Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

7. november 2024*

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2014/23/EL – Kontsessioonilepingute sõlmimise menetlus – Artikkel 43 – Kontsessiooni muutmine selle kehtivusajal ilma konkurentsile avamata – Kiirteede kontsessioon – Morandi silla kokkuvarisemine Genovas (Itaalia) – Kiirteevõrgustiku hooldamise ja säilitamise kohustuste olulise rikkumise tõttu algatatud riigisisene menetlus – Kontsessionääri uued kohustused – Avaliku sektori hankija kohustus teha eelnevalt otsus uue kontsessiooni andmise menetluse korraldamise vajaduse kohta – Avaliku sektori hankija kohustus eelnevalt kontrollida kontsessionääri usaldusväärsust

Kohtuasjas C-683/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) 19. oktoobri 2022. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 4. novembril 2022, menetluses

Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari

versus

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,

Avvocatura generale dello Stato,

menetluses osalesid:

Mundys SpA, endine Atlantia SpA,

Autostrade per l'Italia SpA,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

Holding Reti Autostradali SpA,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: neljanda koja president I. Jarukaitis viienda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud D. Gratsias ja E. Regan (ettekandja),

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: ametnik C. Di Bella,

arvestades kirjalikku menetlust ja 28. veebruari 2024. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

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

– Mundys SpA, esindajad: *avvocati* D. Gallo, G. Vercillo ja A. Zoppini,

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

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

– Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistasid *avvocati dello Stato* G. Caselli, S. Fiorentino ja G. Galluzzo,

– Saksamaa valitsus, esindajad: J. Möller ja P.-L. Krüger,

– Eesti valitsus, esindaja: N. Grünberg,

– Euroopa Komisjon, esindajad: G. Gattinara ja G. Wils,

olles 30. aprilli 2024. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT 2014, L 94, lk 1) artikleid 38, 43 ja 44.

2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari (pangandus- ja finantsteenuste kasutajate kaitse ühing) ning teiselt poolt Presidenza del Consiglio dei ministri (ministrite nõukogu eesistuja, Itaalia), Ministero dell'Economia e delle Finanze (majandus- ja rahandusministeerium, Itaalia), Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (taristu- ja kestliku liikuvuse ministeerium, Itaalia), DIPE – Dipartimento

programmazione e coordinamento della politica Economica (majanduspoliitika programmitöö ja koordineerimise osakond, Itaalia), Autorità di regolazione dei trasporti (transpordiamet, Itaalia), Corte dei Conti (kontrollikoda, Itaalia) ja Avvocatura generale dello Stato (peaprokuröri büroo, Itaalia) vahelises kohtuvaidluses seoses nende muudatuste õiguspärasusega, mis tehti Autostrade per l'Italia SpA-le (edaspidi „ASPI") kuuluvate kiirteede kontsessiooni pärast Morandi silla kokkuvarisemist Genovas (Itaalia) 14. augustil 2018.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2014/23 põhjendustes 75 ja 76 on märgitud:

„(75) Tavaliselt hõlmavad kontsessioonilepingud pikaajalist ja keerukat tehnilist ja finantskorda, mida mõjutavad sageli muutuvad asjaolud. [Euroopa Kohtu] asjaomast kohtupraktikat arvesse võttes on seetõttu vaja selgitada tingimusi, mille puhul kontsessiooni muutmine täitmise ajal nõuab uut kontsessiooni andmise menetlust. Uut kontsessioonimenetlust on vaja juhul, kui esialgsesse kontsessiooni tehakse olulisi muudatusi, eelkõige seoses lepingupoolte vastastikuste õiguste ja kohustustega, sealhulgas intellektuaalomandi õiguste jaotumisega. Sellised muudatused näitavad lepingupoolte kavatsust kontsessiooni olulised tingimused uuesti läbi rääkida. […]

(76) Avaliku sektori hankijaid ja võrgustiku sektori hankijaid võivad mõjutada välised asjaolud, mida nad kontsessiooni andmise ajal ei osanud ette näha, eelkõige juhul, kui kontsessiooni täitmine hõlmab pikemat ajavahemikku. Sellisel juhul on vaja teatavat paindlikkust, mis võimaldaks kontsessiooni selliste asjaoludega kohandada ilma uue kontsessiooni andmise menetluseta. Ettenägematute asjaolude all mõistetakse asjaolusid, mida avaliku sektori hankija või võrgustiku sektori hankija ei saanud esialgse lepingu sõlmimisele eelnenud põhjalikust ettevalmistustööst hoolimata ette näha, võttes arvesse olemasolevaid vahendeid, konkreetse projekti olemust ja omadusi, vastava valdkonna parimaid tavasid ning vajadust tagada mõistlik tasakaal lepingu sõlmimise ettevalmistamisele kulunud ressursside ja lepingu eeldatava maksumuse vahel. […]".

4 Direktiivi artiklis 3 „Võrdse kohtlemise, mittediskrimineerimise ja läbipaistvuse põhimõte" on sätestatud:

„1. Avaliku sektori ja võrgustiku sektori hankijad kohtlevad ettevõtjaid võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning tegutsevad läbipaistval ja proportsionaalsel viisil.

[…]

2. Avaliku sektori ja võrgustiku sektori hankijad seavad eesmärgiks tagada kontsessiooni andmise menetluse ja lepingu täitmise läbipaistvuse, täites samas artiklit 28."

5 Direktiivi artiklis 38 „Taotlejate vahel valiku tegemine ja nende kvalitatiivne hindamine" on ette nähtud:

„1. Avaliku sektori või võrgustiku sektori hankija kontrollib taotlejate või pakkujate kutsealase ja tehnilise suutlikkusega ning finants- ja majandusliku olukorraga seotud kvalifitseerimise

tingimusi, tuginedes taotlejate või pakkujate endi kinnitustele ja dokumentidele, millega taotlejatel või pakkujatel tuleb tõendada vastavust kontsessiooniteates esitatud nõudmistele, mis peavad olema mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed kontsessiooni esemega. Kvalifitseerimise tingimused on seotud ja proportsionaalsed vajadusega tagada kontsessionääri suutlikkus kontsessiooni täita, võttes arvesse kontsessiooni eset ning eesmärki tagada tõeline konkurents.

[…]

7. Avaliku sektori või võrgustiku sektori hankija võib kõrvaldada ettevõtja kontsessiooni andmise menetluses osalemisest või liikmesriik võib temalt nõuda ettevõtja kontsessiooni andmise menetluses osalemisest kõrvaldamist, kui täidetud on üks järgmistest tingimustest:

[…]

c) avaliku sektori hankija suudab mis tahes asjakohaste vahenditega tõendada, et ettevõtja on raskelt eksinud ametialaste käitumisreeglite vastu, mis muudab ta aususe küsitavaks;

[…]

f) ettevõtja puhul on esinenud tõsiseid või püsivaid puudusi varasema kontsessiooni või avaliku sektori või võrgustiku sektori hankijaga sõlmitud varasema lepingu kohase olulise nõude täitmisel, nagu on määratletud käesolevas direktiivis või [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivis 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)], mille tulemusel on kõnealune varasem leping tulnud ennetähtaegselt lõpetada, on makstud kahjutasu või on rakendatud muid sellega võrreldavaid sanktsioone;

[…]

9. Iga ettevõtja, kes on mõnes lõigetes 4 ja 7 osutatud olukorras, võib esitada tõendeid selle kohta, et tema võetud meetmed on piisavad tõendamaks tema usaldusväärsust, olenemata vastava kõrvaldamise aluse olemasolust. Kui selliseid tõendeid peetakse piisavateks, siis asjaomast ettevõtjat menetlusest ei kõrvaldata.

[…]“.

6 Direktiivi 2014/23 artikkel 43 „Lepingute muutmine nende kehtivusajal“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kontsessioone võib ilma käesoleva direktiivi kohaselt kontsessiooni andmise uut menetlust korraldamata muuta järgmistel juhtudel:

[…]

c) kui on […] täidetud [kõik] järgmised tingimused:
   i) muudatused tulenevad olukorrast, mida hoolas avaliku sektori või võrgustiku sektori hankija ei saanud ette näha;
   ii) muudatusega ei muudeta kontsessiooni üldist olemust;

iii) avaliku sektori hankija antud kontsessioonide puhul, mis on ette nähtud muudeks kui II lisas osutatud tegevusaladeks, ei ületa maksumuse suurendamine 50% esialgse kontsessiooni maksumusest. Mitme järjestikuse muudatuse korral kohaldatakse seda piirangut iga muudatuse maksumuse suhtes. Selliseid järjestikusi muudatusi ei tohi teha selleks, et hoiduda kõrvale käesoleva direktiivi sätetest;

d) kui uus kontsessionäär asendab seda kontsessionääri, kellele avaliku sektori või võrgustiku sektori hankija algselt kontsessiooni andis, ühel järgmisel põhjusel:
   i) ühemõtteline läbivaatamisklausel või -võimalus kooskõlas punktiga a;
   ii) algse kontsessionääri täielik või osaline asendamine, tulenevalt ettevõtte restruktureerimisest, sealhulgas ülevõtmisest, ühinemisest, omandamisest või maksejõuetuks muutumisest, teise algseid kvalitatiivseid kvalifitseerimise tingimusi täitva ettevõtjaga, kui sellega ei kaasne muid olulisi lepingu muudatusi ning selle eesmärk ei ole käesoleva direktiivi kohaldamisest kõrvale hoida, või
   iii) avaliku sektori või võrgustiku sektori hankija täidab ise põhikontsessionääri kohustusi alltöövõtjate ees, kui see võimalus on siseriiklikus õiguses ette nähtud;

e) kui muudatused ei ole sõltumata oma väärtusest lõike 4 tähenduses olulised.

Avaliku sektori või võrgustiku sektori hankija, kes on kontsessiooni muutnud käesoleva lõike punktides b ja c sätestatud juhtudel, kannab hoolt *Euroopa Liidu Teatajas* sellekohase teate avaldamise eest. Kõnealune teade sisaldab XI lisas esitatud teavet ja see avaldatakse kooskõlas artikliga 33.

2. Lisaks ja ilma et oleks vaja kontrollida, kas lõike 4 punktides a–d sätestatud tingimused on täidetud, võib kontsessioone ilma käesoleva direktiivi kohaselt uut kontsessiooni andmise menetlust korraldamata muuta, kui muudatuse väärtus on väiksem mõlemast järgmisest väärtusest:

i) artiklis 8 sätestatud piirmäär ning

ii) 10% algse kontsessiooni maksumusest.

Muudatusega ei või siiski muuta kontsessiooni üldist olemust. Kui tehakse mitu järjestikust muudatust, hinnatakse kõnealust maksumust järjestikuste muudatuste kumulatiivse netomaksumuse alusel.

[…]

4. Kontsessiooni muudatust selle kehtivusajal käsitatakse lõike 1 punkti e kohaselt olulisena, kui sellega muutub kontsessioon oluliselt võrreldes algselt sõlmitud lepinguga. Ilma et see piiraks lõigete 1 ja 2 kohaldamist, käsitatakse muudatust igal juhul olulisena, kui on täidetud üks või mitu järgmistest tingimustest:

a) muudatusega lisatakse tingimusi, mis oleksid võimaldanud osaleda ka muudel kui algselt välja valitud taotlejatel või aktsepteerida muid kui algselt aktsepteeritud pakkumisi või oleksid kontsessiooni andmise menetlusse kaasanud täiendavaid osalejaid, kui neid tingimusi oleks kasutatud algses kontsessiooni andmise menetluses;

b) muudatusega muudetakse kontsessiooni majanduslikku tasakaalu kontsessionääri jaoks soodsamaks viisil, mida ei olnud algses kontsessioonis ette nähtud;

c) muudatusega laiendatakse kontsessiooni reguleerimisala märkimisväärselt;

d) kui uus kontsessionäär asendab seda kontsessionääri, kellele avaliku sektori või võrgustiku sektori hankija algselt kontsessiooni andis, muudel kui lõike 1 punktis d ette nähtud põhjustel.

5. Käesoleva direktiivi kohaselt uue kontsessiooni andmise menetlus on nõutav kontsessiooni kehtivusajal selle sätetesse muude kui lõigetes 1 ja 2 ette nähtud muudatuste tegemisel.“

7 Direktiivi artiklis 44 „Kontsessiooni lõpetamine“ on ette nähtud:

„Liikmesriigid tagavad, et avaliku sektori ja võrgustiku sektori hankijatel on võimalik kehtiva siseriikliku õigusega ette nähtud tingimuste kohaselt lõpetada kontsessioon selle kehtivusaja jooksul, kui on täidetud üks või rohkem järgmistest tingimustest:

a) kontsessiooni on tehtud muudatus, mis oleks nõudnud uue artikli 43 kohase kontsessiooni andmise menetluse korraldamist;

b) kontsessionäär oli kontsessiooni sõlmimise ajal ühes artikli 38 lõikes 4 osutatud olukordadest ning oleks seetõttu tulnud kontsessiooni andmise menetlusest kõrvale jätta;

c) [Euroopa Kohus] leiab [ELTL] artikli 258 kohase menetluse käigus, et liikmesriik on jätnud aluslepingute kohased kohustused täitmata, kuna kõnealuse liikmesriigi avaliku sektori või võrgustiku sektori hankija on andnud kõnealuse kontsessiooni, jättes aluslepingutest ja käesolevast direktiivist tulenevad kohustused täitmata.“

8 Direktiivi 2014/23 artikli 54 teisest lõigust nähtub, et seda direktiivi ei kohaldata selliste kontsessioonide andmise suhtes, mille pakkumine kuulutati välja või mis anti enne 17. aprilli 2014.

9 Selle direktiivi XI lisa „Teave, mis avaldatakse teates kontsessiooni muutmise kohta selle kehtivuse ajal vastavalt artiklile 43“ on sõnastatud järgmiselt:

„[…]

4. Kontsessiooni kirjeldus enne ja pärast muutmist: ehitustööde olemus ja ulatus, teenuste olemus ja ulatus.

5. Vajaduse korral kontsessiooni maksumuse muudatus, sealhulgas hindade või tasude muutmisest tingitud suurenemine.

6. Nende asjaolude kirjeldus, mis tingisid muutmise.

[…]“.

Itaalia õigus

10 6. detsembri 2011. aasta dekreetseaduse nr 201, millega kehtestatakse kiireloomulised sätted majanduskasvu, õigluse ja riigieelarve konsolideerimise tagamiseks (decreto-legge n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) (*GURI* nr 284 regulaarne lisa nr 251, 6.12.2011), mis koos muudatustega kinnitati seadusena 22. detsembri 2011. aasta seadusega nr 214 (legge n. 214) ja mida on muudetud 28. septembri 2018. aasta dekreetseaduse nr 109 (decreto-legge n. 109), mis koos muudatustega kinnitati seadusena 16. novembri 2018. aasta seadusega nr 130 (legge n. 130), artikliga 16, artiklis 43 on sätestatud:

„1. Kui käesoleva dekreedi jõustumise kuupäeval kehtivate kiirteekokkulepete ajakohastamised või läbivaatamised hõlmavad muudatusi või parandusi investeerimiskavas või riigi rahanduse kaitsmiseks mõeldud regulatiivset laadi aspektides, edastab [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (taristu- ja transpordiministeerium, Itaalia)] – olles seoses tariifisüsteemide kindlaksmääramisega kuulanud ära transpordiameti artikli 37 lõike 2 punktis g osutatud volitustes – need CIPE-le [(Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) (majanduse planeerimise ja kestliku arengu ministeeriumidevaheline komitee, Itaalia)], kes pärast konsulteerimist [Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilitàga (riiklike kommunaalteenuste reguleerimise suuniste rakendamise nõuandekomitee, Itaalia)] teeb oma otsuse 30 päeva jooksul, ja seejärel kiidetakse need heaks taristu- ja transpordiministri dekreediga, mis võetakse vastu kooskõlastatult majandus- ja rahandusministriga ja mis avaldatakse 30 päeva jooksul pärast kokkuleppe edastamist kontsessiooni andva asutuse poolt.

2. Käesoleva dekreedi jõustumise kuupäeval kehtivate kiirteekokkulepete ajakohastamised või läbivaatamised, mis ei hõlma lõikes 1 osutatud muudatusi või parandusi, kiidetakse heaks taristu- ja transpordiministri dekreediga, mis võetakse vastu kooskõlastatult majandus- ja rahandusministriga 30 päeva jooksul pärast kokkuleppe edastamist kontsessiooni andva asutuse poolt.

2*bis*. Lõigetes 1 ja 2 osutatud juhtudel ja pärast transpordiameti ärakuulamist kontrollib kontsessiooniandja tariifide kehtestamise kriteeriumide kohaldamist, võttes arvesse ka tariifides juba sisalduvate investeeringute tegelikku edenemist.

3. Need kiirteekokkulepete ajakohastamised või läbivaatamised, mille eelnõud on käesoleva dekreedi jõustumise kuupäevaks CIPE-le juba esitatud, kiidetakse heaks taristu- ja transpordiministri dekreediga, mis võetakse vastu kooskõlastatult majandus- ja rahandusministriga 30 päeva jooksul alates kokkuleppe edastamisest kontsessiooni andva ametiasutuse poolt."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

11 12. oktoobril 2007 sõlmisid ASPI ja Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (riiklik autonoomne teede-ettevõte, Itaalia) „ühtse kontsessioonilepingu Itaalia kiirteelõikude kohta", mille pikkus kokku oli rohkem kui 2800 kilomeetrit. Vastavalt selle kontsessiooni artiklile 4 lõpeb konventsioon 31. detsembril 2038. Taristu- ja kestliku liikuvuse ministeeriumist sai 1. oktoobril 2012 riikliku autonoomse teede-ettevõtte asemel avaliku sektori hankija.

12 14. augustil 2018 varises kokku Genovas asuv Morandi sild, mille tagajärjel hukkus 43 inimest. See sild moodustas ühe osa Polcevera viaduktist kiirteel A10, mille käitamine oli antud üle ASPI-le. 16. augustil 2018 algatas taristu- ja transpordiministeerium ASPI suhtes menetluse kiirteevõrgustiku hooldus- ja säilituskohustuste olulise rikkumise tõttu.

13 Alates 10. juulist 2019 toimus ASPI, ministrite nõukogu eesistuja, majandus- ja rahandusministeeriumi ning taristu- ja kestliku liikuvuse ministeeriumi vahel mitu kohtumist, et leida läbirääkimiste teel lahendus käimasolevatele Morandi silla kokkuvarisemisega seotud vaidlustele.

14 11. juulil 2020 esitas ASPI läbirääkimiste teel lahenduse leidmise ettepaneku, milles ta võttis kohustuse esiteks tasuda hüvituslikku laadi rahalise sekkumisena 3400 miljonit eurot, teiseks tugevdada kontsessiooni esemeks oleva kiirteevõrgustiku turvastandardeid ja kolmandaks loovutada koos oma emaettevõtja Mundys SpAga (endine Atlantia SpA) kontroll ASPI üle Cassa Depositi e Prestiti SpA-le ja viimasele vastuvõetavatele investoritele.

15 Selle ettepaneku alusel sõlmisid ASPI ning taristu- ja kestliku liikuvuse ministeerium 14. oktoobril 2021 kompromisskokkuleppe (edaspidi „kompromisskokkulepe“). Vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 10 viidatud dekreetseaduse nr 201 artiklis 43 kehtestatud menetlusele kiideti see kokkulepe heaks CIPE 22. detsembri 2021. aasta otsusega nr 75 ning samuti taristu- ja kestliku liikuvuse ministri 22. veebruari 2022. aasta dekreediga nr 37, mis võeti vastu kooskõlastatult majandus- ja rahandusministriga.

16 Kompromisskokkuleppega lõpetati ASPI suhtes kiirteevõrgustiku hooldus- ja säilitamiskohustuste olulise rikkumise tõttu algatatud menetlus, ilma et oleks ametlikult tuvastatud, et ASPI oli oma kohustusi rikkunud.

17 Adusbef pöördus eelotsusetaotluse esitanud kohtu, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) poole nõudega tühistada käesoleva kohtuotsuse punktis 15 nimetatud kaks akti, millega kompromisskokkulepe heaks kiideti, ning mitu selle kokkuleppega seotud akti.

18 Oma eelotsusetaotluses rõhutas see kohus, et avaliku sektori hankija ei analüüsinud ametlikult, kas ASPI-le antud kiirteekontsessiooni muutmine kompromisskokkuleppega on kooskõlas direktiivi 2014/23 sätetega.

19 Esimesena ei kontrollinud avaliku sektori hankija ametlikult, kas sellesse kontsessiooni tehtud muudatus vastab kõnealuse direktiivi artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punktis c sätestatud tingimustele. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab sellega seoses, et kontsessionääril lasuvate hoolduskohustuste rikkumist, mis võib mõjutada liiklusohutust, ei saa pidada selle sätte tähenduses olukorraks, mida ei saanud ette näha.

20 Teisena ei kontrollinud avaliku sektori hankija ka seda, kas kavandatava muudatusega oleks muudetud „kontsessiooni üldist olemust“ nimetatud direktiivi artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punkti c alapunkti ii tähenduses.

21 Kolmandana rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kompromisskokkuleppe kohaselt müüs Mundys 88% ASPI kapitalist valdusettevõtjale, mille enamusaktsionär 51% ulatuses on Cassa Depositi e Prestiti Equity ja milles kahele välisriigi fondile, Macquariele ja Blackstone'ile, kuulub

kummalegi 24,5%. Avaliku sektori hankija ei analüüsinud siiski ametlikult, kas muudatus ASPI aktsionäride koosseisus nõudis uue kontsessiooni andmise menetluse korraldamist, eelkõige lähtudes direktiivi 2014/23 artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punktist d.

22 Neljandana soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus direktiivi 2014/23 artikli 38 lõike 7 punktist f ja artikli 38 lõikest 9 lähtuvalt teada, kas enne põhikohtuasjas kõne all oleva kiirteekontsessiooni jätkumiseni viinud kompromisskokkulepet oleks pidanud ametlikult hindama ASPI usaldusväärsust pärast Morandi silla kokkuvarisemist. Selle kohta märgib nimetatud kohus, et Morandi silla rekonstrueerimine ei olnud antud mitte ASPI-le, kes oli küll selle silla käitamist hõlmava kontsessiooni omanik, vaid kolmandatele ettevõtjatele.

23 Viiendana ja juhuks, kui oleks tulnud korraldada uus kontsessiooni andmise menetlus ja/või avaliku sektori hankija oleks enne kompromisskokkuleppe sõlmimist pidanud hindama kontsessionääri usaldusväärsust, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul tõlgendada direktiivi 2014/23 artiklit 44, mis reguleerib kontsessioonide lõpetamist avaliku sektori hankija poolt. Täpsemalt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas asjaomane säte nõuab kontsessiooni lõpetamist selle kehtivusaja jooksul, kui muudatus on tehtud selle direktiivi sätteid rikkudes.

24 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„[Lähtudes direktiivi 2014/23 artiklites 38, 43 ja 44 sätestatud eeskirjadest]:

1. Kas [liidu] õigusega on vastuolus riigisisese õigusnormi tõlgendamine nii, et kontsessiooni andev ametiasutus võib algatada kehtiva kiirteekontsessiooni kontsessionääri ja eset puudutava muutmismenetluse või selle kontsessiooni muutmisläbirääkimised, hindamata hankemenetluse algatamise kohustust ja väljendamata selle suhtes oma seisukohta?

2. Kas [liidu] õigusega on vastuolus riigisisese õigusnormi tõlgendamine nii, et kontsessiooni andev ametiasutus võib algatada kehtiva kiirteekontsessiooni kontsessionääri ja eset puudutava muutmismenetluse või selle kontsessiooni muutmisläbirääkimised, hindamata niisuguse kontsessionääri usaldusväärsust, kes on lepingut oluliselt rikkunud?

3. Kas konkurentsipõhimõtte rikkumise ja/või kiirteekontsessionääri ebausaldusväärsuse korral kohustab [liidu] õigus nimetatud kontsessiooni lõpetama?“

Menetlus Euroopa Kohtus

25 Tuginedes põhikohtuasja tähtsusele riigisisesel tasandil, palus eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul kohaldada Euroopa Kohtu kodukorra artiklis 105 ette nähtud kiirendatud eelotsusemenetlust.

26 Olles ettekandja-kohtuniku ja kohtujuristi ära kuulanud, jättis Euroopa Kohtu president 15. detsembri 2022. aasta otsusega selle taotluse rahuldamata.

27 Sellega seoses tuleb märkida, et kodukorra artikli 105 lõikes 1 ette nähtud kiirendatud menetlus on menetluslik vahend, mille eesmärk on reageerida erakordselt kiireloomulisele olukorrale (28. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 Käesoleval juhul ei nähtu eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt eelotsusetaotluses eelkõige kiirendatud menetluse taotluse põhjendamiseks esitatud asjaoludest, et käesoleva kohtuasja laad nõuaks erandkorras kodukorra artikli 105 lõike 1 kohaselt selle lahendamist lühikese aja jooksul.

29 Eelkõige ei saa selle sätte alusel lühikese aja jooksul menetlemise vajadust tuletada ainuüksi asjaolust, et põhikohtuasi on majanduslikult või sotsiaalselt tundlik (vt selle kohta 10. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (üldine ravikindlustus), C-247/20, EU:C:2022:177, punkt 45).

Eelotsusetaotluse vastuvõetavus

30 Mundys, ASPI, Holding Reti Autostradali SpA ja Itaalia valitsus väitsid, et eelotsusetaotlus on tervikuna vastuvõetamatu.

31 Esiteks väitis Mundys, et direktiiv 2014/23 ei ole põhikohtuasjas käsitletavale kontsessioonile, mis anti 11. oktoobril 2007, *ratione temporis* kohaldatav, kuna selle direktiivi artikli 54 teise lõigu kohaselt ei kohaldata kõnealust direktiivi selliste kontsessioonide andmise suhtes, mille pakkumine kuulutati välja või mis anti enne 17. aprilli 2014.

32 Sellega seoses olgu märgitud, et kui kontsessioonilepingut oluliselt muudetakse, siis tuleb niisuguse muutmise hindamisel lähtuda nendest liidu õigusnormidest, mis kehtisid muudatuse tegemise kuupäeval, olenemata asjaolust, et esialgne kontsessioonileping sõlmiti enne asjakohaste liidu õigusnormide jõustumist (vt selle kohta 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus Sisal jt, C-721/19 ja C-722/19, EU:C:2021:672, punkt 28).

33 Käesoleval juhul peab eelotsusetaotluse esitanud kohus eelkõige kindlaks tegema, kas muudatusi, mis tehti kompromisskokkuleppega, mis sõlmiti 14. oktoobril 2021 ehk pärast direktiivi 2014/23 jõustumist, tuleb pidada esialgse kontsessioonilepinguga võrreldes olulisteks.

34 Sellest järeldub, et põhikohtuasjas tuleb küsimust, kas esialgsesse kontsessioonilepingusse tehti kompromisskokkuleppega olulisi muudatusi, hinnata direktiivi 2014/23 sätete alusel.

35 Teiseks väitsid Mundys, ASPI, Holding Reti Autostradali ja Itaalia valitsus sisuliselt, et eelotsusetaotlus tuleb tunnistada vastuvõetamatuks ühelt poolt seetõttu, et esitatud küsimused on hüpoteetilised, ja teiselt poolt seetõttu, et puuduvad piisavad täpsustused põhikohtuasja faktilise raamistiku ja kohaldatavate riigisiseste õigusnormide kohta.

36 Selles osas tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artikliga 267 kehtestatud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöö raames üksnes asja menetleva ja selles tehtava kohtulahendi eest vastutava liikmesriigi kohtu ülesanne hinnata kohtuasja eripära arvesse võttes nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse tegemiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Järelikult, kui küsimused on esitatud liidu õiguse tõlgendamise kohta, on

Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud vastama (21. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Mercedes-Benz Group (katkestusseadmetega varustatud sõidukite tootjate vastutus), C-100/21, EU:C:2023:229, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Sellest järeldub, et eeldatakse, et liidu õigust puudutavad küsimused on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (21. märtsi 2023. aasta kohtuotsus Mercedes-Benz Group (katkestusseadmetega varustatud sõidukite tootjate vastutus), C-100/21, EU:C:2023:229, punkt 53 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Euroopa Kohus on selle kohta korduvalt rõhutanud, et ELTL artikliga 267 kehtestatud menetlus on Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöö vahend, mille kaudu annab Euroopa Kohus liikmesriikide kohtutele liidu õiguse tõlgendamise juhiseid, mida need kohtud nende menetluses olevate vaidluste lahendamiseks vajavad, ning et eelotsusetaotluse esitamise mõte ei ole nõuandvate arvamuste saamine üldiste või hüpoteetiliste küsimuste kohta, vaid see peab olema vajalik kohtuvaidluse tegelikuks lahendamiseks (9. jaanuari 2024. aasta kohtuotsus G jt (üldkohtu kohtunike ametisse nimetamine Poolas), C-181/21 ja C-269/21, EU:C:2024:1, punkt 62 ning seal viidatud kohtupraktika).

39 Nagu nähtub ELTL artikli 267 sõnastusest endast, peab taotletavat eelotsust olema eelotsusetaotluse esitanud kohtul „vaja“ tema menetluses olevas kohtuasjas „otsuse tegemiseks“ (9. jaanuari 2024. aasta kohtuotsus G. jt (üldkohtu kohtunike ametisse nimetamine Poolas), C-181/21 ja C-269/21, EU:C:2024:1, punkt 63 ning seal viidatud kohtupraktika).

40 Käesoleval juhul ei kuulu eelotsusetaotluse esitanud kohtu esimene ja teine küsimus käesoleva kohtuotsuse punktis 37 loetletud olukordade hulka, mille puhul saab eelotsuse küsimuse asjakohasuse eelduse ümber lükata. Nimelt on nende küsimustega taotletud liidu õiguse tõlgendusel – mille eesmärk on kindlaks teha, kas ASPI-le antud kiirteekontsessiooni muutmine pärast Morandi silla kokkuvarisemist on direktiivi 2014/23 sätetega kooskõlas – otsene seos põhikohtuasja esemega, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtule on esitatud nõue kompromisskokkuleppe tühistamiseks.

41 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kolmanda küsimuse puhul see aga nii ei ole, nagu rõhutas kohtujurist oma ettepaneku punktides 89 ja 90.

42 Selle küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/23 artikliga 44 kehtestatakse kohustus lõpetada kontsessioon selle kehtivusaja jooksul, kui muudatus sinna on tehtud kas uue kontsessiooni andmise menetluse korraldamise või kontsessionääri usaldusväärsuse kontrollimise kohustust rikkudes.

43 Selle direktiivi artikli 44 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et avaliku sektori hankijatel on võimalik lõpetada kontsessioon selle kehtivusaja jooksul, kui kontsessiooni on tehtud muudatus, ilma et oleks korraldatud uut kontsessiooni andmise menetlust, mis rikub direktiivi artikli 43 lõiget 5, või kui kontsessionäär oleks tulnud sama direktiivi artikli 38 lõike 4 kohaselt kontsessiooni andmise menetlusest kõrvale jätta.

44 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest ja Euroopa Kohtule esitatud seisukohtadest, et tarbijate ühendus Adusbef on esitanud eelotsusetaotluse esitanud kohtule nõude tühistada aktid, millega kompromisskokkulepe heaks kiideti, ning mitu selle kokkuleppega seotud akti.

45 Seega ei nähtu ühestki Euroopa Kohtu käsutuses oleva toimiku dokumendist, et eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks avaliku sektori hankija poolt ASPI-le kuuluva kiirteekontsessiooni võimalikku lõpetamist analüüsima direktiivi 2014/23 artikli 44 kohaselt.

46 Lisaks tõdes Euroopa Kohus, et ühelt poolt ei sisalda eelotsusetaotlus ühtegi viidet nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiivile 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT 1989, L 395, lk 33; ELT eriväljaanne 06/01, lk 246), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. aasta direktiiviga 2007/66/EÜ (ELT 2007, L 335, lk 31), ja teiselt poolt ei võimalda eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitused nõutava täpsusega kindlaks teha selle direktiivi sätteid, mille tõlgendamine võib olenevalt olukorrast osutuda kolmandale küsimusele vastamisel asjakohaseks.

47 Sellest järeldub, et käesoleva kohtuotsuse punktides 38 ja 39 mainitud väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb kolmas küsimus tunnistada vastuvõetamatuks.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

48 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/23 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt võib avaliku sektori hankija kontsessiooni selle kehtivusaja jooksul kontsessionääri isikut ja selle kontsessiooni eset puudutavas osas muuta, korraldamata uut kontsessiooni andmise menetlust ja esitamata põhjusi, miks ta järeldas, et ta ei ole kohustatud niisugust menetlust korraldama.

49 Olgu märgitud, et kontsessioonilepingute muutmist nende kehtivusajal reguleerib direktiivi 2014/23 artikkel 43.

50 Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastates lähtuda selle artikli sätetest.

51 Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus täpsustada, et nimetatud artikliga ühtlustati ammendavalt esiteks juhud, mil kontsessioone võib muuta, ilma et oleks vaja korraldada nimetatud direktiivi eeskirjade kohast uut kontsessiooni andmise menetlust, ning teiseks juhud, mil niisugune menetlus tuleb kontsessiooni tingimuste muutmise korral läbi viia (2. septembri 2021. aasta kohtuotsus Sisal jt, C-721/19 ja C-722/19, EU:C:2021:672, punkt 31).

52 Direktiivi 2014/23 artikli 43 lõike 5 kohaselt on kontsessiooni kehtivusajal selle sätetesse muudatuste tegemisel põhimõtteliselt nõutav uue kontsessiooni andmise menetlus, välja arvatud selle artikli lõigetes 1 ja 2 nimetatud muudatused.

53 Eeltoodust tuleneb, et selle direktiivi artikli 43 lõigetes 1 ja 2 on ammendavalt loetletud olukorrad, mil kontsessiooni võib selle kehtivusajal muuta ilma uut kontsessiooni andmise menetlust korraldamata.

54 Käesoleval juhul ei ole vaidlust selles, et pärast Morandi silla kokkuvarisemist 14. augustil 2018 muudeti ASPI-le antud kiirteekontsessiooni 14. oktoobril 2021 kompromisskokkuleppega, ilma et oleks korraldatud uut kontsessiooni andmise menetlust.

55 Siiski tuleb märkida, et ELTL artiklis 267 sätestatud menetluses, mis põhineb liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel eristamisel, on põhikohtuasja faktiliste asjaolude tuvastamine ja hindamine ning riigisisese õiguse tõlgendamine ja kohaldamine vaid liikmesriigi kohtu pädevuses (24. juuli 2023. aasta kohtuotsus Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 76).

56 Järelikult ei ole mitte Euroopa Kohtu, vaid üksnes liikmesriigi kohtu ülesanne kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid arvesse võttes hinnata, kas iga muudatus, mis kompromisskokkuleppega tehti ASPI-le kuuluvasse kiirteekontsessiooni, kuulub mõne direktiivi 2014/23 artikli 43 lõigetes 1 ja 2 nimetatud juhtumi alla. Asjakohasel juhul oleks selle tagajärjeks, et nimetatud muudatusi võis teha ilma uue kontsessiooni andmise menetlust korraldamata.

57 Seevastu juhul, kui liikmesriigi kohus peaks tuvastama, et üks või mitu neist muudatustest ei kuulu ühegi selle direktiivi artikli 43 lõigetes 1 ja 2 nimetatud juhtumi alla, tuleks sellest järeldada, et asjaomane muudatus või asjaomased muudatused tehti nimetatud direktiivi artikli 43 lõikes 5 sätestatud uue kontsessiooni andmise menetluse korraldamise kohustust rikkudes.

58 Käesoleval juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohus ja Euroopa Kohtule seisukohad esitanud pooled viidanud võimalusele, et kompromisskokkuleppega tehtud muudatused kuuluvad direktiivi 2014/23 artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punktide c–e kohaldamisalasse. Sellega seoses on oluline anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule liidu õiguse tõlgendamise juhtnöörid, mis on põhikohtuasja lahendamiseks asjakohased.

59 Kõigepealt võib selle direktiivi artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punkti c kohaselt kontsessiooni selle kehtivusajal ilma uue kontsessiooni andmise menetlust korraldamata muuta eelkõige tingimusel, et muudatused tulenevad olukorrast, mida hoolas avaliku sektori hankija ei saanud ette näha, ja kui muudatusega ei muudeta kontsessiooni üldist olemust.

60 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas see säte on kohaldatav olukorras, kus kontsessiooni muutmine on vajalik kontsessionääripoolse lepinguliste kohustuste rikkumise tõttu, mis käesoleval juhul seisneb ASPI-le antud kiirteevõrgustiku hoolduskohustuste olulises rikkumises.

61 Üksnes liikmesriigi kohus saab hinnata, kas kontsessionäär on põhikohtuasja asjaoludel rikkunud lepingulisi kohustusi, ning vajaduse korral seda, kas asjaomase rikkumise ja kontsessioonis selle kehtivusajal tehtud muudatuse vahel on põhjuslik seos.

62 Samas nähtub esiteks direktiivi 2014/23 põhjendusest 75, et tavaliselt hõlmavad kontsessioonilepingud pikaajalist ja keerukat tehnilist ja finantskorda, mida mõjutavad sageli muutuvad asjaolud, mistõttu on liidu seadusandja pidanud vajalikuks selgitada tingimusi, mille korral kontsessiooni muutmine selle kehtivusajal nõuab uue kontsessiooni andmise menetluse korraldamist, võttes arvesse Euroopa Kohtu praktikat selles valdkonnas.

63 Teiseks tuleneb direktiivi 2014/23 põhjendusest 76, et selle direktiivi artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punkti c eesmärk on anda avaliku sektori hankijatele ja võrgustiku sektori hankijatele teatav tegutsemisruum kontsessiooni kohandamiseks väliste asjaoludega, mida nad ei saanud kontsessiooni andmise ajal ette näha.

64 Lepingu rikkumist kontsessionääri poolt ei saa aga iseenesest pidada olukorraks, mida hoolas avaliku sektori hankija ei saanud ette näha direktiivi 2014/23 artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punkti c tähenduses. Järelikult, võttes arvesse selle sätte eesmärki, nagu see tuleneb asjaomase direktiivi põhjendusest 76, ei saa kontsessionääripoolne lepinguliste kohustuste rikkumine õigustada kontsessiooni muutmist selle kehtivusajal ilma konkurentsile avamata.

65 Mis puudutab seejärel direktiivi 2014/23 artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punkti d, siis selles sättes on kehtestatud tingimused, mille korral võib uus kontsessionäär asendada algse kontsessionääri, ilma et oleks vaja korraldada uut kontsessiooni andmise menetlust.

66 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas see säte on põhikohtuasja asjaoludel kohaldatav, kuna kompromisskokkuleppega muudeti kontsessionääri ehk ASPI aktsionäride koosseisu, mida on kirjeldatud käesoleva kohtuotsuse punktis 21 ja mis tõi kaasa püsiva muutuse ASPI kontrollimisel.

67 Sellega seoses ei ilmne, et kontsessionääri aktsionäride koosseisu muutust kui sellist saaks pidada kontsessiooni enda muutmiseks direktiivi 2014/23 artikli 43 lõike 5 tähenduses.

68 Konkreetsemalt ei too kontsessionääri osa- või aktsiakapitali võõrandamine kas uutele aktsionäridele või olemasolevatele aktsionäridele kaasa algse kontsessionääri asendamist uue kontsessionääriga, mis on ette nähtud selle direktiivi artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punktis d, vaid üksnes muudatused selle kontsessionääri koosseisus või tema aktsiakapitali jaotamises.

69 Kuna muudatused, mis mõjutavad kontsessionääri aktsiakapitali, ei muuda kontsessiooni direktiivi 2014/23 artikli 43 lõike 5 tähenduses, ei nõua need uue kontsessiooni andmise menetluse korraldamist.

70 Lõpuks tuleneb direktiivi 2014/23 artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punktist e koostoimes selle direktiivi artikli 43 lõikega 4, et uut menetlust korraldamata võib teha muudatusi, mis ei ole „olulised“. Muudatust käsitatakse „olulisena“, kui sellega muutub kontsessioon oluliselt võrreldes algul sõlmitud lepinguga. Selle direktiivi põhjenduses 75 on selle kohta täpsustatud, et niisugused muudatused näitavad lepingupoolte kavatsust kontsessiooni olulised tingimused uuesti läbi rääkida.

71 Vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 55 mainitud väljakujunenud kohtupraktikale on üksnes liikmesriigi kohtu pädevuses hinnata, kas kompromisskokkuleppega tehtud muudatused, mille sisu on kokkuvõtlikult esitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 14, on „olulised“ eespool viidatud sätete tähenduses.

72 Sellega seoses tuleb täpsustada, et kontsessionäärile pandud uued kohustused, nagu rahalise hüvitise maksmine või kontsessiooniga antud kiirteevõrgustiku ohutusnormide karmistamine, jäävad väljapoole selle direktiivi artikli 43 lõike 4 punktis b sätestatud eeldust, mille kohaselt tuleb alati pidada oluliseks neid muudatusi, millega muudetakse kontsessiooni majanduslikku tasakaalu kontsessionääri jaoks soodsamaks.

73 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest nähtub, et eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud ka küsimus, milliseid vorminõudeid peab avaliku sektori hankija täitma kontsessiooni kehtivusajal selle muutmise korral, nagu põhikohtuasjas käsitletavad muudatused, mis on ette

nähtud kompromisskokkuleppes. Sellega seoses tuleb eristada kahte juhtumit olenevalt sellest, kas kõnealused muudatused nõuavad direktiivi 2014/23 artikli 43 alusel uue kontsessiooni andmise menetluse korraldamist või mitte, mille peab kindlaks tegema liikmesriigi kohus.

74 Kui kavandatav muudatus ei ole seotud ühegagi selle direktiivi artikli 43 lõigetes 1 ja 2 nimetatud olukordadest, mistõttu tuleb läbi viia uue kontsessiooni andmise menetlus, peavad olema täidetud kõik direktiivi II jaotises sätestatud vorminõuded, eelkõige kontsessiooniteate avaldamine vastavalt sama direktiivi artiklile 31.

75 Vastupidisel juhul, see tähendab siis, kui kontsessiooni muutmine selle kehtivusajal ei nõua uue kontsessiooni andmise menetluse korraldamist, ei ole nimetatud direktiivi II jaotises sätestatud vorminõuded kohaldatavad.

76 Niisugusel juhul on direktiivi 2014/23 artikli 43 lõike 1 teises lõigus siiski ette nähtud, et teatavatel juhtudel avaldatakse muutmise teade *Euroopa Liidu Teatajas* kooskõlas selle direktiivi artikliga 33, kusjuures see teade peab sisaldama direktiivi XI lisas esitatud teavet.

77 Vastavalt direktiivi 2014/23 artikli 43 lõike 1 teisele lõigule ei puuduta muutmisteate avaldamise kohustus kõiki muudatusi, mida võib teha ilma uue kontsessiooni andmise menetlust korraldamata, vaid üksnes selle direktiivi artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punktides b ja c nimetatud muudatusi.

78 Lisaks tuleb muutmisteade avaldada pärast kavandatavat muudatust, mitte enne seda. Nimetatud direktiivi artikli 43 lõike 1 teise lõigu sõnastuses on üheti mõistetavalt silmas peetud avaliku sektori hankijaid, „kes on muutnud“ kontsessiooni selle kehtivusajal.

79 Seda arvestades tuleb veel märkida, et kindlalt väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab avaliku sektori hankija järgima liidu õiguse üldpõhimõtet hea halduse kohta, kuna seda põhimõtet peavad liikmesriigid liidu õiguse rakendamisel järgima. Nimetatud põhimõttest tulenevate nõuete hulgas on riigiasutuste otsuste põhjendamise kohustus eriti oluline, sest see annab nende otsuste adressaatidele võimaluse kaitsta oma õigusi ja otsustada teadlikult, kas esitada otsuse peale kohtule kaebus või mitte (21. detsembri 2023. aasta kohtuotsus Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, punkt 87).

80 See avaliku sektori hankijatel lasuv põhjendamiskohustus tuleneb ka nende kohustusest tagada nii kontsessiooni andmise menetluse kui ka kontsessioonilepingu täitmise läbipaistvus vastavalt direktiivi 2014/23 artikli 3 lõikele 2.

81 Selle direktiivi artikli 43 lõigete 1 ja 2 kontekstis peab põhjendamiskohustus võimaldama eelkõige teistel isikutel peale kontsessionääri saada teada põhjused, miks avaliku sektori hankija leidis, et kontsessiooni võib selle kehtivusajal muuta ilma uue kontsessiooni andmise menetlust korraldamata.

82 Praktikas peab see põhjendus võimaldama kõigil huvitatud isikutel raskusteta kindlaks teha põhjused, miks avaliku sektori hankija leidis, et ta ei olnud kohustatud korraldama uue kontsessiooni andmise menetlust vastavalt direktiivi 2014/23 artikli 43 lõigetele 1 ja 2 ja/või riigisisestele meetmetele, millega need sätted üle võeti.

83 Nimelt ei ole selliste põhjenduste puudumisel isikutel, kellel võib olla huvi niisuguse otsuse vaidlustamiseks, eelkõige neil, keda otsus võib kahjustada, võimalik kõiki asjaolusid teades hinnata nimetatud otsuse peale kaebuse esitamise otstarbekust.

84 Põhikohtuasja asjaoludel tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul kindlaks teha, kas otsustega, millega muudeti ASPI-le antud kiirteekontsessiooni, täideti seda põhjendamiskohustust.

85 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2014/23 artiklit 43 koostoimes hea halduse üldpõhimõttega tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt võib avaliku sektori hankija kontsessiooni selle kehtivusaja jooksul kontsessionääri isikut ja selle kontsessiooni eset puudutavas osas muuta, korraldamata uut kontsessiooni andmise menetlust, tingimusel et see muudatus ei kuulu selle direktiivi artikli 43 lõike 5 kohaldamisalasse ja avaliku sektori hankija on esitanud põhjused, miks ta järeldas, et ta ei ole kohustatud niisugust menetlust korraldama.

Teine küsimus

86 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/23 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt võib avaliku sektori hankija kontsessiooni selle kehtivusajal muuta, ilma et ta oleks hinnanud kontsessionääri usaldusväärsust olukorras, kus kontsessionäär on lepingut oluliselt rikkunud või teda kahtlustatakse selles.

87 Kõigepealt, mis puudutab ASPI, Mundyse ja Itaalia valitsuse avaldusi, mille kohaselt ei ole käesolevas asjas ametlikult tuvastatud ühtegi kontsessionääripoolset lepingu rikkumist, siis tuleb märkida, et üksnes liikmesriigi kohus on pädev põhikohtuasja faktilisi asjaolusid tuvastama ja hindama.

88 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teine küsimus puudutab otsesõnu „kontsessionääri, kes on lepingut oluliselt rikkunud“, usaldusväärsuse hindamist. Seetõttu analüüsib Euroopa Kohus asjaomast küsimust sellele faktilisele eeldusele tuginedes.

89 Vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 73 täpsustatule tuleb eristada kahte juhtumit olenevalt sellest, kas kontsessiooni kehtivusajal tehtavad muudatused nõuavad direktiivi 2014/23 artikli 43 alusel uue kontsessiooni andmise menetluse korraldamist või mitte, mille peab kindlaks tegema liikmesriigi kohus.

90 Esiteks, kui kavandatav muudatus ei kuulu ühegi direktiivi 2014/23 artikli 43 lõigetes 1 ja 2 nimetatud olukorra alla, mistõttu tuleb vastavalt selle direktiivi artikli 43 lõikele 5 läbi viia uue kontsessiooni andmise menetlus, peavad kõik sama direktiivi II jaotises sätestatud nõuded olema täidetud.

91 Nende nõuete hulgas on muu hulgas taotlejate vahel valiku tegemise ja nende kvalitatiivse hindamisega seotud nõuded, mis on loetletud direktiivi 2014/23 artiklis 38.

92 Selle direktiivi artikli 38 lõike 1 kohaselt peavad osalemistingimused, millega peetakse eelkõige silmas kutsealast ja tehnilist suutlikkust, olema seotud ja proportsionaalsed vajadusega tagada kontsessionääri suutlikkus kontsessiooni täita, võttes arvesse kontsessiooni eset ja tõhusa konkurentsi tagamise eesmärki.

93 Sarnaselt 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 57 lõike 4 esimese lõiguga, mille sätted vastavad sisuliselt direktiivi 2014/23 artikli 38 lõikele 7, on avaliku sektori hankija õigus või isegi kohustus kohaldada viimati nimetatud sättes ette nähtud hankemenetlusest kõrvalejätmise aluseid mõeldud eelkõige selleks, et ta saaks hinnata iga kontsessiooni andmise menetluses osaleva ettevõtja ausust ja usaldusväärsust (vt analoogia alusel 21. detsembri 2023. aasta kohtuotsus Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, punkt 56).

94 Liidu seadusandja soovis sellega tagada, et avaliku sektori hankijatel on kõigis liikmesriikides võimalus jätta hankemenetlusest kõrvale ettevõtjad, keda nad peavad ebausaldusväärseks (vt analoogia alusel 21. detsembri 2023. aasta kohtuotsus Infraestruturas de Portugal ja Futrifer Indústrias Ferroviárias, C-66/22, EU:C:2023:1016, punkt 57).

95 Eelkõige on direktiivi 2014/23 artikli 38 lõike 7 punktis c ette nähtud, et avaliku sektori hankija võib kõrvaldada ettevõtja kontsessiooni andmise menetluses osalemisest või liikmesriik võib temalt nõuda ettevõtja kontsessiooni andmise menetluses osalemisest kõrvaldamist, kui mis tahes asjakohaste vahendite abil on tõendatud, et ettevõtja on raskelt eksinud ametialaste käitumisreeglite vastu, mis muudab ta aususe küsitavaks. Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus täpsustada, et mõistet „ametialaste käitumisreeglite rikkumine“, mis hõlmab mis tahes süülist käitumist, mis muudab küsitavaks asjaomase ettevõtja usaldatavuse, aususe või kutsealase usaldusväärsuse, tuleb tõlgendada laialt (vt analoogia alusel 15. septembri 2022. aasta kohtuotsus J. Sch. Omnibusunternehmen ja K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, punkt 45).

96 Lisaks, kuigi selle direktiivi artikli 38 lõikes 7 on ammendavalt loetletud fakultatiivsed hankemenetlusest kõrvaldamise alused, mis võivad õigustada ettevõtja kontsessiooni andmise menetlusest kõrvalejätmist põhjustel, mille aluseks on tema kutsealase pädevusega seotud objektiivsed tegurid (vt analoogia alusel 15. septembri 2022. aasta kohtuotsus J. Sch. Omnibusunternehmen ja K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, punkt 54), ei takista miski avaliku sektori hankijal kehtestada kontsessionääride sobivusele ja usaldusväärsusele eriti kõrgeid nõudeid (vt analoogia alusel 7. septembri 2023. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Poola, C-601/21, EU:C:2023:629, punkt 92).

97 Sellest järeldub, et enne muudatuste tegemist niisugusesse kontsessiooni, mille puhul on nimetatud direktiivi artikli 43 lõike 5 alusel vaja korraldada uue kontsessiooni andmise menetlus, on avaliku sektori hankija kohustatud kontrollima taotlejate usaldusväärsust vastavalt sama direktiivi artiklile 38.

98 Teiseks, juhul kui muudatus ei nõua uue kontsessiooni andmise menetluse korraldamist, kuna tegemist on ühe direktiivi 2014/23 artikli 43 lõigetes 1 ja 2 ette nähtud olukorraga, tuleb tõdeda, et ainus säte, mis seab avaliku sektori hankijale kohustuse kontrollida kontsessionääri usaldusväärsust, asub selle direktiivi artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punkti d alapunktis ii.

99 Viimati nimetatud sättes on ette nähtud, et kui uus kontsessionäär asendab algse kontsessionääri tulenevalt ettevõtte restruktureerimisest, sealhulgas ülevõtmisest, ühinemisest, omandamisest või maksejõuetuks muutumisest, peab uus kontsessionäär täitma algseid kvalitatiivseid kvalifitseerimise tingimusi.

100 Käesoleva kohtuotsuse punktides 65–69 esitatud põhjustel ja kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu tehtavast faktiliste asjaolude kontrollist ei ilmne teisiti, ei tundu, et direktiivi 2014/23 artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punkt d oleks kohaldatav niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas, mida iseloomustab kontsessionääri ehk ASPI aktsionäride koosseisu muutmine.

101 Ükski teine selle direktiivi artikli 43 säte, mis reguleerib ammendavalt olukordi, kus kontsessiooni võib muuta ilma uue kontsessiooni andmise menetlust korraldamata, ei näe avaliku sektori hankijale ette kohustust kontrollida kontsessionääri usaldusväärsust.

102 Lisaks, kuigi direktiivi 2014/23 artikkel 44 kohustab liikmesriike nägema ette avaliku sektori hankija võimaluse lõpetada kontsessioon selle kehtivusaja jooksul kolmel juhul, eelkõige selle artikli punkti a alusel, kui kontsessiooni muutmine oleks nõudnud uue kontsessiooni andmise menetluse korraldamist, ei ole selles artiklis ega üheski teises selle direktiivi sättes kindlaks määratud kohustusi, mille liikmesriigid peavad avaliku sektori hankija suhtes ette nägema juhul, kui kontsessionäär ei täida talle kontsessioonilepinguga pandud kohustusi.

103 Liidu tasandil ühtlustamise puudumise korral on iga liikmesriigi ülesanne kehtestada eeskirjad, mis võimaldavad avaliku sektori hankijal reageerida, kui kontsessionäär on kontsessiooni täitmisel lepingut oluliselt rikkunud või teda kahtlustatakse selles, mis seab kahtluse alla tema usaldusväärsuse.

104 Eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2014/23 artiklit 43 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt võib avaliku sektori hankija kontsessiooni selle kehtivusajal muuta, ilma et ta oleks hinnanud kontsessionääri usaldusväärsust, kui see muudatus ei kuulu selle direktiivi artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punkti d alapunkti ii ega artikli 43 lõike 5 kohaldamisalasse. Iga liikmesriigi ülesanne on kehtestada eeskirjad, mis võimaldavad avaliku sektori hankijal reageerida, kui kontsessionäär on kontsessiooni täitmisel lepingut oluliselt rikkunud või teda kahtlustatakse selles, mis seab kahtluse alla tema usaldusväärsuse.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta artiklit 43 koostoimes hea halduse üldpõhimõttega**

   tuleb tõlgendada nii, et

   sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt võib avaliku sektori hankija kontsessiooni selle kehtivusaja jooksul kontsessionääri isikut ja selle kontsessiooni eset puudutavas osas muuta, korraldamata uut kontsessiooni andmise menetlust, tingimusel et see muudatus ei kuulu selle direktiivi artikli 43 lõike 5

kohaldamisalasse ja avaliku sektori hankija on esitanud põhjused, miks ta järeldas, et ta ei ole kohustatud niisugust menetlust korraldama.

2. Direktiivi 2014/23 artiklit 43

tuleb tõlgendada nii, et

sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt võib avaliku sektori hankija kontsessiooni selle kehtivusajal muuta, ilma et ta oleks hinnanud kontsessionääri usaldusväärsust, kui see muudatus ei kuulu selle direktiivi artikli 43 lõike 1 esimese lõigu punkti d alapunkti ii ega artikli 43 lõike 5 kohaldamisalasse. Iga liikmesriigi ülesanne on kehtestada eeskirjad, mis võimaldavad avaliku sektori hankijal reageerida, kui kontsessionäär on kontsessiooni täitmisel lepingut oluliselt rikkunud või teda kahtlustatakse selles, mis seab kahtluse alla tema usaldusväärsuse.

Allkirjad