



# Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
NILO JÄÄSKINEN  
vom 7. Mai 2015<sup>1</sup>

**Rechtssache C-61/14**

**Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato  
gegen  
Azienda Pubblica di Servizi alla persona „San Valentino“ – Città di Levico Terme,  
Ministero della Giustizia,  
Ministero dell’Economia e delle Finanze,  
Presidenza del Consiglio dei Ministri,  
Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (TRGA)**

(Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento [Italien])

„Öffentlicher Auftrag — Richtlinie 89/665 EWG — Regelungen, die erhöhte Gebühren für den Zugang zu den Gerichten im Bereich öffentlicher Aufträge vorsehen — Für neue Rechtsbehelfe wegen zusätzlicher Gründe erhobene kumulative Gerichtsgebühren im Kontext der gerichtlichen Anfechtung ein und desselben Vergabeverfahrens — Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf nach Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union — Gebühren mit abschreckender Wirkung — Zugang zu den Gerichten — Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz“

## I – Einleitung

1. Der Richter Sir James Matthew soll im 19. Jahrhundert einmal gesagt haben: „In England sind die Gerichte für jedermann zugänglich, genau wie das Hotel Ritz.“ Die vorliegende Rechtssache gibt dem Gerichtshof Gelegenheit, zu prüfen, ob dies auch für Gerichtsverfahren gilt, die die Vergabe öffentlicher Aufträge in Italien nach dem Vergaberecht der Union zum Gegenstand haben.

2. Das italienische Recht sieht für gerichtliche Nachprüfungsverfahren im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge erheblich höhere Gebühren vor als die allgemein für Verwaltungsverfahren geltenden Gebühren. Ferner sind diese Gebühren kumulativ für jeden Verfahrensschritt geschuldet, der nach italienischem Recht einen neuen Rechtsbehelf oder Antrag wegen zusätzlicher Gründe darstellt.

3. Dies wirft die Frage auf, ob die betreffenden italienischen Vorschriften mit den Zielen der Richtlinie 89/665/EWG des Rates zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge<sup>2</sup> im Einklang stehen. Die Richtlinie ist im Licht der Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz sowie dem in Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) gewährleisteten Zugang zu den Gerichten auszulegen.

1 — Originalsprache: Englisch.

2 — ABl. L 395, S. 33, in der durch die Richtlinie 2007/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 89/665/EWG und 92/13/EWG des Rates im Hinblick auf die Verbesserung der Wirksamkeit der Nachprüfungsverfahren bezüglich der Vergabe öffentlicher Aufträge (ABl. L 335, S. 31) geänderten Fassung.

## II – Rechtlicher Rahmen

### A – Unionsrecht

4. Im dritten Erwägungsgrund der Richtlinie 89/665 wird ausgeführt:

„Die Öffnung des öffentlichen Auftragswesens für den gemeinschaftsweiten Wettbewerb setzt eine beträchtliche Verstärkung der Garantien im Bereich der Transparenz und der Nichtdiskriminierung voraus; damit diese Öffnung konkret umgesetzt werden kann, müssen für den Fall von Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht im Bereich des öffentlichen Auftragswesens oder gegen die einzelstaatlichen Vorschriften, die in Umsetzung dieses Rechtes ergangen sind, Möglichkeiten einer wirksamen und raschen Nachprüfung bestehen.“

5. Art. 1 („Anwendungsbereich und Zugang zu Nachprüfungsverfahren“) der Richtlinie 89/665 sieht in seiner geänderten Fassung vor:

„(1) Diese Richtlinie gilt für Aufträge im Sinne der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge<sup>[3]</sup>, sofern diese Aufträge nicht gemäß den Artikeln 10 bis 18 der genannten Richtlinie ausgeschlossen sind.

Aufträge im Sinne der vorliegenden Richtlinie umfassen öffentliche Aufträge, Rahmenvereinbarungen, öffentliche Baukonzessionen und dynamische Beschaffungssysteme.

Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass hinsichtlich der in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/18/EG fallenden Aufträge die Entscheidungen der öffentlichen Auftraggeber wirksam und vor allem möglichst rasch nach Maßgabe der Artikel 2 bis 2f der vorliegenden Richtlinie auf Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht im Bereich des öffentlichen Auftragswesens oder gegen die einzelstaatlichen Vorschriften, die dieses Recht umsetzen, nachgeprüft werden können.

(2) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die in dieser Richtlinie getroffene Unterscheidung zwischen einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und den übrigen innerstaatlichen Bestimmungen nicht zu Diskriminierungen zwischen Unternehmen führt, die im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags einen Schaden geltend machen könnten.

(3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Nachprüfungsverfahren entsprechend den gegebenenfalls von den Mitgliedstaaten festzulegenden Bedingungen zumindest jeder Person zur Verfügung stehen, die ein Interesse an einem bestimmten Auftrag hat oder hatte und der durch einen behaupteten Verstoß ein Schaden entstanden ist bzw. zu entstehen droht.“

6. Art. 2 der Richtlinie 89/665 („Anforderungen an die Nachprüfungsverfahren“) sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass für die in Artikel 1 genannten Nachprüfungsverfahren die erforderlichen Befugnisse vorgesehen werden, damit

3 — ABl. L 134, S. 114, in der durch die Verordnung (EU) Nr. 1251/2011 der Kommission zur Änderung der Richtlinien 2004/17/EG, 2004/18/EG und 2009/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Schwellenwerte für Auftragsvergabeverfahren (AbI. L 319, S. 43) geänderten Fassung.

- a) so schnell wie möglich im Wege der einstweiligen Verfügung vorläufige Maßnahmen ergriffen werden können, um den behaupteten Verstoß zu beseitigen oder weitere Schädigungen der betroffenen Interessen zu verhindern; dazu gehören auch Maßnahmen, um das Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags oder die Durchführung jeder sonstigen Entscheidung des öffentlichen Auftraggebers auszusetzen oder die Aussetzung zu veranlassen;
- b) die Aufhebung rechtswidriger Entscheidungen, einschließlich der Streichung diskriminierender technischer, wirtschaftlicher oder finanzieller Spezifikationen in den Ausschreibungsdokumenten, den Verdingungsunterlagen oder in jedem sonstigen sich auf das betreffende Vergabeverfahren beziehenden Dokument vorgenommen oder veranlasst werden kann;
- c) denjenigen, die durch den Verstoß geschädigt worden sind, Schadensersatz zuerkannt werden kann.“

### B – Nationale Vorschriften

7. Art. 13 Abs. 1 des Decreto del Presidente della Repubblica (im Folgenden: DPR) Nr. 115/2002, zuletzt geändert durch Gesetz Nr. 228 vom 24. Dezember 2012<sup>4</sup>, hat ein neues Gebührensystem eingeführt, das auf einer Einheitsgebühr beruht. Nach Art. 13 Abs. 6bis Buchst. a richtet sich die Höhe der Einheitsgebühr in verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach dem Streitwert des Verfahrens. Die gewöhnliche Einheitsgebühr für Klagen vor den Verwaltungsgerichten beträgt 650 Euro. Für Sonderbereiche sind andere Beträge festgelegt<sup>5</sup>. Was den Sachbereich der öffentlichen Aufträge betrifft, reicht die Einheitsgebühr seit dem 1. Januar 2013 je nach dem Wert des Auftrags von 2 000 Euro bis 6 000 Euro<sup>6</sup>. Nach Art. 13 Abs. 6bis.1 wird die Einheitsgebühr nicht nur für die Einreichung des verfahrenseinleitenden Rechtsbehelfs geschuldet, sondern auch für jene des Anschlussrechtsbehelfs und die Geltendmachung zusätzlicher Gründe, mit denen neue Anträge gestellt werden.

8. Hinsichtlich der Bestimmung des Streitwerts im Bereich der öffentlichen Aufträge gilt, dass er gemäß Art. 14 Abs. 3ter DPR Nr. 115/2002 mit dem von den öffentlichen Auftraggebern in den Vergabeunterlagen als Richtwert festgelegten Auftragspreis übereinstimmt.

### III – Sachverhalt des Ausgangsverfahrens, Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof

9. Die Klägerin, Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato (im Folgenden: Orizzonte Salute) ist eine Vereinigung, die gewerbsmäßig Krankenpflegedienste für öffentliche und private Einrichtungen verrichtet. Sie hat mit einer Klage beim Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (im Folgenden: ursprüngliche Klage), die durch drei nachfolgende Rechtsbehelfe wegen zusätzlicher Gründe ergänzt wurde, einige Rechtsakte angefochten, die in der Zeit vom 21. Dezember 2012 bis zum 23. Mai 2013 von der beklagten Azienda Pubblica di Servizi alla Persona „San Valentino“ – Città di Levico Terme (im Folgenden: APSP) erlassen worden waren.

4 – GURI Nr. 302, 29.12.2012, Supplemento Ordinario Nr. 212.

5 – Zum Beispiel die ermäßigten Gebühren von 300 Euro für Rechtsbehelfe in Angelegenheiten des Aufenthalts- oder Staatsbürgerschaftsrechts und von 325 Euro für Rechtsbehelfe in Angelegenheiten des öffentlichen Dienstes.

6 – Die Einheitsgebühr beträgt 2 000 Euro bei einem Auftrag bis 200 000 Euro; 4 000 Euro bei einem Auftrag zwischen 200 000 und 1 000 000 Euro; 6 000 Euro bei einem Auftrag über 1 000 000 Euro.

10. Die angefochtenen Maßnahmen betrafen die Verlängerung eines Auftrags über Krankenpflegedienste zugunsten einer anderen Vereinigung sowie das später durch die APSP im selben Zusammenhang ausgeschriebene Vergabeverfahren, bei dem ausschließlich bestimmte Vereinigungen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert wurden, die durch den IPASVI (Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia) (Berufsverband der Kinderkrankenpfleger) – bei dem Orizzonte Salute nicht Mitglied war – akkreditiert waren.

11. Ursprünglich zahlte Orizzonte Salute die Einheitsgebühr in Höhe von 650 Euro für die Einleitung eines gewöhnlichen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Am 5. Juni 2013 forderte das vorlegende Gericht Orizzonte Salute jedoch auf, den Fehlbetrag zu zahlen, den sie zur Begleichung der Einheitsgebühr in Höhe von 2 000 Euro schulde, weil es sich bei der ursprünglichen Klage um einen Rechtsstreit im Bereich öffentlicher Aufträge handele.

12. Mit neuem Rechtsbehelf vom 2. Juli 2013 – dem vierten nachfolgenden Rechtsbehelf wegen zusätzlicher Gründe – hat Orizzonte Salute diese Entscheidung angefochten. Das vorlegende Gericht hat aus Gründen der Prozessökonomie beschlossen, diesen Rechtsbehelf wegen zusätzlicher Gründe vorab zu prüfen.

13. Das vorlegende Gericht hat Zweifel hinsichtlich der Vereinbarkeit der Gerichtskostenregelung des Mitgliedstaats mit einigen Bestimmungen und Grundsätzen des Unionsrechts. Es hat daher folgende Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt:

Stehen die Grundsätze, die von der Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge mit späteren Änderungen und Ergänzungen in der durch die Richtlinie 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 geänderten Fassung aufgestellt worden sind, einer nationalen Regelung entgegen, wie sie in den Art. 13 Abs. 1bis, 1quater und 6bis und Art. 14 Abs. 3ter des Decreto del Presidente della Repubblica Nr. 115 vom 30. Mai 2002 (mehrmals novelliert durch spätere Gesetzesänderungen) niedergelegt ist, die hohe Einheitsgebühren für den Zugang zu den Verwaltungsgerichten im Bereich öffentlicher Aufträge festgesetzt haben?

14. Schriftliche Erklärungen wurden eingereicht von Orizzonte Salute, Camera Amministrativa Romana, Associazione dei Consumatori Cittadini europei, Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), Ordine degli Avvocati di Roma, Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA)<sup>7</sup> sowie der italienischen, der griechischen, der österreichischen und der polnischen Regierung und der Kommission. Von den Mitgliedstaaten, die schriftliche Erklärungen abgegeben haben, hat nur Italien der mündlichen Verhandlung am 11. Februar 2015 beigewohnt. Die anderen vorstehend erwähnten Verfahrensbeteiligten einschließlich der Kommission sowie Medical Systems SpA, die nur mündliche Erklärungen abgegeben hat, haben der mündlichen Verhandlung ebenfalls beigewohnt.

#### IV – Zulässigkeit

15. Zunächst ist festzustellen, dass sowohl das vorlegende Gericht als auch Orizzonte Salute den Gerichtshof auf Gebühren aufmerksam gemacht haben, die nach italienischem Recht für Gerichtsverfahren im Bereich öffentlicher Aufträge erhoben werden, jedoch nicht verfahrensgegenständlich sind, wie beispielsweise erhöhte Einheitsgebühren bei Berufungsverfahren.

<sup>7</sup> – Ich merke an, dass der Präsident des Gerichtshofs die schriftlichen Erklärungen all dieser Organisationen vor der mündlichen Verhandlung akzeptiert hat. Daher werde ich trotz der Erklärungen der italienischen Regierung nicht weiter auf die Zulässigkeit dieser Erklärungen eingehen.

Nach Auffassung der österreichischen Regierung ist die Vorlagefrage nur zulässig, soweit sie den vierten eingelegten Rechtsbehelf von Orizzonte Salute betrifft, den sie gegen die Erhebung der Einheitsgebühr von 2 000 Euro eingelegt hat. Der übrige Teil der Vorlagefrage sei hypothetischer Natur.

16. Ferner stelle ich fest, dass die Frage des vorlegenden Gerichts weit und allgemein gefasst ist. Wie die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen angemerkt hat, erläutert das vorlegende Gericht nicht, warum ihre Beantwortung für die Entscheidung des Streits erforderlich sein sollte.

17. Es ist nicht Aufgabe des Gerichtshofs, Gutachten zu allgemeinen oder hypothetischen Fragen abzugeben<sup>8</sup>. Das Ersuchen muss für die tatsächliche Entscheidung eines Rechtsstreits erforderlich sein<sup>9</sup>. Beim vorliegenden Verfahren handelt es sich nicht um eine direkte Klage der Kommission gegen Italien, mit der die Vereinbarkeit des Gerichtsgebührensystems für Rechtssachen im Bereich öffentlicher Aufträge mit dem Unionsrecht abstrakt geprüft werden soll, sondern um ein Vorabentscheidungsverfahren, das mit den Rechtsfragen des Ausgangsverfahrens untrennbar verbunden ist.

18. Dies vorausgeschickt, geht es im Ausgangsverfahren in diesem Abschnitt hauptsächlich um einen eng gefassten Punkt, nämlich den vierten nachfolgenden Rechtsbehelf von Orizzonte Salute, in dem ein neuer Grund vorgebracht wird, mit dem die Rechtmäßigkeit der Höhe der für die ursprüngliche Klage erhobenen Gerichtsgebühr bestritten wird. In Bezug auf dieses rechtliche Problem, das das vorlegende Gericht vorab zu prüfen beabsichtigt, ist die Vorlagefrage nicht hypothetischer Natur. Bedenkt man zudem, dass die angefochtene Maßnahme die fünfte Gebühr ist, die im Ausgangsverfahren erhoben wird, ist es meiner Ansicht nach auch erforderlich, dass die Frage der kumulativen Gebühren vom Gerichtshof beantwortet wird. Falls der Gerichtshof feststellt, dass das italienische System mit dem Unionsrecht unvereinbar ist, müsste das nationale Gericht im Hinblick auf die für die ursprüngliche Klage erhobenen Gerichtsgebühren die entsprechenden Konsequenzen ziehen. In diesem Rahmen ist die Vorlage somit zulässig.

## V – Würdigung

### A – Vorbemerkung – Lösungsansatz für das vorliegende Problem

19. Nach Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 89/665 in geänderter Fassung haben die Mitgliedstaaten gerichtliche Befugnisse für den wirksamen Schutz interessierter Unternehmen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens vorzusehen. Erstens müssen vorläufige Maßnahmen zur Verfügung stehen, damit so schnell wie möglich gegen behauptete Rechtsverstöße vorgegangen werden kann und weitere Schädigungen verhindert werden können (Buchst. a). Zweitens sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Befugnisse vorzusehen, damit rechtswidrige Entscheidungen hinsichtlich des betreffenden Vergabeverfahrens aufgehoben werden können (Buchst. b). Drittens muss Wiedergutmachung in Form von Schadensersatz für Personen vorgesehen werden, die durch den Rechtsverstoß geschädigt worden sind (Buchst. c). Der Sachverhalt des Ausgangsverfahrens fällt in die zweite Kategorie, da Orizzonte Salute die Verlängerung eines Auftrags über Krankenpflagedienste zugunsten einer anderen Vereinigung angefochten hat, wie auch das später ausgeschriebene Vergabeverfahren, bei dem lediglich bestimmte Unternehmen zur Abgabe eines Angebots aufgefordert wurden, die von einer Organisation akkreditiert waren, bei der Orizzonte Salute jedoch nicht Mitglied war.

<sup>8</sup> – Urteil Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, Rn. 41).

<sup>9</sup> – Vgl. u. a. Urteile Pohotovost (C-470/12, EU:C:2014:101, Rn. 29) und García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, Rn. 28).

20. Die Richtlinie 89/665 soll sicherstellen, dass in allen Mitgliedstaaten bei Verstößen gegen das Unionsrecht im Bereich des öffentlichen Auftragswesens oder gegen die nationalen Vorschriften, die in Umsetzung dieses Rechts ergangen sind, Möglichkeiten einer wirksamen und raschen Nachprüfung bestehen, um die tatsächliche Anwendung der Richtlinien über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge zu gewährleisten<sup>10</sup>. Die Mitgliedstaaten haben die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Entscheidungen der Vergabebehörden wirksam und vor allem möglichst rasch nachgeprüft werden können<sup>11</sup>. Schließlich dürfen die Modalitäten gerichtlicher Verfahren zum Schutz der Rechte, die das Unionsrecht den durch Entscheidungen der öffentlichen Auftraggeber geschädigten Bewerbern und Bietern einräumt, die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 89/665 nicht beeinträchtigen<sup>12</sup>.

21. Rechtsakte der Union im Bereich öffentlicher Aufträge sollen den Zugang zu den Märkten im öffentlichen Sektor unter transparenten und nichtdiskriminierenden Bedingungen erleichtern. Die Richtlinie 89/665 stellt sicher, dass die private Durchsetzung der unionsrechtlichen Vorschriften bei den Gerichten sowohl möglich als auch wirksam ist. Der Unionsgesetzgeber hat daher wirksamen Rechtsschutz für betroffene Wirtschaftsteilnehmer so konzipiert, dass die praktische Wirksamkeit der Regelungen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens gewährleistet wird und somit die Ziele des Binnenmarkts gefördert werden.

22. Daher läuft die Beantwortung der Vorlagefrage meiner Ansicht nach auf eine Prüfung des Umfangs des durch die Richtlinie 89/665 sowie Art. 47 der Charta gewährleisteten Rechts auf wirksamen Rechtsschutz hinaus. Angesichts des Vorbringens im Ausgangsverfahren ist ebenfalls zu prüfen, inwieweit die den Mitgliedstaaten durch die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz auferlegten Einschränkungen ihrer Verfahrensautonomie für die Frage der Vereinbarkeit der in Rede stehenden italienischen Gerichtsgebühren mit dem Unionsrecht relevant sind.

23. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Richtlinie 89/665 gibt keine klare Antwort auf die Frage, ob die in Rede stehenden Gerichtsgebühren mit den Rechtsschutzbestimmungen des EU-Vergaberechts vereinbar sind<sup>13</sup>. Dennoch steht außer Frage, dass es sich bei der Erhebung von Gerichtsgebühren in nationalen Gerichtsverfahren, die in den Geltungsbereich der Richtlinie 89/665 fallen, um die Durchführung des Rechts der Union im Sinne von Art. 51 der Charta handelt<sup>14</sup>.

24. Daher werde ich im Folgenden auf den Punkt der Vereinbarkeit der Gerichtsgebühren mit dem in Art. 47 der Charta festgelegten Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf sowie die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Rechtsschutz im Hinblick auf die Grundsätze der Effektivität und der Äquivalenz eingehen. Wie ich bereits an anderer Stelle ausgeführt habe, sind diese beiden Grundsätze im Licht von Art. 47 der Charta zu betrachten<sup>15</sup>. Ich werde mit dem Grundsatz der Äquivalenz beginnen und dann mit den einschlägigen Punkten der Rechtsprechung des Gerichtshofs zur „Effektivität“ fortfahren.

10 — Urteil *Universale-Bau u. a.* (C-470/99, EU:C:2002:746, Rn. 71).

11 — Vgl. Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 89/665 in geänderter Fassung.

12 — Urteil *Universale-Bau u. a.* (C-470/99, EU:C:2002:746, Rn. 72).

13 — Dagegen Urteil *Edwards* (C-260/11, EU:C:2013:221), das einen Sachverhalt betraf, bei dem Maßnahmen der Union im Bereich des Umweltschutzrechts ausdrücklich vorschrieben, dass Gerichtsverfahren nicht „übermäßig teuer“ sein dürfen.

14 — Urteil *DEB* (C-279/09, EU:C:2010:811).

15 — Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:155) sowie die Schlussanträge des Generalanwalts Bot in der Rechtssache *Agrokonstulting* (C-93/12, EU:C:2013:172). Vgl. jüngst die Ausführungen des Gerichtshofs im Urteil *eVigilo* (C-538/13, EU:C:2015:166) zu den Grundsätzen der Effektivität und der Äquivalenz im Zusammenhang mit den Rechtsbehelfen zur Durchsetzung der Unionsvorschriften im Bereich des öffentlichen Auftragswesens.

B – *Der Äquivalenzgrundsatz*

25. Die Wahrung des Äquivalenzgrundsatzes setzt voraus, dass die nationale Regelung in gleicher Weise für Rechtsbehelfe gilt, die auf die Verletzung des Unionsrechts gestützt sind, wie für solche, die auf die Verletzung des innerstaatlichen Rechts gestützt sind, sofern diese Rechtsbehelfe einen ähnlichen Gegenstand und Rechtsgrund haben<sup>16</sup>.

26. Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens bleibt kaum Spielraum für die Anwendung dieses Grundsatzes, da es keine innerstaatlichem Recht unterliegende Sachverhalte gibt, die vollständig mit dem Unionsrecht unterliegenden Sachverhalten vergleichbar sind. Die Richtlinie 2004/18 gilt für die Vergabe sämtlicher öffentlicher Aufträge, sofern die Schwellenwerte erreicht und die Aufträge nicht aufgrund einer Ausnahme ausgeschlossen sind. Daher ist die Anwendung der nationalen Vorschriften der Vergabe von Aufträgen, die unter den Schwellenwerten liegen, und Sachverhalten vorbehalten, die vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen sind. Dies zeigt meiner Ansicht nach, dass der Unionsgesetzgeber zu dem Schluss gekommen ist, dass diese Sachverhalte nicht mit denen vergleichbar sind, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/18 fallen.

27. Jedenfalls gelten die in Rede stehenden Gerichtsgebühren offenbar sowohl für Rechtsstreitigkeiten im öffentlichen Auftragswesen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/18 fallen, als auch für solche, die nicht darunter fallen. Eine Ungleichbehandlung von Sachverhalten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, und solchen, die in den Anwendungsbereich des innerstaatlichen Rechts fallen, scheint daher nicht vorzuliegen<sup>17</sup>.

28. Da das Vergaberecht eine komplexe Mischung aus Rechtsbeziehungen zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und diversen öffentlichen und privaten Akteuren behandelt, teile ich darüber hinaus die von Orizzonte Salute und verschiedenen anderen vertretene Auffassung nicht, dass eine Analogie zwischen Gerichtsverfahren, die die Anfechtung von Entscheidungen im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge zum Gegenstand haben, und gewöhnlichen verwaltungsgerichtlichen Verfahren bestehe<sup>18</sup>.

29. Die Kommission trägt in ihren schriftlichen Erklärungen vor, die Frage der Äquivalenz sei möglicherweise im Hinblick darauf, dass bei der nach italienischem Recht geltenden gestaffelten Gebührentabelle eine Erhöhung der Gerichtsgebühren von 2 000 Euro auf 4 000 Euro stattfinde, problematisch. Diese Erhöhung gelte, wenn der Wert des Auftrags 200 000 Euro übersteige. Der Kommission zufolge entspricht dieser Schwellenwert „substanziell“ dem in Art. 7 der Richtlinie 2004/18 vorgesehenen Schwellenwert, was vorbehaltlich der Kontrolle durch das vorliegende Gericht bedeuten würde, dass für Klagen wegen Verstoßes gegen diese Richtlinie oder die Richtlinie umsetzende nationale Vorschriften andere und weniger günstige Verfahrensmodalitäten gelten würden als für ein rein nationales Verfahren.

30. Diesem Vorbringen vermag ich nicht zu folgen. Zwar entspricht der in Art. 2 der Verordnung Nr. 1251/2011 der Kommission festgelegte Schwellenwert von 200 000 Euro dem nationalen Schwellenwert für eine höhere Gerichtsgebühr. Die Anwendung der Gerichtsgebühr von 4 000 Euro beschränkt sich jedoch nicht auf Fälle, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/18 fallen, sondern die erhöhte Gerichtsgebühr gilt vielmehr eindeutig auch für zahlreiche innerstaatliche

16 — Urteil *Surgicare – Unidades de Saúde* (C-662/13, EU:C:2015:89, Rn. 30).

17 — Vgl. u. a. Urteil *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352, Rn. 64).

18 — Vgl. zuletzt Urteile *Agrokonsulting* (C-93/12, EU:C:2013:432, insbesondere Rn. 40 bis 42) und *Baczó und Vizsnyiczai* (C-567/13, EU:C:2015:88, insbesondere Rn. 47) als Beispiele für Rechtsstreitigkeiten, bei denen keine „Analogie“ zwischen Klagen nach dem Unionsrecht und Klagen nach nationalem Recht angenommen wurde.

Rechtssachen (ausgenommene Aufträge). Allgemeiner gefasst handelt es sich bei der vom italienischen Gesetzgeber vorgesehenen Methode zur Festsetzung der Gerichtsgebühr, nach der die Gebührentabelle an zwei Stellen eine Erhöhung des Gebührensatzes vorsieht, um ein angemessenes Mittel zur Abmilderung der regressiven Wirkung der Gebührentabelle.

31. Darüber hinaus steht meines Erachtens das Unionsrecht im Zusammenhang mit dem Äquivalenzgrundsatz einer italienischen Rechtsvorschrift nicht entgegen, nach der für verschiedene Arten von Gerichtsverfahren auch unterschiedliche Gerichtsgebühren oder unterschiedliche Rechtsgründe für diese Gerichtsgebühren vorgesehen sind. Der Grundsatz der Äquivalenz bedeutet, dass bei vergleichbaren Rechtsbehelfen nicht danach unterschieden wird, ob sich der Rechtsbehelf auf einen Verstoß gegen Unionsrecht oder innerstaatliches Recht stützt, und gerade nicht, dass verschiedene Arten von Rechtsbehelfen nach innerstaatlichem Recht gleich zu behandeln sind<sup>19</sup>.

32. Aus diesen Gründen ist die in Rede stehende nationale Regelung im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Äquivalenzgrundsatz nicht zu beanstanden.

### *C – Die in Rede stehenden Gebühren im Licht des Grundsatzes der Effektivität und des Rechts auf Zugang zu den Gerichten*

#### 1. Ermittlung der einschlägigen Voraussetzungen

33. Zunächst ist festzustellen, dass für das Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf sowie für das Recht auf „richterliche Kontrolle“ nach Art. 47 der Charta, die sich auf die Art. 6 und 13 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) stützen<sup>20</sup>, andere rechtliche Regelungen gelten als für die Prüfung der Frage, ob eine Sanktion oder Verfahrensvorschrift eines Mitgliedstaats gegen den Grundsatz der Effektivität in dem Sinne verstößt, dass die fragliche Vorschrift die Ausübung der Rechte, die die Unionsrechtsordnung einräumt, praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert. Die zuletzt genannten Regelungen wurden nämlich nicht im Rahmen des Systems der Unionsgrundrechte geschaffen, sondern als Ausdruck der Beschränkungen, die das Unionsrecht der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten auferlegt.

34. Im vorliegenden Fall laufen diese beiden Ansätze jedoch im Wesentlichen auf das Gleiche hinaus, da es gerade der Zweck der Richtlinie 89/665 ist, den Zugang zu den Gerichten für Unternehmen zu gewährleisten, wenn gegen materiell-rechtliche oder verfahrensrechtliche Unionsvorschriften im Bereich des öffentlichen Auftragswesens verstoßen wird. Mit anderen Worten bedeuten in diesem Bereich die praktische Wirksamkeit dieses Rechtsakts und die strikte Einhaltung der Voraussetzungen von Art. 47 der Charta größtenteils das Gleiche.

35. Der Effektivitätsgrundsatz im Sinne des im Urteil San Giorgio dargelegten den Mitgliedstaaten auferlegten Verbots, Verfahrensvorschriften so auszugestalten, dass sie die Ausübung der von der Unionsrechtsordnung eingeräumten Rechte praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren<sup>21</sup>, sieht keine formelle Verhältnismäßigkeitsprüfung vor. Für die Feststellung, ob die fragliche Verfahrensvorschrift oder der fragliche Rechtsbehelf eines Mitgliedstaats die Voraussetzungen des Grundsatzes erfüllt, ist die Vorschrift jedoch „unter Berücksichtigung der Stellung dieser Vorschrift im gesamten Verfahren, des Verfahrensablaufs und der Besonderheiten des

19 — Vgl. analog meine Schlussanträge in der Rechtssache Târşia (C-69/14, EU:C:2015:269, Nrn. 50 und 51).

20 — Vgl. Urteil Johnston (222/84, EU:C:1986:206, Rn. 18). Vgl. auch die Erläuterung zu Art. 47.

21 — Urteil San Giorgio (199/82, EU:C:1983:318).



Verfahrens vor den verschiedenen nationalen Stellen zu prüfen. Dabei sind gegebenenfalls die Grundsätze zu berücksichtigen, die dem nationalen Rechtsschutzsystem zugrunde liegen, wie z. B. der Schutz der Verteidigungsrechte, der Grundsatz der Rechtssicherheit und der ordnungsgemäße Ablauf des Verfahrens.“<sup>22</sup>

36. Das Recht auf „richterliche Kontrolle“ und das in Art. 47 der Charta festgelegte Recht auf Zugang zu den Gerichten werden nicht auf diese Weise geprüft. Sie unterliegen einer traditionellen Schrankenprüfung, bei der geprüft wird, ob die einschränkenden Maßnahmen eine gesetzliche Grundlage haben und ob sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren, ob sie also einen legitimen Zweck verfolgen, erforderlich sowie geeignet sind und ob sie zur Erreichung des legitimen Zwecks angemessen sind<sup>23</sup>. Dies kommt nunmehr in Art. 52 Abs. 1 der Charta zum Ausdruck.

37. Fest steht, dass Gerichtsgebühren je nach den Umständen eine Beschränkung des durch Art. 47 der Charta geschützten Rechts auf Zugang zu den Gerichten darstellen können. Richtigerweise ist das vorliegende Problem – genau wie bei der Frage der Beschränkung der Gewährung von Prozesskostenhilfe zur Durchsetzung von Unionsrechten<sup>24</sup> – anhand der vorstehend dargelegten Prüfung zum Recht auf „richterliche Kontrolle“ anzugehen, und nicht anhand einer Prüfung, ob die entsprechenden Rechtsbehelfe und Verfahrensvorschriften die den Mitgliedstaaten auferlegten Schranken der Verfahrensautonomie einhalten oder nicht. Diese Prüfung werde ich nun für den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens vornehmen.

## 2. Anwendung auf die vorliegende Rechtssache

a) Zur Höhe der Einheitsgebühr in verwaltungsgerichtlichen Verfahren im Bereich öffentlicher Aufträge

38. Zu prüfen ist, ob die in Rede stehenden Gerichtsgebühren das Recht auf Zugang zu den Gerichten beschränken<sup>25</sup>. Wie von der Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen ausgeführt, hat sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte u. a. in seinem Urteil Stankov/Bulgarien mit dieser Frage befasst<sup>26</sup>. Dort wurde entschieden, dass die Verpflichtung zur Zahlung von Gerichtsgebühren in Verbindung mit zivilrechtlichen Streitigkeiten für sich selbst betrachtet nicht als mit Art. 6 Abs. 1 EMRK unvereinbare Beschränkung des Rechts auf Zugang zu den Gerichten angesehen werden kann<sup>27</sup>. Die Höhe der Gebühr sei jedoch unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände des Falles ein wesentlicher Faktor bei der Beurteilung, ob die betreffende Person ihr Recht auf Zugang zu den Gerichten wahrnehmen konnte<sup>28</sup>.

22 — Urteil van Schijndel und van Veen (C-430/93 und C-431/93, EU:C:1995:441, Rn. 19).

23 — Urteil DEB (C-279/09, EU:C:2010:811). Ich erinnere daran, dass das vorliegende Gericht in der Rechtssache DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) seine Vorlagefrage mit Blick auf den Effektivitätsgrundsatz formuliert, der Gerichtshof die Frage jedoch auf der Grundlage von Art. 47 der Charta beantwortet hat. Ferner weise ich darauf hin, dass ich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Donau Chemie u. a. (C-536/11, EU:C:2013:67) in Nr. 47 angemerkt habe: „Schließlich ist Art. 19 Abs. 1 EUV zu berücksichtigen und zu prüfen, inwieweit diese Vorschrift eine Garantie in Ergänzung zum Effektivitätsgrundsatz beinhaltet. Nach Art. 19 Abs. 1 schaffen die Mitgliedstaaten die ‚erforderlichen‘ Rechtsbehelfe, ‚damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist‘. Nach dieser Vertragsbestimmung hat es also den Anschein, dass der Maßstab des wirksamen gerichtlichen Schutzes der aus der Unionsrechtsordnung erwachsenden Rechte strenger ist als die klassische Formel, die auf die praktische Unmöglichkeit oder übermäßige Erschwerung abstellt. Dies bedeutet meiner Ansicht nach, dass die nationalen Rechtsbehelfe zugänglich, prompt und angemessen kosteneffektiv sein müssen.“

24 — Urteil DEB (C-279/09, EU:C:2010:811)

25 — Würde ich eine Prüfung dieser Frage mit Bezug auf die den Mitgliedstaaten auferlegten Schranken der Verfahrensautonomie vornehmen, wäre hier zu prüfen, ob die fraglichen Gerichtsgebühren die Ausübung der einschlägigen Unionsrechte praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.

26 — Nr. 68490/01, 12. Juli 2007.

27 — Ebd., Rn. 52.

28 — Ebd. und die angeführte Rechtsprechung.

39. Zunächst werde ich auf den vom vorlegenden Gericht aufgeworfenen Punkt eingehen, die Einheitsgebühr werde anhand des auf der Grundlage des theoretischen Werts des zu vergebenden Auftrags ermittelten Streitwerts bestimmt und nicht anhand des effektiven Gewinns, den das am Vergabeverfahren teilnehmende Unternehmen erwarten könne. Dem vorlegenden Gericht zufolge würde der Gewinn gemäß den für italienische zivilgerichtliche Verfahren geltenden Vorschriften über Gerichtsgebühren 10 % des Auftragspreises betragen.

40. Dieses Argument kann nicht überzeugen. Ist das Ergebnis identisch, dann ist es mathematisch irrelevant, ob eine *Einheitsgebühr* ausgehend von einer Gewinnspanne von 10 % bemessen wird, anstatt den Auftragspreis zugrunde zu legen. Dagegen wäre eine Berechnungsmethode, bei der der erwartete Gewinn individuell für jedes Vergabeverfahren und/oder jedes teilnehmende Unternehmen bemessen wird und eine *variable Gebühr* zur Folge hat, umständlich und das Ergebnis nicht vorhersehbar.

41. Zweitens muss – auch wenn die Höhe der Einheitsgebühr relativ hoch erscheint – die einfache Tatsache berücksichtigt werden, dass es sich bei der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht um sozialpolitische Maßnahmen handelt. Es kann davon ausgegangen werden, dass die im Rahmen der Richtlinie 2004/18 am Vergabeverfahren teilnehmenden Unternehmen über ausreichende wirtschaftliche und finanzielle Mittel verfügen, um einen Auftrag im Wert von 200 000 Euro oder mehr durchzuführen. Aus dieser Perspektive stellt eine Gerichtsgebühr in Höhe von je nach Umständen 2 000 Euro, 4 000 Euro oder 6 000 Euro kein Hindernis für den Zugang zu den Gerichten dar, auch nicht, wenn noch die notwendigen Rechtsanwaltsgebühren hinzukommen. Auch kann nicht davon gesprochen werden, dass durch eine solche Gebühr der Wettbewerb zum Nachteil kleinerer Unternehmen unangemessen beschränkt wird.

42. Drittens ist nach meiner Auffassung der Umstand, dass das Verfahren beginnen kann, auch wenn die Gerichtsgebühr nicht gezahlt wurde<sup>29</sup> – ein Faktor, den die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen für relevant erachtet –, unerheblich. Der Grund hierfür ist, dass der italienische Gesetzgeber offensichtlich davon ausgegangen ist, dass der Kläger die Gerichtsgebühren bei Fälligkeit auch zahlt. Ebenfalls unerheblich ist nach meiner Meinung der Umstand, dass die Gerichtsgebühren erstattet werden, falls der Kläger obsiegt. Damit der Zugang zu den Gerichten gewährleistet ist, muss eine Möglichkeit vorhanden sein, die in Vergabeverfahren getroffenen Entscheidungen anzufechten, auch wenn nicht absolut sicher ist, ob die Klage Erfolg haben wird. Daher kann eine übermäßig hohe Gerichtsgebühr durchaus ein Hindernis für das in Art. 47 der Charta festgelegte Recht auf Zugang zu den Gerichten darstellen, auch wenn die Gebühr im Nachhinein erstattet werden kann.

43. Aus diesen Gründen verursacht die Orizzonte Salute für die ursprüngliche Klage auferlegte Einheitsgebühr in Höhe von 2 000 Euro keine Bedenken<sup>30</sup>. Richtig ist, dass die in Rede stehenden Gerichtsgebühren im Vergleich mit anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahren oder zivilgerichtlichen Verfahren in Italien hoch sind. Die Einheitsgebühr (d. h. ohne Erhöhungen) übersteigt in keinem Fall 2 % des Auftragswerts der Aufträge, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/18 und damit auch der Richtlinie 89/665 fallen. Dies kann kaum ein Hindernis für den Zugang zu den Gerichten darstellen.

44. Daher liegt meines Erachtens das eigentliche Problem in der kumulativen Natur der Gerichtsgebühren im Kontext von Gerichtsverfahren, die dasselbe Vergabeverfahren zum Gegenstand haben, und nicht bereits in der Höhe der Gebühren.

29 — Vgl. jedoch Rn. 53 des Urteils Stankov/Bulgarien, Nr. 68490/01, 12. Juli 2007.

30 — In Rn. 58 des Urteils Stankov/Bulgarien, Nr. 68490/01, 12. Juli 2007, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass das fragliche Gerichtsgebührensysteem gegen das Recht auf Zugang zu den Gerichten verstößt, und angemerkt, dass „das von den bulgarischen Gerichten angewandte Gebührensystem zur Folge hat, dass beinahe der gesamte Betrag der vom Staat an den Kläger für die zu Unrecht angeordnete Untersuchungshaft zu zahlenden Entschädigung aufgezehrt wird“.

b) Zur kumulativen Natur der Gerichtsgebühren

45. Ausgehend von der Feststellung, dass nicht schon die Höhe der Einheitsgebühren in italienischen Verwaltungsverfahren im Bereich öffentlicher Aufträge, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2004/18 und der Richtlinie 89/665 fallen, zu einer Beschränkung des Rechts auf Zugang zu den Gerichten führt, ist nun zu prüfen, ob ihre Vereinbarkeit mit Art. 47 der Charta aus anderen Gründen in Zweifel zu ziehen ist, insbesondere im Hinblick auf die kumulative Natur der Gebühren. Sind solche Gründe vorhanden, ist festzustellen, ob die Beschränkung gesetzlich vorgeschrieben und zur Erreichung des legitimen Zwecks verhältnismäßig ist<sup>31</sup>.

46. Hierzu stelle ich zunächst fest, dass die Gerichtsgebühren einschließlich kumulativer Gerichtsgebühren zweifellos gesetzlich vorgeschrieben sind. Was die Legitimität des verfolgten Zwecks betrifft, hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass „die Ziele der allgemeinen Kostenregelungen als mit der allgemeinen Rechtspflege in Einklang stehend betrachtet werden [können], z. B. wenn sie das Funktionieren des Gerichtssystems finanzieren und als Abschreckung für rechtsmissbräuchliche Klagen dienen“<sup>32</sup>.

47. Gerichtsverfahren, die die Vergabe öffentlicher Aufträge betreffen, genießen innerhalb des italienischen Verwaltungsgerichtssystems offenbar eine Sonderstellung, da sie im Vergleich zu anderen Klagen schneller abgehandelt werden, und die höheren Gerichtsgebühren tragen zur Finanzierung dieser Gerichte bei und ermöglichen somit eine zügige Bearbeitung. Dies steht im Einklang mit den Anforderungen der Richtlinie 89/665 sowie der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

48. Bei der mündlichen Anhörung hat Orizzonte Salute jedoch betont, dass ein Unternehmen, das bei Beginn des Vergabeverfahrens vom Verfahren ausgeschlossen werde, nach italienischem Recht sowohl die Entscheidung betreffend die Auswahl der am Vergabeverfahren teilnehmenden Unternehmen als auch den eigentlichen Zuschlag für den Auftrag anfechten müsse. Ferner gebe es häufig noch andere Entscheidungen der Vergabebehörden, die im Rahmen eines italienischen Verwaltungsgerichtsverfahrens separat angefochten werden müssten, z. B. Entscheidungen, die den Zugang zu den Vergabeunterlagen beträfen. Nach italienischem Recht handele es sich hier jeweils um Rechtsbehelfe wegen neuer Gründe, für die eine zusätzliche Gerichtsgebühr in Höhe desselben Betrags, der auch für die ursprüngliche Klage erhoben werde, zu zahlen sei.

49. Orizzonte Salute trägt vor, ihr sei die Zahlung von 2 000 Euro für die ursprüngliche Klage sowie dreimalig jeweils 2 000 Euro für nachfolgende Rechtsbehelfe auferlegt worden, zusätzlich zu der für den vierten Rechtsbehelf zu zahlenden Gebühr in Höhe von 2 000 Euro, die Gegenstand der Vorlage ist. Diese Beträge werden von der italienischen Regierung und den Beklagten auch nicht bestritten.

50. Das in Rede stehende italienische System kann dazu führen, dass die Einlegung eines Rechtsbehelfs unter finanziellen Gesichtspunkten betrachtet sinnlos ist, auch wenn das System lediglich den legitimen Zweck verfolgt, die Kosten der Rechtspflege zu decken und rechtsmissbräuchliche Klagen abzuschrecken. So könnte beispielsweise eine kumulative Gerichtsgebühr in Höhe von 20 000 Euro<sup>33</sup>

31 — Würde das Gericht des Mitgliedstaats eine innerstaatliche Regelung auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Effektivität prüfen, müsste es prüfen, ob die fragliche Regelung die Ausübung der von der Unionsrechtsordnung eingeräumten Rechte praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert und ob sie die im Urteil van Schijndel entwickelten, vorstehend in Nr. 35 wiedergegebenen, Voraussetzungen erfüllt.

32 — Stankov/Bulgarien, Nr. 68490/01, 12. Juli 2007, Rn. 57.

33 — Eine kumulative Gerichtsgebühr in Höhe von 20 000 Euro wäre beispielsweise anwendbar, wenn der Wert des Auftrags, den Orizzonte Salute mit ihrer ursprünglichen Klage anfigt, 250 000 Euro betrüge und der betreffende Prozessführer die gleiche Anzahl von Rechtsbehelfen eingelegt hätte wie Orizzonte Salute. In diesem Fall würde fünfmalig eine Gerichtsgebühr in Höhe von 4 000 Euro erhoben werden, obwohl die Einheitsgebühr für Aufträge, die einen Wert zwischen 200 000 Euro und 1 000 000 Euro haben, 4 000 Euro beträgt.

bewirken, dass es wirtschaftlich sinnlos wäre, eine Auftragsvergabe anzufechten, deren Wert sich nahe dem für die fraglichen Richtlinien geltenden Schwellenwert bewegt, wenn zu der Gerichtsgebühr auch noch Rechtsanwaltsgebühren hinzukommen<sup>34</sup>. Solche Gebühren könnten Unternehmen abschrecken, die ansonsten möglicherweise einen Rechtsbehelf im Bereich öffentlicher Aufträge einlegen würden.

51. Meines Erachtens kann dies das in Art. 47 der Charta gewährleistete Grundrecht auf „richterliche Kontrolle“ verletzen. Wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden hat, dienen Verfahrensvorschriften dem Ziel der Rechtssicherheit und der geordneten Rechtspflege. Sie „dürfen den Prozessführer nicht dabei behindern, eine Sachentscheidung seines Falles bei dem zuständigen Gericht zu erwirken“<sup>35</sup>.

52. Meiner Ansicht nach bezieht sich Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 89/665 in geänderter Fassung auf das „Vergabeverfahren“ als den Ausgangspunkt für gerichtlichen Rechtsschutz. So ist das Ziel eines Unternehmens, das an einem Vergabeverfahren teilnehmen möchte, den Zuschlag zu erhalten. Aus diesem Blickwinkel ist es gleichgültig, ob es zu Beginn des Vergabeverfahrens ausscheidet, d. h. bei der Auswahl der Bewerber, oder am Ende, wenn mit anderen Worten ein anderer Bewerber den Zuschlag erhält, oder aber zu irgendeinem Zeitpunkt zwischendurch.

53. Die Feststellung, wie das nationale Verwaltungsverfahrensrecht die Rechtsbehelfe gegen ein bestimmtes Vergabeverfahren ausgestaltet, fällt in den Bereich der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten. Hierzu zählt beispielsweise die Frage, ob die Anfechtung einer Maßnahme in der späten Phase eines Vergabeverfahrens als auf der ursprünglichen Klage zur Anfechtung der Auswahl der Bewerber aufbauend anzusehen ist oder aber als neuer Rechtsbehelf wegen zusätzlicher Gründe. Jedenfalls müssen Verfahrensvorschriften der Rechtssicherheit und der geordneten Rechtspflege dienen.

54. Die Erhebung mehrerer und kumulativer Gebühren in einem Gerichtsverfahren kann daher Art. 47 der Charta verstoßen, zumindest wenn diese kumulativen Gebühren abschreckende Wirkung haben und im Vergleich zur anfänglichen Gebühr unverhältnismäßig sind, da Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 89/665 in geänderter Fassung nur *einen* Klagegrund und *ein* Ziel vorsieht, nämlich die Behebung von für das Unternehmen nachteiligen Unregelmäßigkeiten.

55. Es ist Sache des vorlegenden Gerichts, die vorstehend in Nr. 36 beschriebene Prüfung im Licht der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs (einschließlich der Entscheidung im vorliegenden Vorabentscheidungsverfahren)<sup>36</sup> vorzunehmen, um festzustellen, ob die durch kumulative Gerichtsgebühren verursachte Beschränkung des in Art. 47 der Charta vorgesehenen Rechts auf „richterliche Kontrolle“ unter dem Gesichtspunkt der in Art. 52 Abs. 1 der Charta vorgesehenen Verhältnismäßigkeitsprüfung gerechtfertigt ist<sup>37</sup>.

34 — Vgl. Auszug aus dem oben in Fn. 30 angegebenen Urteil Stankov/Bulgarien, Nr. 68490/01, 12. Juli 2007, betreffend eine Klage, die unter finanziellen Gesichtspunkten sinnlos war.

35 — Omerović/Kroatien Nr. 2, Nr. 22980/09, 5. Dezember 2013, Rn. 39.

36 — Vgl. insbesondere Urteile DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) und Alassini u. a. (C-317/08 bis C-320/08, EU:C:2010:146).

37 — Ich weise jedoch darauf hin, dass der Gerichtshof entschieden hat, dass „[b]ei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit ... der nationale Richter ... der Höhe der vorzuschießenden Gerichtskosten sowie dem Umstand Rechnung tragen [kann], ob sie für den Zugang zum Recht gegebenenfalls ein ... Hindernis darstellen oder nicht“. Vgl. Urteil DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, Rn. 61).

## VI – Ergebnis

56. Aus den vorstehenden Gründen schlage ich vor, die Frage des Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento wie folgt zu beantworten:

Die Richtlinie 89/665/EWG des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Liefer- und Bauaufträge in ihrer geänderten Fassung, ausgelegt im Licht von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität, steht einer nationalen Regelung nicht entgegen, die eine Staffelung der Einheitsgebühren ausschließlich für Verwaltungsverfahren im Bereich öffentlicher Aufträge vorsieht, vorausgesetzt, die Höhe der Gebühren stellt kein Hindernis für den Zugang zu den Gerichten dar und erschwert die Ausübung des Rechts auf ein gerichtliches Nachprüfungsverfahren im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge nicht übermäßig. Eine solche Regelung steht mit der Richtlinie 89/665, ausgelegt im Licht von Art. 47 der Charta, nicht im Einklang, wenn sie mehrere und kumulative Gerichtsgebühren im Rahmen eines Gerichtsverfahrens vorsieht, mit dem ein Unternehmen die Rechtmäßigkeit eines bestimmten Vergabeverfahrens im Sinne von Art. 2 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 89/665 anfecht, sofern dies nicht nach Maßgabe von Art. 52 Abs. 1 der Charta gerechtfertigt ist, was vom vorlegenden Gericht zu prüfen ist.