Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

7 päivänä marraskuuta 2024*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2014/23/EU – Konsessiosopimusten sopimuspuolen valintamenettely – 43 artikla – Konsession muuttaminen sen voimassaoloaikana ilman kilpailulle avaamista – Moottoriteitä koskeva konsessio – Genovassa (Italia) sijaitsevan Morandin sillan romahtaminen – Moottoritieverkoston ylläpito- ja kunnossapitovelvollisuuksien vakavaa laiminlyöntiä koskeva kansallinen menettely – Konsessionsaajan uudet velvollisuudet – Hankintaviranomaisen velvollisuus lausua ennalta tarpeesta järjestää uusi sopimuspuolen valintamenettely – Hankintaviranomaisen velvollisuus tutkia ennalta konsessionsaajan luotettavuus

Asiassa C-683/22,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 19.10.2022 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 4.11.2022, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari

vastaan

Presidenza del Consiglio dei ministri,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili,

DIPE – Dipartimento programmazione e coordinamento della politica economica,

Autorità di regolazione dei trasporti,

Corte dei Conti ja

Avvocatura generale dello Stato,

jossa asian käsittelyyn osallistuvat:

Mundys S.p.A, aiemmin Atlantia SpA,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

Autostrade per l'Italia SpA ja

Holding Reti Autostradali SpA,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja I. Jarukaitis, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtävää, sekä tuomarit D. Gratsias ja E. Regan (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Di Bella,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 28.2.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari, edustajinaan D. Granara ja D. Mazzola, avvocati,

– Mundys SpA, edustajinaan D. Gallo, G. Vercillo ja A. Zoppini, avvocati,

– Autostrade per l'Italia SpA, edustajinaan F. Anglani, M. Annoni, A. Cogoni, M. Merola ja L. Torchia, avvocati,

– Holding Reti Autostradali SpA, edustajinaan A. Parini, I. Perego, A. Police, ja G. M. Roberti, avvocati,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan G. Caselli, S. Fiorentino ja G. Galluzzo, avvocati dello Stato,

– Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja P.-L. Krüger,

– Viron hallitus, asiamiehenään N. Grünberg,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara ja G. Wils,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.4.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU (EUVL 2014, L 94, p. 1) 38, 43 ja 44 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari (pankki- ja rahoituspalvelujen käyttäjiä puolustava yhdistys) ja toisaalta Presidenza del Consiglio dei ministri (valtioneuvoston kanslia, Italia), Ministero

dell'Economia e delle Finanze (talous- ja valtiovarainministeriö, Italia), Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (kestävän infrastruktuurin ja liikkuvuuden ministeriö, Italia), DIPE – Dipartimento programmazione e coordinamento della politica Economica (talouspolitiikan ohjelmoinnin ja yhteensovittamisen osasto, Italia), Autorità di regolazione dei trasporti (liikennealan sääntelyviranomainen, Italia), Corte dei Conti (tilintarkastustuomioistuin, Italia) ja Avvocatura generale dello Stato (valtionasiainmiehistö, Italia) ja joka koskee sellaisten muutosten laillisuutta, jotka tehtiin Genovassa sijaitsevan Morandin sillan romahdettua 14.8.2018 moottoriteitä koskevaan käyttöoikeuteen eli konsessioon, jonka haltija oli Autostrade per l'Italia SpA (jäljempänä ASPI).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2014/23 johdanto-osan 75 ja 76 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

> "(75) Käyttöoikeussopimuksiin sisältyy tyypillisesti pitkän aikavälin monitahoisia teknisiä ja rahoitusjärjestelyjä, usein muuttuvissa olosuhteissa. Sen vuoksi on tarpeen selventää, missä olosuhteissa käyttöoikeussopimukseen sen toteutuksen aikana tehtävät muutokset edellyttävät uutta käyttöoikeussopimuksen tekomenettelyä [jäljempänä "sopimuspuolen valintamenettely"], ottaen huomioon asiaa koskeva [unionin tuomioistuimen] oikeuskäytäntö. Uusi menettely vaaditaan, kun tehdään olennaisia muutoksia alkuperäiseen käyttöoikeussopimukseen, erityisesti sopimuspuolten keskinäisten oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaan ja sisältöön, teollis- ja tekijänoikeuksien jakaminen mukaan luettuna. Tällaiset muutokset osoittavat sopimuspuolten aikovan neuvotella sopimuksen keskeiset ehdot tai edellytykset uudelleen. – –
>
> (76) Hankintaviranomaiset ja hankintayksiköt saattavat kohdata ulkoisia olosuhteita, joita ne eivät ole osanneet ennakoida käyttöoikeussopimusta tehdessään, erityisesti kun sopimus toteutetaan pitkällä ajanjaksolla. Näissä tapauksissa tarvitaan tietynasteista joustavuutta, jotta käyttöoikeussopimus voidaan mukauttaa näihin olosuhteisiin ilman uutta sopimuksentekomenettelyä. Ennalta arvaamattomien olosuhteiden käsite viittaa olosuhteisiin, joita hankintaviranomainen tai hankintayksikkö ei olisi voinut ennustaa alkuperäisen sopimuksen tekemisen kohtuullisen huolellisesta valmistelusta huolimatta, ottaen huomioon niiden käytettävissä olevat keinot, hankkeen luonne ja ominaisuudet, alan hyvät toimintatavat sekä tarve varmistaa, että voimavarat, jotka käytetään valmisteltaessa sopimuksen tekoa, ovat asianmukaisessa suhteessa sopimuksen ennakoitavissa olevaan arvoon. – –"

4 Direktiivin 3 artiklassa, jonka otsikko on "Yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden ja avoimuuden periaate", säädetään seuraavaa:

> "1. Hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden on kohdeltava talouden toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä noudatettava avointa ja oikeasuhteista toimintatapaa.
>
> – –
>
> 2. Hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden on pyrittävä varmistamaan sopimuksen tekomenettelyn ja sopimuksen toteuttamisen avoimuus 28 artiklaa noudattaen."

5 Direktiivin 38 artiklassa, jonka otsikko on ”Ehdokkaiden valinta ja laadullinen arviointi”, säädetään seuraavaa:

”1. Hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden on tarkistettava ehdokkaiden tai tarjoajien ammatilliseen ja tekniseen pätevyyteen sekä rahoitukselliseen ja taloudelliseen tilanteeseen liittyvät osallistumisedellytykset omien lausuntojen ja näyttönä esitettävien viitetietojen pohjalta käyttöoikeussopimusta koskevassa ilmoituksessa edellytettävien vaatimusten mukaisesti, joiden on oltava syrjimättömiä ja oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen. Osallistumisvaatimusten on liityttävä tarpeeseen varmistaa käyttöoikeussopimuksen saajan kyky toteuttaa sopimus ja oltava oikeassa suhteessa siihen ottamalla huomioon hankinnan kohde ja tarve varmistaa todellinen kilpailu.

– –

7. Hankintaviranomaiset tai hankintayksiköt voivat sulkea talouden toimijan pois käyttöoikeussopimuksen tekomenettelystä tai jäsenvaltiot voivat vaatia sen poissulkemista, jos jokin seuraavista ehdoista täyttyy:

– –

c) hankintaviranomainen voi asianmukaisin keinoin osoittaa, että talouden toimija on syyllistynyt ammatin harjoittamiseen liittyvään vakavaan virheeseen, joka kyseenalaistaa sen rehellisyyden;

– –

f) talouden toimijan toiminnassa on esiintynyt merkittäviä tai toistuvia puutteita hankintaviranomaisen tai tässä direktiivissä taikka [vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetussa] direktiivissä 2014/25/EU [(EUVL L 94, s. 243)] määritellyn hankintayksikön kanssa tehdyn aikaisemman käyttöoikeussopimuksen tai sopimuksen mukaisen jonkin olennaisen vaatimuksen toteuttamisessa ja ne ovat johtaneet kyseisen aikaisemman sopimuksen ennenaikaiseen irtisanomiseen, vahingonkorvauksiin tai muihin vastaaviin rangaistuksiin;

– –

9. Talouden toimija, joka on jossakin 4 ja 7 kohdassa tarkoitetuista tilanteista, voi esittää näyttöä, jonka perusteella talouden toimijan toteuttamat toimenpiteet ovat riittäviä osoittamaan sen luotettavuuden siitä huolimatta, että asianmukainen poissulkemisperuste on olemassa. Jos näyttö katsotaan riittäväksi, asianomaista talouden toimijaa ei saa sulkea pois hankintamenettelystä.

– –”

6 Direktiivin 2014/23 43 artiklassa, jonka otsikko on ”Sopimusten muuttaminen niiden voimassaoloaikana”, säädetään seuraavaa:

”1. Käyttöoikeussopimuksia voidaan muuttaa ilman tämän direktiivin mukaista uutta sopimuksentekomenettelyä jossakin seuraavista tapauksista:

– –

c) jos kaikki seuraavat ehdot täyttyvät:
   i) muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintaviranomainen tai hankintayksikkö ei olisi voinut ennakoida;
   ii) muutos ei vaikuta käyttöoikeussopimuksen yleiseen luonteeseen;
   iii) muiden kuin liitteessä II tarkoitettujen toimintojen jatkamiseksi hankintaviranomaisen tekemien käyttöoikeussopimusten osalta arvon lisääminen on korkeintaan 50 prosenttia alkuperäisen käyttöoikeussopimuksen arvosta. Jos tehdään useita peräkkäisiä muutoksia, tätä rajoitusta sovelletaan kunkin muutoksen arvoon. Tällaisilla perättäisillä muutoksilla ei pyritä kiertämään tämän direktiivin soveltamista;

d) jos käyttöoikeussopimuksen saaja, jonka kanssa hankintaviranomainen tai hankintayksikkö oli alun perin tehnyt sopimuksen, korvataan uudella käyttöoikeussopimuksen saajalla seuraavista syistä:
   i) a alakohdan mukainen yksiselitteinen tarkistuslauseke tai vaihtoehto;
   ii) alkuperäisen käyttöoikeussopimuksen saajan asema siirtyy yhtiön rakenneuudistusjärjestelyjen, yritysostojen, sulautumisten ja määräysvallan muutosten tai maksukyvyttömyyden seurauksena kokonaan tai osittain toiselle talouden toimijalle, joka täyttää alun perin vahvistetut laadulliset valintaperusteet edellyttäen, ettei tästä aiheudu muita merkittäviä muutoksia sopimukseen eikä tällä pyritä kiertämään tämän direktiivin soveltamista; tai
   iii) hankintaviranomainen tai hankintayksikkö täyttää itse pääasiallisen käyttöoikeussopimuksen saajan velvoitteet alihankkijoitaan kohtaan, jos tästä mahdollisuudesta säädetään kansallisessa lainsäädännössä;

e) jos muutokset eivät niiden arvosta riippumatta ole 4 kohdassa tarkoitettuja merkittäviä muutoksia.

Hankintaviranomaisten tai hankintayksiköiden, jotka ovat muuttaneet käyttöoikeussopimusta tämän kohdan b ja c alakohdassa säädetyissä tapauksissa, on julkaistava asiaa koskeva ilmoitus Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Tällaisessa ilmoituksessa on oltava liitteessä XI esitetyt tiedot, ja se on julkaistava 33 artiklan mukaisesti.

2. Lisäksi ja tarvitsematta tarkistaa, täyttyvätkö 4 kohdan a–d alakohdassa asetetut edellytykset, käyttöoikeussopimuksia voidaan muuttaa ilman tämän direktiivin mukaista uutta hankintamenettelyä, jos muutoksen arvo on molempia seuraavia arvoja alempi:

i) edellä 8 artiklassa asetettu kynnysarvo; ja

ii) 10 prosenttia alkuperäisen käyttöoikeussopimuksen arvosta.

Muutos ei kuitenkaan saa muuttaa käyttöoikeussopimuksen yleistä luonnetta. Jos muutoksia tehdään peräkkäin useampia, arvo arvioidaan peräkkäisten muutosten kumulatiivisen nettoarvon perusteella.

– –

4. Käyttöoikeussopimukseen sen voimassaoloaikana tehtyä muutosta pidetään 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettuna merkittävänä muutoksena, jos sopimus on sen seurauksena luonteeltaan huomattavasti erilainen alun perin tehtyyn sopimukseen verrattuna. Rajoittamatta 1 ja 2 a kohdan soveltamista, muutosta pidetään joka tapauksessa merkittävänä, jos yksi tai useampi seuraavista edellytyksistä täyttyy:

a) muutoksella otetaan käyttöön ehtoja, jotka olisivat mahdollistaneet muiden kuin alun perin valittujen ehdokkaiden osallistumisen käyttöoikeussopimuksen tekomenettelyyn tai muun kuin alun perin hyväksytyn tarjouksen hyväksymisen, tai jotka olisivat tuoneet menettelyyn lisää osallistujia;

b) käyttöoikeussopimuksesta tulee muutoksen jälkeen taloudellisesti edullisempi sopimuksen saajalle sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä käyttöoikeussopimuksessa ei ollut;

c) muutos laajentaa käyttöoikeussopimuksen soveltamisalaa huomattavasti;

d) jos käyttöoikeussopimuksen saaja, jonka kanssa hankintaviranomainen tai hankintayksikkö oli alun perin tehnyt sopimuksen, korvataan uudella sopimuksen saajalla muissa kuin 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

5. Jos käyttöoikeussopimuksen tekomenettelyyn tehdään sopimuksen voimassaoloaikana muita kuin 1 ja 2 kohdassa säädettyjä muutoksia, vaaditaan tämän direktiivin mukaista uutta menettelyä.”

7 Direktiivin 44 artiklassa, jonka otsikko on ”Käyttöoikeussopimusten irtisanominen”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankintaviranomaisilla ja hankintayksiköillä on sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisin edellytyksin mahdollisuus irtisanoa käyttöoikeussopimus sen voimassaoloaikana, jos yksi tai useampi seuraavista edellytyksistä täyttyy:

a) on tapahtunut käyttöoikeussopimuksen muutos, joka olisi 43 artiklan nojalla edellyttänyt uutta sopimuksentekomenettelyä;

b) käyttöoikeussopimuksen saaja on käyttöoikeussopimusta tehtäessä ollut jossakin 38 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista tilanteista ja se olisi sen vuoksi pitänyt sulkea pois käyttöoikeussopimuksen tekomenettelystä;

c) – – unionin tuomioistuin toteaa SEUT 258 artiklan mukaisessa menettelyssä, ettei jäsenvaltio ole täyttänyt sille perussopimusten mukaan kuuluvia velvoitteita sen vuoksi, että kyseiselle jäsenvaltiolle kuuluva hankintaviranomainen tai hankintayksikkö on tehnyt kyseisen käyttöoikeussopimuksen noudattamatta perussopimusten ja tämän direktiivin mukaisia velvoitteitaan.”

8 Direktiivin 2014/23 54 artiklan toisen kohdan mukaan direktiiviä ei sovelleta sellaisten konsessioiden sopimuspuolen valintaan, jotka on tarjottu tai joiden sopimuspuoli on valittu [kyseisen säännöksen suomenkielisessä versiossa ”sellaisten käyttöoikeussopimusten tekemiseen, jotka on tarjottu tai tehty”] ennen 17.4.2014.

9 Kyseisen direktiivin liitteen XI, jonka otsikko on ”Käyttöoikeussopimuksen muuttamista sen voimassaoloaikana 43 artiklan mukaisesti koskeviin ilmoituksiin sisällytettävät tiedot”, sanamuoto on seuraava:

”_ _

4. Kuvaus käyttöoikeussopimuksesta ennen muutosta ja sen jälkeen: rakennusurakan luonne ja laajuus, palveluiden luonne ja laajuus.

5. Soveltuvissa tapauksissa käyttöoikeussopimuksen arvon muutos, mukaan lukien muutoksesta aiheutuva hintojen tai maksujen nousu.

6. Kuvaus olosuhteista, joiden vuoksi muutos on tarpeen tehdä.

_ _”

Italian oikeus

10 Kasvua, tasavertaisia mahdollisuuksia ja julkisten tilien konsolidointia koskevista kiireellisistä säännöksistä 6.12.2011 annetun asetuksen nro 201 (decreto-legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici (GURI nro 284, 6.12.2011, Supplemento ordinario nro 251), sellaisena kuin se on siihen tehtyine muutoksineen laiksi muutettuna 22.12.2011 annetulla lailla nro 214 (legge n. 214) ja sellaisena kuin se on muutettuna 28.9.2018 annetun asetuksen nro 109 (decreto-legge n. 109), sellaisena kuin se on siihen tehtyine muutoksineen laiksi muutettuna 16.11.2018 annetulla lailla nro 130 (legge n. 130), , 16 §:llä, 43 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (infrastruktuurista ja liikenteestä vastaava ministeriö, Italia)] toimittaa tämän asetuksen voimaantulopäivänä voimassa olevien moottoriteistä tehtyjen sopimusten ajantasaistamiset tai muutokset, jos ne aiheuttavat muutoksia investointisuunnitelmaan tai julkisen talouden suojelemiseen tarkoitettuihin sääntelynäkökohtiin, kuultuaan liikennealan sääntelyviranomaista 37 §:n 2 momentin g kohdassa tarkoitetusta toimivallasta hinnoittelujärjestelmien määrittämisen osalta, CIPE:lle [Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (taloussuunnittelua ja kestävää kehitystä käsittelevä ministeriöiden välinen komitea)], joka [Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilitàa (yleishyödyllisten palvelujen sääntelyä koskevien suuntaviivojen täytäntöönpanoa käsittelevä neuvoa-antava ryhmä, Italia)] kuultuaan antaa 30 päivän kuluessa lausunnon, minkä jälkeen kyseiset ajantasaistamiset tai muutokset hyväksytään infrastruktuurista ja liikenteestä vastaavan ministeriön asetuksella, joka annetaan yhteisymmärryksessä talous- ja valtiovarainministeriön kanssa ja joka on julkaistava 30 päivän kuluessa siitä, kun konsession antava viranomainen on toimittanut sopimuksen.

2. Tämän asetuksen voimaantulopäivänä voimassa olevien moottoriteistä tehtyjen sopimusten ajantasaistamiset tai muutokset, jotka eivät merkitse 1 momentissa tarkoitettuja muutoksia, hyväksytään infrastruktuurista ja liikenteestä vastaavan ministeriön asetuksella, joka annetaan yhteisymmärryksessä talous- ja valtiovarainministeriön kanssa, 30 päivän kuluessa siitä, kun konsession antava viranomainen on toimittanut sopimuksen.

2 a. Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa konsession antava viranomainen valvoo – liikennealan sääntelyviranomaista kuultuaan – hinnoittelun määrittämisperusteiden soveltamista ja ottaa myös huomioon kyseisiin hintoihin jo sisältyvien investointien todellisen edistymisen.

3. Sellaiset moottoriteistä tehtyjen sopimusten ajantasaistamiset tai muutokset, joita koskevat täydentävät sopimusluonnokset on jo toimitettu CIPE:lle tämän lausuntoa varten tämän asetuksen voimaantulopäivänä, hyväksytään infrastruktuurista ja liikenteestä vastaavan ministeriön asetuksella, joka annetaan yhteisymmärryksessä talous- ja valtiovarainministeriön kanssa, 30 päivän kuluessa siitä, kun konsession antava viranomainen on toimittanut sopimuksen."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

11 ASPI ja Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (tieverkostosta huolehtiva itsenäinen kansallinen yritys, Italia) tekivät 12.10.2007 "kaikkia moottoritieosuuksia", joiden pituus oli yli 2800 kilometriä, koskeneen "yhtenäisen konsessiosopimuksen". Kyseisen konsessiosopimuksen 4 kohdan mukaan se päättyy 31.12.2038. Kestävän infrastruktuurin ja liikkuvuuden ministeriö seurasi 1.10.2012 tieverkostosta huolehtivaa itsenäistä kansallista yritystä hankintaviranomaisena.

12 Genovassa sijaitseva Morandin silta romahti 14.8.2018 aiheuttaen 43 ihmisen kuoleman. Kyseinen silta oli osa Polceveran maasiltaa moottoritiellä A10, jota ASPI hyödynsi konsession perusteella. Infrastruktuuri- ja liikenneministeriö aloitti 16.8.2018 menettelyn ASPIa vastaan moottoritieverkoston ylläpito- ja kunnossapitovelvollisuuksien vakavan laiminlyönnin vuoksi.

13 ASPIn ja valtioneuvoston kanslian, talous- ja valtiovarainministeriön sekä kestävän infrastruktuuriin ja liikkuvuuden ministeriön välillä pidettiin 10.7.2019 lähtien useita kokouksia, joilla pyrittiin löytämään neuvotteluratkaisu vireillä olleissa oikeusriidoissa, jotka koskivat Morandin sillan romahtamista.

14 ASPI esitti 11.7.2020 ehdotuksen neuvotteluratkaisuksi, ja se sitoutui kyseisessä ehdotuksessa ensinnäkin maksamaan rahallisena korvauksena 3 400 miljoonaa euroa, toiseksi tiukentamaan konsession kohteena olevan moottoritieverkoston turvallisuusvaatimuksia ja kolmanneksi luovuttamaan yhdessä Mundys SpA:n (aiemmin Atlantia SpA) eli emoyhtiönsä kanssa määräysvallan ASPIssa Cassa Depositi e Prestiti SpA:lle ja viimeksi mainitun hyväksyttävissä oleville investoijille.

15 ASPI ja kestävän infrastruktuurin ja liikkuvuuden ministeriö tekivät 14.10.2021 sovintosopimuksen (jäljempänä sovintosopimus) edellä mainitun ehdotuksen perusteella. Tämän tuomion 10 kohdassa tarkoitetun asetuksen nro 201 43 §:ssä vahvistetun menettelyn mukaisesti kyseinen sopimus hyväksyttiin CIPE:n 22.12.2021 tekemällä päätöksellä nro 75 ja kestävän infrastruktuurin ja liikkuvuuden ministeriön yhteisymmärryksessä talous- ja valtionvarainministeriön kanssa 22.2.2022 antamalla asetuksella nro 37.

16 Sovintosopimuksella saatettiin päätökseen menettely, joka oli aloitettu ASPIa vastaan moottoritieverkoston ylläpito- ja kunnossapitovelvollisuuksien vakavan laiminlyönnin vuoksi, toteamatta muodollisesti, että ASPI oli laiminlyönyt velvollisuuksiaan.

17 Adusbef nosti Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, kumoamiskanteen tämän tuomion 15 kohdassa mainituista kahdesta toimesta, joilla sovintosopimus hyväksyttiin, sekä useista kyseiseen sopimukseen liittyvistä toimista.

18 Ennakkoratkaisupyynnössään kyseinen tuomioistuin korosti, että hankintaviranomainen ei tutkinut nimenomaisesti, tapahtuiko moottoriteitä koskevan konsession, joka oli annettu ASPIlle, sovintosopimuksella tapahtunut muuttaminen direktiivin 2014/23 säännösten mukaisesti.

19 Hankintaviranomainen ei sen mukaan ensinnäkään tarkistanut nimenomaisesti, oliko kyseisen konsession muuttaminen direktiivin 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa vahvistettujen edellytysten mukaista. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tämän osalta, että sen, että konsessionsaaja ei täyttänyt sillä olevia ylläpitovelvoitteita, mikä saattoi vaikuttaa liikenneturvallisuuteen, ei voida katsoa olevan kyseisessä säännöksessä tarkoitettu ennalta-arvaamaton olosuhde.

20 Hankintaviranomainen ei toiseksi myöskään tarkistanut, oliko suunniteltu muutos omiaan muuttamaan direktiivin 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan ii alakohdassa tarkoitettua konsessiosopimuksen yleistä luonnetta.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa kolmanneksi, että sovintosopimuksen mukaisesti Mundys myi 88 prosenttia ASPIsta holdingyhtiölle, jonka enemmistöosakkeenomistaja 51 prosentilla on Cassa Depositi e Prestiti Equity ja josta kahdella ulkomaisella rahastolla eli Macquariella ja Blackstonella on kummallakin 24,5 prosentin osuus. Hankintaviranomainen ei kuitenkaan tutkinut nimenomaisesti, edellyttikö tämä ASPIn osakaskannan kokoonpanossa tapahtunut muutos konsession sopimuspuolen uuden valintamenettelyn järjestämistä, muun muassa direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohta huomioiden.

22 Kyseinen tuomioistuin tiedustelee neljänneksi direktiivin 2014/23 38 artiklan 7 kohdan f alakohta ja 38 artiklan 9 kohta huomioiden, olisiko ASPIn luotettavuus pitänyt nimenomaisesti arvioida Morandin sillan romahtamisen jälkeen ennen sovintosopimusta, joka johti kanteen nostamiseen pääasiassa kyseessä olevasta moottoriteitä koskevasta konsessiosta. Kyseinen tuomioistuin toteaa tästä, että Morandin sillan jälleenrakennusta ei annettu ASPIlle, joka kuitenkin on kyseisen konsession, johon kuuluu sillan hyödyntäminen, haltija, vaan kolmansille yrityksille.

23 Viidenneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta siinä tapauksessa, että uusi konsession sopimuspuolen valintamenettely olisi pitänyt järjestää, ja/tai hankintaviranomaisen olisi pitänyt arvioida konsessionsaajan luotettavuus ennen sovintosopimuksen tekemistä, lausumaan direktiivin 2014/23 44 artiklan, jossa säädetään siitä, että hankintaviranomainen irtisanoo konsessioita, tulkinnasta. Kyseinen tuomioistuin pohtii erityisesti, edellytetäänkö mainitussa säännöksessä konsession irtisanomista sen voimassaoloaikana, kun siihen on tehty muutos direktiivin säännösten vastaisesti.

24 Tässä tilanteessa Tribunale amministrativo regionale per il Lazio on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”[Kun otetaan huomioon direktiivin 2014/23 38, 43 ja 44 artikla]:

1. Onko kansallisen säännöstön tulkinta [unionin] oikeuden vastainen, kun kyseisen tulkinnan mukaan konsession antava viranomainen voi aloittaa moottoritietä koskevan konsession saajan ja kohteen muuttamista koskevan menettelyn konsession voimassaoloaikana tai neuvotella siitä uudelleen arvioimatta ja esittämättä näkemyksiä velvollisuudesta aloittaa julkinen hankintamenettely?

2. Onko kansallisen säännöstön tulkinta [unionin] oikeuden vastainen, kun kyseisen tulkinnan mukaan konsession antava viranomainen voi aloittaa moottoritietä koskevan konsession saajan ja kohteen muuttamista koskevan menettelyn konsession voimassaoloaikana tai neuvotella siitä uudelleen arvioimatta vakavaan laiminlyöntiin syyllistyneen konsessionsaajan luotettavuutta?

3. Asetetaanko [unionin] oikeudessa sopimussuhteen purkamista koskeva velvollisuus, jos todetaan julkisen hankintamenettelyn periaatetta loukatun ja/tai moottoritietä koskevan konsession saajan olevan epäluotettava?”

Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vetosi pääasian merkitykseen kansallisella tasolla ja pyysi unionin tuomioistuinta soveltamaan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklassa säädettyä nopeutettua ennakkoratkaisumenettelyä.

26 Unionin tuomioistuimen presidentti päätti 15.12.2022 tekemällään päätöksellä esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan hylätä kyseisen pyynnön.

27 Tämän osalta on muistutettava, että työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu nopeutettu menettely on menettelyllinen väline, jolla on tarkoitus vastata poikkeuksellisen kiireelliseen tilanteeseen (tuomio 28.4.2022, Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen erityisesti nopeutettua menettelyä koskevan pyyntönsä tueksi esittämistä seikoista ei ilmene, että käsiteltävän asian luonne edellyttäisi – poikkeuksellisesti – sen käsittelyä ensi tilassa työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

29 Erityisesti on todettava, että tarvetta käsitellä asia kyseisen säännöksen mukaisesti ensi tilassa ei voida päätellä yksinomaan pääasian taloudellisesta tai sosiaalisesta arkaluonteisuudesta (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2022, Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs (Kattava sairausvakuutusturva), C-247/20, EU:C:2022:177, 45 kohta).

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

30 Mundys, ASPI, Holding Reti Autostradali SpA ja Italian hallitus ovat väittäneet, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta.

31 Mundys on ensinnäkin väittänyt, että direktiiviä 2014/23 ei sovelleta ajallisesti pääasiassa kyseessä olevaan konsessioon, jonka sopimuspuoli valittiin 11.10.2007, koska direktiivin 54 artiklan toisen kohdan mukaan sitä ei sovelleta sellaisten konsessiosopimusten sopimuspuolten valintaan, jotka on tarjottu tai joiden sopimuspuoli on valittu ennen 17.4.2014.

32 Tämän osalta on muistutettava, että jos konsessiosopimusta muutetaan merkittävästi, unionin lainsäädäntö, jonka kannalta tätä muutosta on arvioitava, on kyseisen muutoksen ajankohtana voimassa ollut lainsäädäntö, riippumatta siitä, että alkuperäinen konsessiosopimus on tehty ennen kuin unionin asian kannalta merkitykselliset säännökset olivat tulleet voimaan (ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, Sisal ym., C-721/19 ja C-722/19, EU:C:2021:672, 28 kohta).

33 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta pyydetään määrittämään muun muassa se, onko 14.10.2021 eli direktiivin 2014/23 voimaantulon jälkeen tehdyllä sovintosopimuksella tapahtuneita muutoksia pidettävä alkuperäisen konsessiosopimuksen kannalta merkittävinä.

34 Tästä seuraa, että pääasioissa kysymystä siitä, onko alkuperäiseen konsessiosopimukseen tehty merkittäviä muutoksia sovintosopimuksella, on arvioitava direktiivin 2014/23 säännösten kannalta.

35 Mundys, ASPI, Holding Reti Autostradali ja Italian hallitus ovat väittäneet lähinnä, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta yhtäältä siksi, että esitetyt kysymykset ovat luonteeltaan hypoteettisia, ja toisaalta siksi, että pääasian tosiseikkojen asiayhteydestä ja sovellettavista kansallisista säännöksistä ei ole riittävän tarkkoja tietoja.

36 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Kun esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on näin ollen periaatteessa velvollisuus antaa ennakkoratkaisu (tuomio 21.3.2023, Mercedes-Benz Group (Estolaitteilla varustettujen ajoneuvojen valmistajien vastuu), C-100/21, EU:C:2023:229, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että unionin oikeuden tulkitsemisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 21.3.2023, Mercedes-Benz Group (Estolaitteella varustettujen ajoneuvojen valmistajien vastuu), C-100/21, EU:C:2023:229, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Tämän osalta unionin tuomioistuin on toistuvasti korostanut, että SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita nämä tarvitsevat ratkaistakseen käsiteltävikseen saatetut asiat, ja

että ennakkoratkaisupyynnön esittämisen perusteena ei ole neuvoa-antavien lausuntojen esittäminen yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä vaan oikeusriidan todelliseen ratkaisemiseen erottamattomasti liittyvä tarve (tuomio 9.1.2024, G. ym. (Tuomareiden nimittäminen yleisiin tuomioistuimiin Puolassa), C-181/21 ja C-269/21, EU:C:2024:1, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Kuten SEUT 267 artiklan sanamuodostakin ilmenee, pyydetyn ennakkoratkaisun on oltava ”tarpeen”, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ”antaa päätöksen” käsiteltäväkseen saatetussa asiassa (tuomio 9.1.2024, G. ym. (Tuomareiden nimittäminen yleisiin tuomioistuimiin Puolassa), C-181/21 ja C-269/21, EU:C:2024:1, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen ja toinen kysymys eivät kuulu tämän tuomion 37 kohdassa lueteltuihin tilanteisiin, joissa olettama ennakkoratkaisukysymyksen merkityksellisyydestä voidaan kumota. Unionin oikeuden tulkinnalla, jota mainituissa kysymyksissä pyydetään sen määrittämiseksi, oliko moottoriteitä koskevan konsession, joka oli annettu ASPIlle, muuttaminen Morandin sillan romahdettua direktiivin 2014/23 säännösten mukaista, on nimittäin suora yhteys pääasian kohteeseen, koska ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on nostettu sovintosopimusta koskeva kumoamiskanne.

41 Näin ei puolestaan ole ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän kolmannen kysymyksen osalta, kuten julkisasiamies korosti ratkaisuehdotuksensa 89 ja 90 kohdassa.

42 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, vahvistetaanko direktiivin 2014/23 44 artiklassa velvoite irtisanoa konsessio sen voimassaoloaikana, kun siihen on tehty muutos vastoin joko velvollisuutta järjestää uusi sopimuspuolen valintamenettely tai mahdollista velvollisuutta tutkia, onko konsessionsaaja luotettava.

43 Kyseisen direktiivin 44 artiklan nojalla jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankintaviranomaisilla on mahdollisuus irtisanoa konsessio sen voimassaoloaikana, kun on tapahtunut konsession muutos eikä uutta sopimuspuolen valintamenettelyä ole – direktiivin 43 artiklan 5 kohdan vastaisesti – järjestetty, tai kun konsession saaja olisi pitänyt sulkea pois konsession sopimuspuolen valintamenettelystä direktiivin 38 artiklan 4 kohdan nojalla.

44 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ja unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettiin Adusfefin, joka on kuluttajayhdistys, nostama kanne sellaisten toimien, joilla sovintosopimus oli hyväksytty, sekä useiden kyseiseen sopimukseen liittyvien toimien kumoamiseksi.

45 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevassa asiakirja-aineistossa ei näin ollen ole mitään, minkä perusteella vaikuttaisi siltä, että ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta olisi pyydetty tutkimaan hankintaviranomaisen direktiivin 2014/23 44 artiklan nojalla mahdollisesti suorittamaa moottoriteitä koskevan konsession, joka ASPIlla oli, irtisanomista.

46 Unionin tuomioistuin toteaa lisäksi, että yhtäältä ennakkoratkaisupyynnössä ei ole mitään viittausta julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annettuun neuvoston direktiiviin 89/665/ETY

(EYVL 1989, L 395, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 11.12.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY (EUVL 2007, L 335, s. 31), ja toisaalta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien selitysten perusteella ei ole mahdollista yksilöidä edellytetyllä täsmällisyydellä kyseisen direktiivin säännöksiä, joiden tulkinnalla voisi mahdollisesti olla merkitystä kolmanteen kysymykseen vastaamiseksi.

47 Tästä seuraa, että edellä 38 ja 39 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö huomioiden kolmas kysymys on jätettävä tutkimatta.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

48 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiiviä 2014/23 tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla hankintaviranomainen voi muuttaa konsessiota sen saajan ja kohteen osalta sen voimassaoloaikana järjestämättä uutta konsession sopimuspuolen valintamenettelyä ja esittämättä syitä, joiden vuoksi se katsoi, ettei sen ollut järjestettävä tällaista menettelyä.

49 On todettava, että konsessiosopimusten muuttamisesta niiden voimassaoloaikana säädetään direktiivin 2014/23 43 artiklassa.

50 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava kyseiset säännökset huomioiden.

51 Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää, että kyseisellä artiklalla on toteutettu täydellinen yhdenmukaistaminen yhtäältä niiden tapausten osalta, joissa konsessioita voidaan muuttaa ilman, että mainitun direktiivin sääntöjen mukainen uusi sopimuspuolen valintamenettely on tätä varten tarpeen, ja toisaalta niiden tapausten osalta, joissa tällaista sopimuspuolen valintamenettelyä edellytetään konsession ehtoja muutettaessa (tuomio 2.9.2021, Sisal ym., C-721/19 ja C-722/19, EU:C:2021:672, 31 kohta).

52 Direktiivin 2014/23 43 artiklan 5 kohdan nojalla konsession määräysten muuttaminen sen voimassaoloaikana edellyttää lähtökohtaisesti uuden sopimuspuolen valintamenettelyn järjestämistä kyseisen artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyjä muutoksia lukuun ottamatta.

53 Edellä esitetystä seuraa, että kyseisen direktiivin 43 artiklan 1 ja 2 kohdassa luetellaan tyhjentävästi tilanteet, joissa konsessiota voidaan muuttaa sen voimassaoloaikana uutta sopimuspuolen valintamenettelyä järjestämättä.

54 Käsiteltävässä asiassa on kiistatonta, että Morandin sillan romahdettua 14.8.2018 moottoriteitä koskevaa konsessiota, joka oli annettu ASPIlle, muutettiin sovintosopimuksella 14.10.2021 eikä uutta konsession sopimuspuolen valintamenettelyä järjestetty.

55 Tämän osalta on kuitenkin muistutettava, että SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, yksinomaan kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen toteamaan sen ratkaistavaksi saatetun asian tosiseikat ja arvioimaan niitä sekä tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista lainsäädäntöä (tuomio 24.7.2023, Lin, C-107/23, PPU, EU:C:2023:606, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56 On näin ollen yksinomaan kansallisen tuomioistuimen – ei unionin tuomioistuimen – tehtävänä arvioida kaikkien asian kannalta merkityksellisten olosuhteiden kannalta, kuuluuko jokainen moottoriteitä koskevaan konsessioon, joka ASPIlla oli, sovintosopimuksella tehty muutos direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin tapauksiin. Tästä seuraisi mahdollisesti se, että kyseiset muutokset voitaisiin tehdä uutta sopimuspuolen valintamenettelyä järjestämättä.

57 Jos kansallinen tuomioistuin puolestaan toteaisi, että yksi tai useampi näistä muutoksista ei kuulu direktiivin 43 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettuihin tapauksiin, tästä pitäisi päätellä, että asianomaiset muutokset tehtiin direktiivin 43 artiklan 5 kohdassa säädetyn, uuden sopimuspuolen valintamenettelyn järjestämistä koskevan velvoitteen vastaisesti.

58 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja huomautuksia unionin tuomioistuimelle esittäneet osapuolet vetosivat siihen mahdollisuuteen, että sovintosopimuksella tehdyt muutokset kuuluvat direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c–e alakohdan soveltamisalaan. Ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on esitettävä tätä koskevat unionin oikeuden tulkintaa koskevat merkitykselliset seikat pääasian ratkaisemiseksi.

59 Ensinnäkin direktiivin 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan nojalla konsessiota voidaan muuttaa sen voimassaoloaikana ilman uutta sopimuspuolen valintamenettelyä muun muassa, jos muutoksen tarve johtuu olosuhteista, joita huolellinen hankintaviranomainen ei olisi voinut ennakoida, ja jos muutos ei vaikuta konsession yleiseen luonteeseen.

60 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, sovelletaanko tätä säännöstä tilanteessa, jossa konsessioon on sen voimassaoloaikana tehtävä muutos, koska konsessionsaaja on laiminlyönyt sopimusvelvoitteensa, mikä käsiteltävässä asiassa merkitsee sen moottoritieverkoston ylläpitovelvoitteiden vakavaa laiminlyöntiä, jonka hyödyntäminen oli konsessiolla annettu tehtäväksi ASPIlle.

61 Yksinomaan kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, syyllistyikö konsessionsaaja tällaiseen sopimusvelvoitteen laiminlyöntiin pääasian olosuhteissa, ja oliko mainitun laiminlyönnin ja konsessioon sen voimassaoloaikana tehdyn muutoksen välillä syy-yhteys.

62 Yhtäältä direktiivin 2014/23 johdanto-osan 75 perustelukappaleesta ilmenee, että konsessiosopimuksiin sisältyy tyypillisesti pitkän aikavälin monitahoisia teknisiä ja rahoitusjärjestelyjä, usein muuttuvissa olosuhteissa, joten unionin lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi selventää, missä olosuhteissa konsessioon sen hyödyntämisen aikana tehtävät muutokset edellyttävät uutta konsession sopimuspuolen valintamenettelyä, ottaen huomioon asiaa koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

63 Toisaalta direktiivin 2014/23 johdanto-osan 76 perustekappaleesta ilmenee, että direktiivin 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdan tarkoituksena on antaa hankintaviranomaisille ja hankintayksiköille tiettyä liikkumavaraa konsession mukauttamiseksi ulkoisiin olosuhteisiin, joita ne eivät voineet ennakoida sopimuspuolta valittaessa.

64 Konsessionsaajan sopimusvelvoitteiden laiminlyöntiä ei kuitenkaan voida itsessään pitää direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdassa tarkoitettuna olosuhteena, jota huolellinen hankintaviranomainen ei voinut ennakoida. Kun otetaan huomioon

kyseisen säännöksen päämäärä, sellaisena kuin se ilmenee direktiivin johdanto-osan 76 perustelukappaleesta, sillä, että konsessionsaaja on laiminlyönyt sopimusvelvoitteitaan, ei näin ollen voida oikeuttaa konsession muuttamista sen voimassaoloaikana sitä kilpailulle avaamatta.

65 Direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohdan osalta on todettava seuraavaksi, että kyseisessä säännöksessä vahvistetaan edellytykset, joiden täyttyessä alkuperäinen konsessionsaaja voidaan korvata uudella konsessionsaajalla tarvitsematta järjestää uuttaa sopimuspuolen valintamenettelyä.

66 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, sovelletaanko kyseistä säännöstä pääasian olosuhteissa, koska sovintosopimus merkitsi konsessionsaajan eli ASPIn osakaskannan koostumuksen tämän tuomion 21 kohdassa kuvattua muuttumista ja pysyvää muutosta ASPIn määräysvallassa.

67 Tästä on todettava, ettei vaikuta siltä, että konsessionsaajan osakaskannan koostumuksessa tapahtunutta muutosta voitaisiin sellaisenaan pitää direktiivin 2014/23 43 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuna konsession muutoksena.

68 Täsmällisemmin todettuna konsessionsaajan yhtiöosuuksien luovuttaminen, tapahtuipa se uusien tai olemassa olevien osakkaiden eduksi, ei merkitse alkuperäisen konsessionsaajan korvaamista uudella konsessionsaajalla, mikä on direktiivin 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohdassa tarkoitettu tapaus, vaan yksinomaan muutoksia kyseisen konsessionsaajan osakaskannan koostumuksessa tai osakekannan jakautumisessa.

69 Sikäli kuin konsessionsaajan osakaskannan muutoksilla ei ole muutettu konsessiota direktiivin 2014/23 43 artiklan 5 kohdassa tarkoitetulla tavalla, ne eivät edellytä uuden sopimuspuolen valintamenettelyn järjestämistä.

70 Direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdasta, tarkasteltuna yhdessä sen 43 artiklan 4 kohdan kanssa, ilmenee lopuksi, että muutokset, jotka eivät ole ”merkittäviä”, eivät edellytä uutta sopimuspuolen valintamenettelyä. Muutosta pidetään ”merkittävänä”, jos sopimus on sen seurauksena luonteeltaan huomattavasti erilainen alun perin tehtyyn sopimukseen verrattuna. Direktiivin johdanto-osan 75 perustelukappaleessa täsmennetään tästä, että tällaiset muutokset osoittavat sopimuspuolten aikovan neuvotella sopimuksen keskeiset ehdot tai edellytykset uudelleen.

71 Tämän tuomion 55 kohdassa mieleen palautetun vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti yksinomaan kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, ovatko sovintosopimuksella tehdyt muutokset, joiden sisältö esitettiin tiivistetysti tämän tuomion 14 kohdassa, edellä mainituissa säännöksillä tarkoitetulla tavalla ”merkittäviä”.

72 Tästä on täsmennettävä, että konsessionsaajalle asetetut uudet velvoitteet, joita ovat esimerkiksi rahallisen korvauksen maksaminen tai konsession kohteena olevan moottoritieverkoston turvallisuusvaatimusten tiukentaminen, eivät kuulu direktiivin 43 artiklan 4 kohdan b alakohdassa vahvistetun sen olettaman soveltamisalaan, jonka mukaan muutoksia, joiden vuoksi sopimuksesta tulee taloudellisesti edullisempi konsessionsaajalle, on aina pidettävä merkittävinä.

73 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä selvityksistä ilmenee, että se pohtii myös niitä muodollisia vaatimuksia, joita hankintaviranomaisen on noudatettava, jos konsessiota muutetaan – esimerkiksi pääasian kohteena olevassa sovintosopimuksessa määrättyjen muutosten kaltaisesti – sen voimassaoloaikana. Tämän osalta on tehtävä ero kahden tapauksen välillä sen mukaan, edellyttävätkö asianomaiset muutokset uutta sopimuspuolen valintamenettelyä direktiivin 2014/23 43 artiklan mukaisesti vai eivät, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä.

74 Kun suunniteltu muutos ei kuulu johonkin direktiivin 43 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista tilanteista, jolloin muutos edellyttää uutta sopimuspuolen valintamenettelyä, kaikki direktiivin II osastossa vahvistetut muodolliset vaatimukset – ja erityisesti vaatimus konsessiota koskevan ilmoituksen julkaisemisesta direktiivin 31 artiklan mukaisesti – on täytettävä.

75 Päinvastaisessa tapauksessa – eli kun konsession muuttaminen sen voimassaoloaikana ei edellytä uuden sopimuspuolen valintamenettelyn järjestämistä – kyseisen direktiivin liitteessä II vahvistettuja muodollisia vaatimuksia ei sovelleta.

76 Tässä tilanteessa direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa kuitenkin säädetään tietyissä tapauksissa muutosta koskevan ilmoituksen julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä direktiivin 33 artiklan mukaisesti, ja ilmoituksessa on oltava direktiivin liitteessä XI esitetyt tiedot.

77 Direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti kyseinen velvollisuus julkaista muutosta koskeva ilmoitus ei koske kaikkia muutoksia, jotka voidaan toteuttaa uutta sopimuspuolen valintamenettelyä järjestämättä, vaan yksinomaan direktiivin 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b ja c alakohdassa tarkoitettuja muutoksia.

78 Kyseinen muutosta koskeva ilmoitus on lisäksi julkaistava suunnitellun muutoksen jälkeen eikä sitä ennen. Direktiivin 43 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sanamuodossa viitataan nimittäin yksiselitteisesti hankintaviranomaisiin, ”jotka ovat muuttaneet” konsessiota sen voimassaoloaikana.

79 Tämän täsmennyksen jälkeen on vielä muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hankintaviranomaisen on noudatettava hyvää hallintoa koskevaa unionin oikeuden yleistä periaatetta, jota jäsenvaltioiden on noudatettava pannessaan täytäntöön unionin oikeutta. Kyseiseen periaatteeseen perustuviin vaatimuksiin kuuluva kansallisten viranomaisten velvollisuus perustella päätöksensä on erityisen tärkeä, koska sen ansiosta kyseisten päätösten adressaatit voivat puolustaa oikeuksiaan ja päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko kyseisistä päätöksistä syytä nostaa kanne (tuomio 21.12.2023, Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, 87 kohta).

80 Tämä hankintaviranomaisilla oleva perusteluvelvollisuus perustuu myös niiden velvollisuuteen varmistaa sekä sopimuspuolen valintamenettelyn että konsessiosopimuksen täyttämisen avoimuus direktiivin 2014/23 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

81 Direktiivin 43 artiklan 1 ja 2 kohdan säännösten yhteydessä tällä perusteluvelvollisuudella on erityisesti mahdollistettava se, että muut henkilöt kuin konsessionsaaja saavat selville syyt, joiden vuoksi hankintaviranomainen katsoi, että konsessiota voitiin muuttaa sen voimassaoloaikana järjestämättä uutta sopimuspuolen valintamenettelyä.

82 Näillä perusteluilla on käytännössä mahdollistettava se, että kaikki ne, joita asia koskee, voivat selvittää vaikeuksitta syyt, joiden vuoksi hankintaviranomainen katsoi, ettei sen velvollisuutena ollut järjestää uutta konsession sopimuspuolen valintamenettelyä direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 ja 2 kohdan asian kannalta merkityksellisten säännösten ja/tai kansallisten toimenpiteiden, joilla kyseiset säännökset pantiin täytäntöön, mukaisesti.

83 Jos tällaisia perusteluja ei esitettäisi, henkilöt, joilla voi olla oikeussuojan tarve tällaisen päätöksen osalta ja joita ovat erityisesti henkilöt, joita päätös mahdollisesti loukkaa, eivät kykenisi arvioimaan kaikista asiaan vaikuttavista seikoista täysin tietoisina, onko kyseisestä päätöksestä tarkoituksenmukaista nostaa kanne.

84 Pääasian asiayhteydessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä, täytettiinkö kyseinen perusteluvelvollisuus päätöksillä, joilla vahvistettiin ASPIlle myönnetyn moottoriteitä koskevan konsession muutos.

85 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2014/23 43 artiklaa, tarkasteltuna yhdessä hyvän hallinnon yleisen periaatteen kanssa, on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla hankintaviranomainen voi muuttaa konsessiota sen voimassaoloaikana konsessionsaajan ja konsession kohteen osalta järjestämättä uutta konsession sopimuspuolen valintamenettelyä, edellyttäen, että kyseinen muutos ei kuulu direktiivin 43 artiklan 5 kohdan soveltamisalaan ja että hankintaviranomainen on esittänyt syyt, joiden vuoksi se katsoo, ettei sen velvollisuutena ollut järjestää tällaista menettelyä.

Toinen kysymys

86 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiiviä 2014/23 tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla hankintaviranomainen voi muuttaa konsessiota sen voimassaoloaikana arvioimatta konsessionsaajan luotettavuutta tilanteessa, jossa viimeksi mainittu on syyllistynyt sopimusvelvoitteiden vakavaan laiminlyöntiin tai sitä epäillään tästä.

87 ASPIn, Mundysin ja Italian hallituksen lausunnoista, joiden mukaan konsessionsaajan ei ole käsiteltävässä asiassa virallisesti todettu laiminlyöneen sopimusvelvoitteitaan, on muistutettava, että yksinomaan kansallisella tuomioistuimella on toimivalta määrittää pääasian tosiseikasto ja arvioida sitä.

88 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toinen kysymys koskee nimenomaisesti ”sopimusvelvoitteen vakavaan laiminlyöntiin syyllistyneen konsessionsaajan” luotettavuuden arviointia. Näin ollen unionin tuomioistuin tarkastelee tätä kysymystä tästä tosiseikkoja koskevasta lähtökohdasta käsin.

89 Tämän tuomion 73 kohdassa täsmennetyn mukaisesti on tehtävä ero kahden tapauksen välillä sen mukaan, edellyttävätkö konsessioon sen voimassaoloaikana tehdyt muutokset uutta sopimuspuolen valintamenettelyä direktiivin 2014/23 43 artiklan mukaisesti vai eivät, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä.

90 On ensinnäkin niin, että vaikka suunniteltu muutos ei kuuluisi minkään direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetun tilanteen soveltamisalaan, jolloin se edellyttää uutta sopimuspuolen valintamenettelyä direktiivin 43 artiklan 5 kohdan mukaisesti, kaikki direktiivin liitteessä II vahvistetut vaatimukset on täytettävä.

91 Kyseisiin vaatimuksiin kuuluvat muun muassa ne, jotka koskevat ehdokkaan valintaa ja laadullista arviointia ja jotka luetellaan direktiivin 2014/23 38 artiklassa.

92 Direktiivin 38 artiklan 1 kohdan nojalla osallistumisedellytysten, jotka koskevat muun muassa ammatillista ja teknistä pätevyyttä, on liityttävä tarpeeseen varmistaa konsessionsaajan kyky hyödyntää konsessiota ja niiden on oltava oikeassa suhteessa siihen, kun otetaan huomioon hankinnan kohde ja tarve varmistaa todellinen kilpailu.

93 Kuten säädetään julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (EUVL 2014, L 94, s. 65) 57 artiklan 4 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jonka säännökset vastaavat olennaisilta osin direktiivin 2014/23 38 artiklan 7 kohdan säännöksiä, hankintaviranomaisen mahdollisuudella ja jopa velvollisuudella soveltaa viimeksi mainitussa säännöksessä säädettyjä poissulkemisperusteita on aivan erityisesti tarkoitus mahdollistaa se, että hankintaviranomainen voi arvioida kunkin sellaisen talouden toimijan rehellisyyttä ja luotettavuutta, joka osallistuu konsession sopimuspuolen valintamenettelyyn (ks. analogisesti tuomio 21.12.2023, Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, EU:C:2023:1016, 56 kohta).

94 Unionin lainsäätäjän tarkoituksena on siis ollut varmistaa, että hankintaviranomaisilla on kaikissa jäsenvaltioissa mahdollisuus sulkea pois menettelystä epäluotettaviksi katsomansa talouden toimijat (ks. analogisesti tuomio 21.12.2023, Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, EU:C:2023:1016, 57 kohta).

95 On erityisesti niin, että direktiivin 2014/23 38 artiklan 7 kohdan c alakohdassa säädetään, että hankintaviranomaiset voivat sulkea talouden toimijan pois hankintamenettelystä tai jäsenvaltiot voivat vaatia sen poissulkemista, kun on osoitettu asianmukaisin keinoin, että talouden toimija on syyllistynyt ammatin harjoittamiseen liittyvään vakavaan virheeseen, joka kyseenalaistaa sen rehellisyyden. Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää, että ammatin harjoittamiseen liittyvän vakavan virheen käsitettä, joka kattaa kaikenlaisen virheellisen menettelyn, joka vaikuttaa kyseisen toimijan ammatilliseen uskottavuuteen, rehellisyyteen tai luotettavuuteen, on tulkittava laajasti (ks. analogisesti tuomio 15.09.2022, J. Sch. Omnibusunternehmen ja K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, 45 kohta).

96 On lisäksi niin, että vaikka direktiivin 38 artiklan 7 kohdassa luetellaan tyhjentävästi vapaaehtoiset poissulkemisperusteet, joilla voidaan perustella talouden toimijan sulkeminen pois konsession sopimuspuolen valintamenettelystä syistä, jotka perustuvat sen ammatillisiin ominaisuuksiin liittyviin objektiivisiin tekijöihin (ks. analogisesti tuomio 15.09.2022, J. Sch. Omnibusunternehmen ja K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, 54 kohta), mikään ei estä hankintaviranomaista asettamasta erityisen korkeita vaatimuksia konsessionsaajien soveltuvuudelle ja luotettavuudelle (ks. analogisesti tuomio 7.9.2023, komissio v. Puola (C-601/21, EU:C:2023:629, 92 kohta).

97 Tästä seuraa, että hankintaviranomaisen on ennen sellaista konsession muutosta, joka edellyttää uuden sopimuspuolen valintamenettelyn järjestämistä direktiivin 43 artiklan 5 kohdan nojalla, tutkittava hakijoiden luotettavuus direktiivin 38 artiklan säännösten mukaisesti.

98 On toiseksi niin, että tilanteessa, jossa muutos ei edellytä uutta sopimuspuolen valintamenettelyä, koska se ei kuulu direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyihin tapauksiin, on todettava, että ainoa säännös, jossa vahvistetaan hankintaviranomaisen velvollisuus tarkistaa konsessionsaajan luotettavuus, on direktiivin 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohdan ii alakohdassa.

99 Viimeksi mainitun säännöksen mukaisesti on niin, että jos alkuperäinen konsessionsaaja korvataan uudella konsessionsaajalla sen johdosta, että alkuperäisen konsessionsaajan asema siirtyy yhtiön rakenneuudistusjärjestelyjen, yritysostojen, sulautumisten ja määräysvallan muutosten tai maksukyvyttömyyden seurauksena kokonaan tai osittain toiselle talouden toimijalle, uuden konsessionsaajan on täytettävä alun perin vahvistetut laadulliset valintaperusteet.

100 Tämän tuomion 65–69 kohdassa esitetyistä syistä ja tämän rajoittamatta tosiseikkoja koskevia selvityksiä, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, ei kuitenkaan vaikuta siltä, että direktiivin 2014/23 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohtaa sovellettaisiin pääasiassa kyseessä oleva kaltaisissa olosuhteissa, joille on tunnusomaista konsessionsaajan eli ASPIn osakaskannan koostumuksessa tapahtunut muutos.

101 Missään direktiivin 43 artiklan, jossa säädetään tyhjentävästi tilanteista, joissa konsessiota voidaan muuttaa uutta sopimuspuolen valintamenettelyä järjestämättä, muussa säännöksessä ei säädetä hankintaviranomaisen velvollisuudesta tarkistaa konsessionsaajan luotettavuus.

102 On lisäksi niin, että vaikka direktiivin 2014/23 44 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään siitä, että hankintaviranomaisella on mahdollisuus irtisanoa konsessio sen voimassaoloaikana kolmessa tapauksessa, muun muassa kyseisen artiklan a alakohdan nojalla, kun konsession muutos olisi edellyttänyt uutta sopimuspuolen valintamenettelyä, kyseisessä artiklassa ei – sen enempään kuin missään muussakaan direktiivin säännöksessä – yksilöidä velvoitteita, jotka jäsenvaltioiden olisi asetettava hankintaviranomaiselle tilanteessa, jossa konsessionsaaja laiminlyö velvoitteita, jotka sille konsessiosopimuksessa asetetaan.

103 Kun yhdenmukaistamista unionin tasolla ei ole tehty, kunkin jäsenvaltion on määritettävä säännöt, joiden mukaisesti hankintaviranomainen voi toimia, kun konsessionsaaja on konsession täyttämisen aikana syyllistynyt sopimusvelvoitteen vakavaan laiminlyöntiin, jolla sen luotettavuus kyseenalaistetaan, tai kun sitä epäillään tästä.

104 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2014/23 43 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla hankintaviranomainen voi muuttaa konsessiota sen voimassaoloaikana arvioimatta ennalta konsessionsaajan luotettavuutta, kun kyseinen muutos ei kuulu direktiivin 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohdan ii alakohdan eikä 43 artiklan 5 kohdan soveltamisalaan. Kunkin jäsenvaltion on määritettävä säännöt, joiden mukaisesti hankintaviranomainen voi toimia, kun konsessionsaaja on konsession täyttämisen aikana syyllistynyt sopimusvelvoitteen vakavaan laiminlyöntiin, jolla sen luotettavuus kyseenalaistetaan, tai kun sitä epäillään tästä.

Oikeudenkäyntikulut

105 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU 43 artiklaa, tarkasteltuna yhdessä hyvän hallinnon yleisen periaatteen kanssa,

on tulkittava siten, että

se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla hankintaviranomainen voi muuttaa konsessiota sen voimassaoloaikana konsessionsaajan ja konsession kohteen osalta järjestämättä uutta sopimuspuolen valintamenettelyä, edellyttäen, että kyseinen muutos ei kuulu direktiivin 43 artiklan 5 kohdan soveltamisalaan ja että hankintaviranomainen on esittänyt syyt, joiden vuoksi se katsoo, ettei sen velvollisuutena ollut järjestää tällaista menettelyä.

2) Direktiivin 2014/23 43 artiklaa

on tulkittava siten, että

se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka nojalla hankintaviranomainen voi muuttaa konsessiota sen voimassaoloaikana arvioimatta ennalta konsessionsaajan luotettavuutta, kun kyseinen muutos ei kuulu direktiivin 43 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan d alakohdan ii alakohdan eikä 43 artiklan 5 kohdan soveltamisalaan. Kunkin jäsenvaltion on määritettävä säännöt, joiden mukaisesti hankintaviranomainen voi toimia, kun konsessionsaaja on konsession täyttämisen aikana syyllistynyt sopimusvelvoitteen vakavaan laiminlyöntiin, jolla sen luotettavuus kyseenalaistetaan, tai kun sitä epäillään tästä.

Allekirjoitukset