riigi ettevõtjad osaleda liidu riigihankemenetlustes, kuulub ELTL artikli 3 lõike 1 punkti e alusel liidu ainupädevusse ühise kaubanduspoliitika valdkonnas. Nii on see aktide puhul, mis liidu ja kolmanda riigi vahelise lepingu puudumise korral määravad ühepoolselt kindlaks, kas, ja kui jah, siis millistel tingimustel võivad selle kolmanda riigi ettevõtjad osaleda liidu riigihankemenetlustes. Sarnaselt selliste lepingutega on neil ühepoolsetel aktidel nimelt otsene ja vahetu mõju kaupade ja teenuste vahetusele kolmanda riigi ja liidu vahel (vt selle kohta 22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punkt 57).

61 Sellest järeldub, et üksnes liit on pädev vastu võtma üldkohaldatavat akti, mis puudutab liidusiseselt sellise kolmanda riigi ettevõtjate osalemist riigihankemenetlustes, kes ei ole sõlminud liiduga rahvusvahelist lepingut, mis tagab võrdse ja vastastikuse võimaluse riigihangetes osalemiseks, kehtestades kas korra, mis tagab neile ettevõtjatele võimaluse nendes menetlustes osalemiseks, või korra, mis välistab need ettevõtjad või näeb ette nende pakkumuste teiste ettevõtjate esitatud pakkumustega võrdlemisel saadud tulemuse kohandamise (22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punkt 61).

62 ELTL artikli 2 lõike 1 kohaselt võib liidu ainupädevusse kuuluvates valdkondades õiguslikult siduvaid akte seadusandlikult menetleda ja vastu võtta ainult liit, liikmesriigid võivad seda teha ainult liidu volitusel või liidu õigusaktide rakendamiseks. Liit ei ole aga volitanud liikmesriike seadusandlikult menetlema ja vastu võtma õiguslikult siduvaid akte, mis puudutavad sellise kolmanda riigi ettevõtjate osalemist riigihankemenetlustes, kes ei ole liiduga rahvusvahelist lepingut sõlminud. Samuti ei ole liit seni vastu võtnud selliseid akte, mida liikmesriigid võiksid rakendada (22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punkt 62).

63 Kui liit ei ole õigusakte vastu võtnud, peab avaliku sektori hankija hindama, kas lubada hankemenetluses osaleda sellise kolmanda riigi ettevõtjatel, kes ei ole sõlminud liiduga rahvusvahelist lepingut, mis tagab võrdse ja vastastikuse võimaluse riigihangetes osalemiseks, ning kui ta otsustab seda lubada, siis kas on asjakohane näha ette nende ettevõtjate ja teiste ettevõtjate esitatud pakkumuste võrdlemisel saadud tulemuse kohandamine (22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punkt 63).

64 Käesoleval juhul ei olnud liidu õiguse sätet, mis kohustaks lubama riigihankemenetlustes osaleda või neist kõrvale jätma sellise kolmanda riigi ettevõtjaid, kes ei ole sõlminud liiduga rahvusvahelist lepingut, mis tagaks võrdse ja vastastikuse võimaluse riigihangetes osalemiseks. Arvestades käesoleva kohtuotsuse punktides 60–62 osutatud norme, mille kohaselt on juhul, kui puudub liidu antud volitus või liidu õigusakt, mida saab rakendada, liikmesriikidel keelatud ühise kaubanduspoliitika valdkonnas õigusakte vastu võtta, ei saa kohaldada põhikohtuasjas kõne all olevaid riigisiseseid õigusnorme, mis panevad avaliku sektori hankijale kohustuse jätta need ettevõtjad hankemenetlusest kõrvale. Hankija ülesanne on käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis nimetatud tingimustel otsustada, kas konsortsiumil tuleb lubada hankemenetluses osaleda või tuleb ta kõrvale jätta.

65 Neil tingimustel ei oma tähtsust see, et need riigisisesed õigusnormid on jõustunud pärast hanketeate avaldamist, kuid enne, kui ettevõtja esitas oma pakkumuse.

66 Veel tuleb rõhutada, et kuna selliste kolmandate riikide ettevõtjatel, kes ei ole liiduga sõlminud rahvusvahelist lepingut, mis tagaks võrdse ja vastastikuse võimaluse riigihangetes osalemiseks, ei ole direktiivi 2014/24 artikli 25 alusel õigust sama soodsatel tingimustel kohtlemisele, võib avaliku sektori hankija esitada hankedokumentides sellise kohtlemise korra, mille eesmärk on kajastada objektiivset erinevust ühelt poolt nende ettevõtjate ning teiselt poolt liidu ja liiduga artikli 25 tähenduses sellise lepingu sõlminud kolmandate riikide ettevõtjate õigusliku olukorra vahel. Kuigi on mõeldav, et selline kohtlemise kord peab vastama teatavatele põhimõtetele ja nõuetele, nagu läbipaistvuse põhimõte või proportsionaalsuse põhimõte, saab kaebust, milles palutakse tuvastada nende põhimõtete rikkumine hankija poolt, analüüsida üksnes riigisisesest õigusest, mitte liidu õigusest lähtudes (vt selle kohta 22. oktoobri 2024. aasta kohtuotsus Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punktid 64 ja 66).

67 Kõike eeltoodut arvestades tuleb esitatud küsimustele vastata, et ELTL artikli 3 lõike 1 punkti e, mis annab liidule ühise kaubanduspoliitika valdkonnas ainupädevuse, tuleb koostoimes ELTL artikli 2 lõikega 1 tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui sellise liidu õigusakti puudumisel, millega lubatakse või keelatakse riigihankemenetlustes osaleda selliste kolmandate riikide ettevõtjatel, kes ei ole liiduga sõlminud direktiivi 2014/24 artiklis 25 osutatud rahvusvahelist lepingut, jätab liikmesriigi avaliku sektori hankija sellise kolmanda riigi ettevõtja hankemenetlusest kõrvale seadusandliku akti alusel, mille see liikmesriik on vastu võtnud, ilma et liit oleks teda selleks volitanud, ning sealjuures ei oma tähtsust asjaolu, et see seadusandlik akt jõustus pärast hanketeate avaldamist.

Kohtukulud

68 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 (neljas koda) otsustab:

ELTL artikli 3 lõike 1 punkti e, mis annab liidule ühise kaubanduspoliitika valdkonnas ainupädevuse, tuleb koostoimes ELTL artikli 2 lõikega 1 tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus, kui sellise liidu õigusakti puudumisel, millega lubatakse või keelatakse riigihankemenetlustes osaleda selliste kolmandate riikide ettevõtjatel, kes ei ole liiduga sõlminud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta artiklis 25 osutatud rahvusvahelist lepingut, jätab liikmesriigi avaliku sektori hankija sellise kolmanda riigi ettevõtja hankemenetlusest kõrvale seadusandliku akti alusel, mille see liikmesriik on vastu võtnud, ilma et liit oleks teda selleks volitanud, ning sealjuures ei oma tähtsust asjaolu, et see seadusandlik akt jõustus pärast hanketeate avaldamist.

Allkirjad