EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

21. oktoober 2010 *

Kohtuasjas C-570/08,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratiase (Küpros) 27. novembri 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 22. detsembril 2008, menetluses

Symvoulio Apochetefseon Lefkosias

versus

Anatheoritiki Archi Prosforon,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kohtunikud D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (ettekandja) ja J. Malenovský,

* Kohtumenetluse keel: kreeka.

kohtujurist: P. Cruz Villalón,
kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 25. märtsi 2010. aastal toimunud kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Symvoulio Apochetefseon Lefkosias, esindajad: *dikigoros* A. Aimilianidis ja *dikigoros* P. Christofidis,

– Anatheoritiki Archi Prosforon, esindajad: K. Lykourgos, A. Pantazi-Lamprou ja M. Theoklitou,

– Tšehhi valitsus, esindaja: M. Smolek,

– Euroopa Komisjon, esindajad: M. Konstantinidis ja I. Chatzigiannis,

olles 1. juuni 2010. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiivi 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 395, lk 33; ELT eriväljaanne 06/01, lk 246), muudetud nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiiviga 92/50/EMÜ (EÜT L 209, lk 1; ELT eriväljaanne 06/01, lk 322) (edaspidi „direktiiv 89/665"), artikli 2 lõike 8 tõlgendamist.

2 Taotlus esitati kohtuvaidluses – mille poolteks on ühelt poolt Symvoulio Apochetefseon Lefkosias (Nikosia heitvee puhastamise amet; edaspidi „Symvoulio"), avalik-õiguslik juriidiline isik ja hankija, ning teiselt poolt Anatheoritiki Archi Prosforon (vaidlustusasutus), haldusasutus, kelle ülesanne on hankijate poolt hankemenetlustes tehtavate otsuste peale esitatud vaidlustuste läbivaatamine – seoses Symvoulio õigusega esitada kohtule Anatheoritiki Archi Prosforoni otsuse peale kaebus.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

3 Direktiivi 89/665 põhjenduses 1 on märgitud, et riigihankeid käsitlevad direktiivid ei sisalda nende direktiivide tõhusat kohaldamist tagavaid erisätteid;

4 Nimetatud direktiivi põhjendus 3 näeb ette:

„[…] riigihangete avamine ühenduse konkurentsile teeb vajalikuks oluliselt suurema läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise tagamise; selle tuntava mõju saavutamiseks tuleb riigihankeid käsitleva ühenduse õiguse või seda rakendavate siseriiklike õigusnormide rikkumise puhuks sätestada tõhusad ja kiired abinõud".

5 Nimetatud direktiivi põhjenduses 4 on toodud:

„[…] tõhusate abinõude puudumine või olemasolevate abinõude puudulikkus teatavates liikmesriikides takistab ühenduse ettevõtjaid tellija asukohaliikmesriigis pakkumisi esitamast; seetõttu peavad asjaomased liikmesriigid selle olukorra parandama".

6 Sama direktiivi põhjendus 7 on sõnastatud järgmiselt:

„[…] kui ettevõtjad läbivaatamist ei taotle, võivad teatavad rikkumised jääda heastamata, kui selleks ei kehtestata erimehhanismi".

7 Direktiivi 89/665 põhjendus 8 täpsustab:

„[…] kui komisjon leiab, et pakkumismenetluse ajal on toimunud selge ja ilmne rikkumine, peaks ta suutma sellele pöörata liikmesriigi pädevate asutuste ja asjaomase tellija tähelepanu, et võetaks vajalikke meetmeid väidetava rikkumise kiireks heastamiseks".

8 Direktiivi artikkel 1 sätestab:

„1. Liikmesriigid võtavad seoses direktiivide 71/305/EMÜ, 77/62/EMÜ ja 92/50/EMÜ reguleerimisalasse kuuluvate riigihankelepingute sõlmimise menetlustega vajalikud meetmed tagamaks, et tellijate otsuseid saaks läbi vaadata tõhusalt ning eelkõige võimalikult kiiresti kooskõlas järgmiste artiklitega ja eelkõige artikli 2 lõikega 7 põhjusel, et kõnealused otsused on vastuolus riigihankeid reguleeriva ühenduse õigusega või seda õigust rakendavate siseriiklike eeskirjadega.

[…]

3. Liikmesriigid tagavad, et [vaidlustusmenetlus] oleks võimalike liikmesriikide poolt kehtestatavate üksikasjalike eeskirjade kohaselt kättesaadav vähemalt kõigile neile isikutele, kellel on või on olnud huvi konkreetse [asjade, teenuste või ehitustööde riigihanke]lepingu vastu ja kes on väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud või võivad kahju kannatada. Eelkõige võivad liikmesriigid nõuda, et läbivaatamist taotlev isik peab olema eelnevalt teatanud tellijale väidetavast rikkumisest või kavatsusest taotleda läbivaatamist." [Tsitaati on parandatud Euroopa Kohtus, kuna direktiivi eestikeelne tõlge on ebatäpne.]

9 Direktiivi 89/665 artikli 2 lõige 7 ning lõike 8 esimene lõik on sõnastatud järgmiselt:

„7. Liikmesriigid tagavad, et [vaidlustusmenetluse] eest vastutavate asutuste otsuseid oleks võimalik tõhusalt ellu viia.

8. Kui [vaidlustusmenetluse] eest vastutavad asutused ei ole kohtuasutused, peavad nad oma otsuseid alati kirjalikult põhjendama. Lisaks tuleb sellisel juhul ette näha kord, mille kohaselt tagatakse, et kõik järelevalveasutuse võetud väidetavalt ebaseaduslikud meetmed või talle antud volituste väidetava väärkasutamise võib saata kohtulikule läbivaatusele või läbivaatamiseks mõnele teisele asutusele, mis [ELTL alus] lepingu artikli [267] tähenduses on kohus ning mis on sõltumatu nii tellijast kui järelevalveasutusest."

10 Nimetatud direktiivi artikkel 3 näeb ette komisjoni sekkumispädevuse juhuks, kui ta leiab enne lepingu sõlmimist, et hankemenetluse ajal on riigihankeid reguleerivaid liidu sätteid selgelt ja ilmselt rikutud.

Siseriiklik õigus

11 Küprose põhiseaduse (edaspidi „põhiseadus") artikli 146 lõige 1 annab Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratiasele (Küprose Vabariigi kõrgem kohus) ainupädevuse otsustada ametiasutuste otsuste või tegevusetuse seaduslikkuse üle kohtu korras.

12 Põhiseaduse artikli 146 lõige 2 sätestab:

„Kaebuse võib esitada iga isik, kelle põhjendatud huvi, mis tal on eraõigusliku isikuna või mõne ühenduse liikmena, vastav seadus, akt või nende andmata jätmine vahetult kahjustab."

13 Asjade, ehitustööde ja teenuste riigihankeid käsitleva seadusega 101 (I)/2003 võeti asjassepuutuvad liidu õigusnormid, sealhulgas direktiiv 89/665, Küprose õigusesse üle. Nimetatud seaduse, mida on muudetud seadusega 181 (I)/2004, artikkel 60 sätestab:

„Huvitatud isik, kes peab Anatheoritiki Archi Prosforoni otsust enda suhtes ebaõiglaseks, võib esitada põhiseaduse artikli 146 alusel kaebuse Anotato Dikastirio [tis Kypriakis Dimokratiasele]. Samal alusel võib kaebuse esitada ka hankija, kui asjakohaste tõendite alusel tuvastatakse, et Avatheoritiki Archi Prosforoni otsus oli hankija suhtes õigusvastane."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

14 Symvoulio on avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb hankijana riigihankelepingute sõlmimisel vastavalt seadusele 101 (1)/2003).

15 Anatheoritiki Archi Prosforon loodi liidu õiguse, eeskätt direktiivi 89/665 siseriiklikus õiguses rakendamiseks. Seega on ta vaidlustusmenetluse eest vastutav kohtuväline asutus direktiivi 89/665 artikli 2 lõike 8 tähenduses ja teostab oma pädevust eespool viidatud seaduse alusel.

16 Ühe ettevõtja vaidlustuse alusel tühistas Anatheoritiki Archi Prosforon 14. veebruari 2006. aasta otsusega Symvoulio otsuse, millega tunnistati edukaks konkureeriva ettevõtja pakkumus. Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratiase pädevale kojale 31. märtsil 2006 esitatud kaebuses palus Symvoulio, et Anatheoritiki Archi Prosforoni eespool nimetatud otsus tühistataks.

17 Kõnealuse kohtumenetluse ajal tegi Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias 17. detsembril 2007 ühes teises kohtuasjas otsuse, mille kohaselt tuleb põhiseaduse artiklit 146 tõlgendada nii, et see ei anna hankijale põhjendatud huvi kaebuse esitamiseks Anatheoritiki Archi Prosforoni tühistamisotsuse peale ning et seaduse 101 (1)/2003 artikkel 60 ei ole kohaldatav.

18 Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratias niisugune seisukoht kujutab endast nüüd väljakujunenud kohtupraktikat, mis põhineb väitel, et Anatheoritiki Archi Prosforoni otsus ei ole niisuguse ametiasutuse otsus, kes oleks sõltumatu menetlusest, millest võtab osa hankija ise. Seega ei puuduta see mis tahes huvi, millele hankija viitab, vaid avalikku huvi, mis seondub riigihankeid hõlmavate üldiste menetluste õiguspärase toimumisega. Hankija ja Anatheoritiki Archi Prosforon on kõnealuses menetluses ühe ja sama haldusmehhanismi osad, nii et tuleb kohaldada üldpõhimõtet, mille kohaselt ei või ametiasutus tugineda teise sama haldusala ametiasutuse vastu põhjendatud huvile ega temaga sisuliselt kohtuvaidluses olla.

19 Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratiase koda, kes lahendab Symvoulio algatatud kohtuasja põhikohtumenetluses, märgib, et eespool mainitud sama kohtu täiskogul võetud seisukoht võeti vastu üksnes põhiseaduse artikli 146 alusel, ilma et liidu õiguse tõlgendamise küsimust oleks üldse tõstatatud.

20 See kohtu koda märgib, et riigihangete alaseid õigusnorme siseriiklikku õigusesse ülevõtva seaduse 101 (I)/2003 artikkel 60 on kohaldatav sõltumata põhiseaduse artikli 146 tõlgendusest, ning järelikult tuleb seda artiklit 146 tõlgendada liidu õigusega kooskõlas. Kuna Euroopa Kohtu praktikas ei ole veel käsitletud direktiivi 89/665 artikli 2 lõike 8 esimese lõigu tõlgendamise küsimust, mis on vajalik põhikohtuasjas esitatud küsimusele vastamiseks, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohtukoda, et liidu õiguse ühetaolise tõlgendamise ja kohaldamise tagamiseks on hädavalik esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus.

21 Nimetatud koda rõhutab veel seda, et vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale ei võta eespool nimetatud Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratiase otsus temalt õigust kaaluda, kas on vaja Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus esitada (Euroopa Kohtu 16. jaanuari 1974. aasta otsus kohtuasjas 166/73: Rheinmühlen-Düsseldorf, EKL 1974, lk 33, punkt 4).

22 Neil kaalutlustel otsustas Anotato Dikastirio tis Kypriakis Dimokratiase koda, kes põhikohtuasja vaidlust lahendab, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiivi 89/665 artikli 2 lõige 8 annab hankijatele õiguse esitada vaidlustusmenetluse eest vastutavate kohtuväliste asutuste tühistamisotsuste peale kohtule kaebuse juhul, kui need asutused ei ole kohtuasutused?"

Eelotsuse küsimus

23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab oma küsimusega sisuliselt teada, kas direktiivi 89/665 artikli 2 lõiget 8 tuleb tõlgendada nii, et see paneb liikmesriikidele kohustuse näha ka hankijatele ette võimalus esitada riigihangete vaidlustusmenetluse eest vastutavate kohtuväliste asutuste otsuste peale kaebus kohtule.

24 Lähtudes sellele küsimusele vastamisel kõigepealt direktiivi 89/665 sätete sõnasõnalisest analüüsist, tuleb esiteks tõdeda, et selle direktiivi põhjendustes 4 ja 7 on riigihankemenetluste suhtes kaebeõigusega isikutena sõnaselgelt määratletud „ühenduse ettevõtjad".

25 Teiseks tuleb märkida, et direktiivi 89/665 artikli 1 lõige 3 määrab oma sõnastusega, mille kohaselt on vaidlustusmenetlus „kättesaadav vähemalt kõigile neile isikutele, kellel on või on olnud huvi konkreetse […] riigihankelepingu vastu", kindlaks nende isikute ringi, kelle kaebeõigus peab olema selle direktiivi alusel tagatud.

26 Kolmandaks tuleb käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis toodud kaalutluste kinnitamiseks rõhutada, et nagu tuleneb direktiivi 89/665 põhjendusest 7, oli liidu seadusandja teadlik võimalusest, et teatavad rikkumised võivad jääda heastamata, kui ettevõtjad ebaseaduslikke või vigaseid otsuseid ei vaidlusta, kuna niisuguseid otsuseid võivad vastu võtta ka vaidlustusmenetluse eest vastutavad kohtuvälised asutused. Niisuguse olukorra lahendamiseks näeb direktiivi 89/665 artikkel 3 ette komisjoni sekkumispädevuse vastavalt selles sättes ette nähtud menetlusele.

27 Seega ei sisaldu direktiivi 89/665 sätete sõnastuses ühtegi asjaolu, mis võiks viia järeldusele, et liidu seadusandja tahtis ka hankijaid käsitada riigihankemenetluste suhtes kaebeõigusega isikutena. Niisiis tuleb selle direktiivi artikli 2 lõike 8 sätteid pidada liikmesriikidele niisuguseks juhuks kehtestatud kindlaksmääratud tagatisi sisaldavaks erinõudeks, mil vaidlustusmenetluse eest vastutavad asutused ei ole kohtud ning

need sätted ei muuda isikute ringi, kelle kaebeõigus peab olema selle direktiivi alusel tagatud.

28 Seda järeldust kinnitab ka direktiivi 89/665 eesmärk.

29 Nimelt näevad selle direktiivi põhjendused 1 ja 3 ette direktiivi vastuvõtmisel järgitud eesmärgi, mis seondub riigihangete valdkonna sisulisi sätteid sisaldavate direktiivide eesmärgiga. Viimati nimetatud direktiivide eesmärk on riigihangete avamine liidusisesele konkurentsile läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise tingimustes ning kuna need direktiivid ei sisalda nende tõhusat rakendamist tagavaid erisätteid, täidab direktiiv 89/665 selle ülesande, nähes liikmesriikidele ette kohustuse sätestada tõhusad ja kiired vaidlustusmenetlused.

30 Seega on direktiiv 89/665 vastu võetud eesmärgiga võimaldada sobivate vaidlustusmenetluste kehtestamisega seda, et saaks tõhusalt rakendada riigihangete valdkonda reguleerivaid liidu õiguse sisulisi sätteid, mille eesmärk on tagada liikmesriikides asutatud ettevõtjatele võimalikult laia ulatusega avatud ja aus konkurents (13. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-337/06: Bayerischer Rundfunk jt, EKL 2007, lk I-11173, punktid 38 ja 39 ning seal viidatud kohtupraktika).

31 Käesoleva kohtuotsuse punktis 29 toodud kaalutlusi kinnitavad ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. aasta direktiiv 2007/66/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiive 89/665/EMÜ ja 92/13/EMÜ riigihankelepingute sõlmimise läbivaatamise korra tõhustamise osas (ELT L 335, lk 31) sätted. Kuigi see direktiiv ei

ole ajaliselt käesoleva kohtuasja asjaoludele kohaldatav, sisaldab see siiski kasulikke viiteid direktiiviga 89/665 loodud süsteemi tõlgendamiseks, kuna see ei muuda süsteemi, vaid selle eesmärk on põhjenduse 3 kohaselt viia viimati nimetatud direktiivi sisse „olulised täpsustused, mis võimaldavad ühenduse õigusaktidega taotletud tulemusi saavutada".

32 Nii on „asjaomased pakkujad" ja „ettevõtjad" nimetatud muu hulgas direktiivi 2007/66 põhjendustes 4, 6, 7, 14 ja 27 kui isikud, kellele on selle direktiiviga tagatud tõhus kohtulik kaitse ja kellele on antud kaebeõigus.

33 Lisaks tuleb rõhutada, et direktiivi 89/665, mida on muudetud direktiiviga 2007/66, artikkel 1 kannab nüüd pealkirja „[Vaidlustusmenetluse] reguleerimisala ja kättesaadavus" ning artikkel 2 kannab pealkirja „[…N]õuded [vaidlustusmenetlusele]". [Tsitaate on parandatud Euroopa Kohtus, kuna direktiivi eestikeelne tõlge on ekslik.] See kinnitab järeldust, et liikmesriikidele direktiivi 89/665 artikli 2 lõikega 8, mis on nüüd lõige 9, pandud kohustus tagada, et vaidlustusmenetluse eest vastutavate kohtuväliste asutuste otsuste peale saaks kaevata kohtusse, on nimetatud direktiivi konkreetne nõue, mille kohaldamisalasse ei ole kaebeõigusega isikutena lisatud hankijaid.

34 Pealegi on direktiivi 89/665, mida on muudetud direktiiviga 2007/66, artikkel 3 nüüd pealkirjastatud „Korrektiivmeetmed" ning kinnitab komisjoni sekkumispädevust liidu õiguse tõsise rikkumise korral.

35 Sellest järeldub, et direktiivi 89/665 artikli 2 lõige 8 ei nõua, et liikmesriigid näeksid ka hankijatele ette võimaluse esitada kaebus kohtule.

36 Arvestades liikmesriikidele direktiivi 89/665 artikli 1 lõikega 3 pandud kohustust – tagada kaebeõigus „vähemalt" kõigile selles sättes nimetatud isikutele – ja liikmesriikide menetlusautonoomiat, tuleb asuda seisukohale, et liikmesriikidel ei ole takistust laiendada nende isikute ringi, kellel on eespool viidatud sätte tähenduses kaebeõigus, vajadusel ka hankijatele juhtudeks, kui kohtuvälised astutused nende otsused tühistavad.

37 Argumendiga, mille kohaselt poleks liidu õiguse kohaldamine selle tõlgenduse tõttu ühtlane, ei saa nõustuda, kuna direktiiviga 89/665 – nagu selgub eelkõige selle artikli 1 lõikest 3 – ei taotleta vastavate siseriiklike õigusnormide täielikku ühtlustamist.

38 Järelikult tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 89/665 artikli 2 lõiget 8 tuleb tõlgendada nii, et see ei pane liikmesriikidele kohustust näha ka hankijatele ette võimalus esitada riigihangete vaidlustusmenetluse eest vastutavate kohtuväliste asutuste otsuste peale kaebus kohtule. Samas ei takista see säte liikmesriike nägemast oma siseriiklikus õiguses ette niisugust kaebeõigust hankijatele.

Kohtukulud

39 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiivi 89/665/EMÜ (riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta, muudetud nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiiviga 92/50/EMÜ) artikli 2 lõiget 8 tuleb tõlgendada nii, et see ei pane liikmesriikidele kohustust näha ka hankijatele ette võimalus esitada riigihangete vaidlustusmenetluse eest vastutavate kohtuväliste asutuste otsuste peale kaebus kohtule. Samas ei takista see säte liikmesriike nägemast oma siseriiklikus õiguses ette niisugust kaebeõigust hankijatele.

Allkirjad