



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

6. oktoober 2015*

Eelotsusetaotlus — Direktiiv 89/665/EMÜ — Riigihanked — Siseriiklik õigus — Riigihangetega seotud asjades halduskohtusse pöördumisel ette nähtud lõivud — Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile — Hoiatavad lõivud — Haldusaktide kohtulik kontroll — Tõhususe ja võrdväarsuse põhimõtted — Kasulik mõju

Kohtuasjas C-61/14,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (Trento maakonna halduskohus, Itaalia) 21. novembri 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 7. veebruaril 2014, menetluses

Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato

versus

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,

menetluses osalesid:

Associazione Infermieristica D & F Care,

Camera degli Avvocati Amministrativisti,

Camera Amministrativa Romana,

Associazione dei Consumatori Cittadini Europei,

Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons),

Associazione dei giovani amministrativisti (AGAm),

Ordine degli Avvocati di Roma,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

Società italiana degli avvocati amministrativisti (SIAA),

Ordine degli Avvocati di Trento,

Consiglio dell'ordine degli Avvocati di Firenze,

Medical Systems SpA,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president T. von Danwitz, kohtunikud C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (ettekandja) ja D. Šváby,

kohtujurist: N. Jääskinen,

kohtusekretär: ametnik L. Carrasco Marco,

arvestades kirjalikus menetluses ja 11. veebruari 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato, esindajad: *avvocato* M. Carlin, *avvocato* M. Napoli, *avvocato* M. Zoppolato ja *avvocato* M. Boifava,
- Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme, esindaja: *avvocato* R. De Pretis,
- Camera degli Avvocati Amministrativisti, esindajad: *avvocato* A. Grappelli, *avvocato* M. Ida Leonardo, *avvocato* M. Rossi Tafuri, *avvocato* F. Marascio, *avvocato* M. Martinelli, *avvocato* E. Papponetti ja *avvocato* M. Togna,
- Camera Amministrativa Romana, esindajad: *avvocato*, F. Tedeschini, *avvocato* C. Malinconico, *avvocato* P. Leozappa, *avvocato* F. Lattanzi ja *avvocato* A. M. Valorzi,
- Associazione dei Consumatori Cittadini europei, esindajad: *avvocato* C. Giurdanella, *avvocato* P. Menchetti, *avvocato* S. Raimondi ja *avvocato* E. Barbarossa
- Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), esindajad: *avvocato* C. Rienzi, *avvocato* G. Giuliano, *avvocato* V. Graziussi ja *avvocato* G. Ursini
- Associazione dei Giovani Amministrativisti (AGAm), esindajad: *avvocato* G. Leccisi ja *avvocato* J. D'Auria,
- Ordine degli Avvocati di Roma, esindajad: *avvocato* S. Orestano, *avvocato* S. Dore ja *avvocato* P. Ziotti,
- Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA), esindajad: *avvocato* F. Lubrano, *avvocato* E. Lubrano, *avvocato* P. De Caterini, *avvocato* A. Guerino, *avvocato* A. Lorang, *avvocato* B. Nascimbene, *avvocato* E. Picozza, *avvocato* F. G. Scocca ja *avvocato* F. Sorrentino
- Medical Systems SpA, esindajad: *avvocato* R. Damonte, *avvocato* M. Carlin ja *avvocato* E. Boglione,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* P. Gentili,

- Kreeka valitsus, esindajad: K. Paraskevopoulou ja V. Stroumpouli,
- Austria valitsus, esindaja: M. Fruhmann,
- Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,
- Euroopa Komisjon, esindajad: F. Moro ja A. Tokár,

olles 7. mai 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada 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 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. aasta direktiiviga 2007/66/EÜ (ELT L 335, lk 31, edaspidi „direktiiv 89/665”), artiklit 1.
- 2 Taotlus on esitatud vaidluses, mille pooled on ühelt poolt Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato (edaspidi „Orizzonte Salute”) ning teiselt poolt Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme (Levico Terme linna avalik-õiguslik hooldekeskus „San Valentino”, edaspidi „Azienda”), Ministro della Giustizia (justiitsministeerium), Ministero dell’Economia e delle Finanze (majandus- ja rahandusministeerium), Presidenza del Consiglio dei Ministri (riigikantselei) ja Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (Trento maakonna halduskohtu peasekretär), ning mis puudutab meditsiiniõe teenuste hankelepingu pikendamist, hiljem väljakuulutatud hankemenetlust ja riigihangetega seotud haldusasjades kaebuse esitamisel makstavat kohtulõivu.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 89/665 põhjenduses 3 on öeldud, et riigihangete avamine [liidu] konkurentsile teeb vajalikuks oluliselt suurema läbipaistvuse ja mittediskrimineerimise tagamise ning selle tuntava mõju saavutamiseks tuleb riigihankeid käsitleva [liidu] õiguse või seda rakendavate siseriiklike õigusnormide rikkumise puhuks sätestada tõhusad ja kiired abinõud.
- 4 Selle direktiivi artikkel 1 „Läbivaatamise korra reguleerimisala ja kättesaadavus” sätestab:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivis 2004/18/EÜ (ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta) [ELT L 134, lk 114] osutatud lepingute suhtes, välja arvatud juhul, kui selliste lepingute kohta kehtib erand vastavalt kõnealuse direktiivi artiklitele 10–18.

Lepingud kõnealuse direktiivi mõistes hõlmavad riigihankelepinguid, raamlepinguid, riiklike ehitustööde kontsessioone ja dunaamilisi ostusüsteeme.

Liikmesriigid võtavad seoses direktiivi 2004/18/EÜ reguleerimisalasse kuuluvate lepingutega vajalikud meetmed, tagamaks et tellijate otsuseid saaks läbi vaadata tõhusalt ning eelkõige võimalikult kiiresti kooskõlas käesoleva direktiivi artiklitega 2–2f, kui põhjenduseks on kõnealuste otsuste vastuolu riigihankeid käsitlevate [liidu] õigusaktide või seda õigust rakendavate siseriiklike eeskirjadega.

2. Liikmesriigid tagavad, et seoses riigihankelepingute sõlmimise korraga kahjunõude esitanud ettevõtjate vahel ei ole mingit diskrimineerimist seetõttu, et käesolevas direktiivis tehakse vahet [liidu] õigusakte rakendavate siseriiklike eeskirjade ja muude siseriiklike eeskirjade vahel.

3. Liikmesriigid tagavad, et läbivaatamise kord koos üksikasjalike eeskirjadega, mida nad võivad kehtestada, oleks kättesaadav mis tahes isikutele, kellel on või on olnud huvi konkreetse lepingu vastu või kes on väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud või võivad kahju kannatada.”

[...]”

- 5 Direktiivi 2004/18 artiklis 7 „Riigihankelepingute piirmäärad” on kehtestatud eeldatava maksumuse piirmäärad, millest alates tuleb korraldada riigihange vastavalt direktiivi sätetele.
- 6 Neid piirmäärasid muudetakse regulaarselt Euroopa Komisjoni määrustega ja kohandatakse vastavalt majanduse olukorrale. Põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal oli muude hankijate kui keskväimu organite sõlmitavate teenuste riigihankelepingute sõlmimise kohustuse tekkeks komisjoni 30. novembri 2009. aasta määrusega (EÜ) nr 1177/2009, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2004/17/EÜ, 2004/18/EÜ ja 2009/81/EÜ seoses riigihankemenetluste suhtes kohaldatavate piirmääradega (ELT L 314, lk 64), kehtestatud piirmäär 193 000 eurot.

Itaalia õigus

- 7 Vabariigi presidendi 30. mai 2002. aasta dekreeidi nr 115, mida on muudetud 24. detsembri 2012. aasta seadusega nr 228 (edaspidi „dekreet”), artikli 13 lõikes 1 on kehtestatud kohtutoimingute lõivustamise süsteem, mis põhineb üldisel riigilõivul, mis määratakse kindlaks proportsionaalselt kohtuvaidluse eseme väärtusega.
- 8 Erinevalt tsiviilkohtumenetluse kohta sätestatust on dekreeidi artikli 13 lõikes *6bis* kehtestatud halduskohtumenetluses üldise riigilõivu määr, mis ei ole seotud kohtuvaidluse eseme väärtusega.
- 9 Artikli 13 lõike *6bis* kohaselt makstakse maakonna halduskohtule ja Consiglio di Statole (riiginõukogu) esitatud kaebuste puhul tavaliselt üldist riigilõivu 650 eurot. Samas sättes on aga eri valdkondade kohta ette nähtud erinevad lõivumäärad, mida võidakse suurendada või vähendada.
- 10 Vastavalt dekreeidi artikli 13 lõike *6bis* punktile d on riigihangete asjades riigilõiv:
 - 2000 eurot, kui lepingu maksumus on kuni 200 000 eurot;
 - 4000 eurot, kui kohtuvaidluse eseme väärtus jääb 200 000 ja 1 000 000 euro vahele,
 - 6000 eurot, kui kohtuvaidluse eseme väärtus on üle 1 000 000 euro.
- 11 Dekreeidi artikli 13 lõike *1bis* järgi on need summad riigihangete asjade apellatsioonimenetluses 50% suuremad.

- 12 Dekreedi artikli 13 lõikes *1^{quater}* on sätestatud, et kui apellatsioonkaebus või siis vastuapellatsioonkaebus jäetakse tervikuna rahuldamata, tunnistatakse vastuvõetamatuks või jäetakse läbi vaatamata, on esitaja pool kohustatud maksma täiendavalt üldist riigilõivu, mis on sama suur kui apellatsioonkaebuse või vastuapellatsioonkaebuse eest makstud summa.
- 13 Eelotsusetaotlusest nähtub, et vastavalt kohaldatavatele õigusnormidele tuleb üldist riigilõivu maksta mitte ainult menetlust algatava kaebuse esitamisel, vaid ka vastukaebuse esitamisel ning kaebuse uute nõuetega täiendamisel.
- 14 Dekreedi artikli 14 lõikest 3 tuleneb, et kohtuvaidluse eseme väärtuseks ei ole kasumimarginaal, mis võidakse hankelepingu täitmise korral saada, nagu hankijad on kindlaks määranud, vaid hanke eeldatav maksumus.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 15 Orizzonte Salute on ühing, kes tegeleb meditsiiniõe teenuste osutamisega avalik-õiguslikele ja eraõiguslikele isikutele. Ta vaidlustas eelotsusetaotluse esitanud kohtus oma kaebusega, mida ta mitu korda uute väidetelega täiendas, Azienda poolt meditsiiniõe teenuste haldamiseks Associazione infermieristica D & F Care'iga järjestikku sõlmitud hankelepingud ning muud Azienda otsused.
- 16 Nimetatud teenuse haldamise hankimiseks pikendati kõigepealt Associazione infermieristica D & F Care'iga varasemaks perioodiks sõlmitud lepingut ja seejärel kutsuti hankemenetluses pakkumusi esitama üksnes teatud ühinguid, mille oli akrediteerinud Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia (IPASVI) (imikute eest hoolitsemisele spetsialiseerunud meditsiiniõdede kutseühing), kuhu Orizzonte Salute ei kuulunud.
- 17 Orizzonte Salute maksis halduskohtumenetluse alustamise eest üldist riigilõivu 650 eurot.
- 18 Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento palus 5. juuni 2013. aasta otsuses Orizzonte Salutel teha täiendava makse, kuna viimase esitatud täiendavate väidete tõttu puudutas vaidlus nüüd hankemenetlust ja seega tuli seda liiki vaidluse eest maksta üldist riigilõivu, mis oli 2000 eurot.
- 19 Orizzonte Salute vaidlustas selle otsuse 2. juulil 2013 uue kaebusega, milles ta tugines dekreeidi artikli 13 lõike *6bis* rikkumisele ja lisaks selle sätte vastuolule põhiseadusega.
- 20 Riigi ametiasutused pöördusid selle kaebuse peale kohtusse, väites, et Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trentol puudub pädevus, kuna üldine riigilõiv on rahaline kohustis, mille vaidlustamine kuulub maksuvaidlusi lahendava kohtu pädevusse. Nad väitsid ka, et asjaomane kaebus ei ole põhjendatud.
- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes möönab, et üldisel riigilõivul on maksu tunnused, märgib, et tema menetluses olevas asjas on tegemist kohtu Segretario Generale antud aktiga, mis on olemuselt haldusotsus. Seega peab tema hinnangul 5. juuni 2013. aasta otsust kontrollima halduskohus. Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Orizzonte Salutel on suurendatud riigilõivu maksmise nõude tühistamiseks huvi.
- 22 Kõnealune kohus meenutab, et erinevalt tsiviilkohtumenetluse kohta sätestatust ei ole üldine riigilõiv halduskohtumenetluses seotud kohtuvaidluse eseme väärtusega ning haldusõiguse erivaldkondades on kehtestatud konkreetsed määrad.
- 23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et riigihankemenetlusega seotud asjades makstav üldine riigilõiv on oluliselt suurem kui tavalises halduskohtumenetluses makstav lõiv.

- 24 Ta leiab, et kaebuste lõivustamine halduskohtus võib eelkõige hankemenetlusega seotud asjades heidutada ettevõtjaid esitamast kohtule kaebust ja põhjustab seega liidu õiguskorra kriteeriumidele ja põhimõtetele vastavusega seotud probleeme. Ta oletab, et ettevõtja saadav kasu on reeglina umbes 10% lepingusummast, ning on seisukohal, et saadavast kasust suurema üldise riigilõivu ettemaksu tõttu võivad õigussubjektid olla sunnitud teatavatest menetluslikest vahenditest loobuma.
- 25 Niisiis leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhikohtuasjas kõne all olevad siseriiklikud õigusnormid piiravad kohtusse pöördumise õigust, kitsendavad kohtuliku kontrolli tõhusust, diskrimineerivad halvas finantsseisus olevaid ettevõtjaid võrreldes heas finantsseisus olevate ettevõtjatega ning seavad nad ebasoodsamasse olukorda võrreldes nende ettevõtjatega, kes pöörduvad oma tegevuse raames tsiviil- või kaubanduskohtusse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on arvamusel, et kulud, mida riik riigihangetega seotud haldusajades õigusemõistmiseks kannab, ei ole oluliselt erinevad, eraldiseisvad või suuremad võrreldes muude vaidluse liikidega seotud kuludega.
- 26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab doktriinile, mille kohaselt oli siseriikliku seadusandja kindel soov vähendada lahendamata kohtuasjade hulka ning lihtsustada hanke korras ehitustööde teostamist ning asjade ja teenuste ostmist. Ta märgib siinjuures, et riigihankeid puudutavate vaidluste arv vähenes märgatavalt alates 2012. aastast.
- 27 Ta täpsustab, et riigihanke üldine maksumus ületab direktiivis 2004/18 sätestatud piirmäära. Ta leiab seega, et põhikohtuasjas on kohaldatavad direktiivi 89/665 artiklis 1 toodud tõhususe, kiiruse, diskrimineerimise keelu ja kättesaadavuse põhimõtted. Tema seisukoha järgi on kõnealused siseriiklikud õigusnormid vastuolus nii nende põhimõtetega kui ka õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile, mida on kinnitatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”) artiklis 47.
- 28 Neil asjaoludel otsustas Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [...] direktiivis 89/665 [...] kehtestatud põhimõtetega on vastuolus [...] siseriiklikud õigusnormid [...], mis nõuavad riigihangetega seotud asjades halduskohtusse pöördumisel väga suure riigilõivu tasumist?”

Põhikohtuasjas menetluse astujate poolt Euroopa Kohtule esitatud kirjalike seisukohtade vastuvõetavus

- 29 Orizzonte Salute nõuete toetuseks astusid menetluse ja esitasid Euroopa Kohtule kirjalikud seisukohad Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) (keskkonnakaitse ning kasutajate ja tarbijate õiguste kaitse ühingute ja komiteede liit), Camera Amministrativa Romana (Rooma haldusõiguse koda), Associazione dei Consumatori Cittadini Europei (Euroopa tarbijate ühendus), Ordine degli Avvocati di Roma (Rooma advokatuur), Associazione dei giovani amministrativisti (noorte haldusõiguse asjatundjate ühendus) ja Società italiana degli avvocati amministrativisti (Itaalia haldusõiguse juristide ühing) (edaspidi koos „põhikohtuasjas menetluse astujad”).
- 30 Itaalia valitsus väidab, et pärast eelotsusetaotluse esitamist ja põhikohtuasjas menetluse peatamist menetluse astunud isikute kirjalikud seisukohad ei ole vastuvõetavad. Vastuvõetamatus tuleneb Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklist 23 ning siseriiklikul kohtul ei ole pärast menetluse peatamist õigust hinnata eelotsusetaotluse järgselt menetluse astumise vastuvõetavust. Itaalia valitsus leiab, et toimikust tuleb kõrvaldada füüsiliste ja juriidiliste isikute kirjalikud seisukohad, mis ei olnud esitatud eelotsusetaotluse esitamise kuupäeval, et menetlus ei muutuks *actio popularis*’eks.

- 31 Selles osas tuleb meenutada, et eelotsusemenetluses osalemisega seoses on vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 96 lõikele 1 ja Euroopa Kohtu põhikirja artiklile 23 nende sätete koostoimes lubatud Euroopa Kohtule seisukohti esitada põhikohtuasja pooltel, liikmesriikidel, komisjonil ning vajaduse korral institutsioonil, organil või asutusel, kes on vastu võtnud õigusakti, mille kehtivus või tõlgendus on vaidlustatud, Euroopa Majanduspiirkonna lepingu osalisriikidel, kes ei ole liikmesriigid, EFTA järelevalveametil ja asjassepuutuvatel kolmandatel riikidel. Kuna neis sätetes esitatud loetelu on ammendav, ei saa seda õigust laiendada füüsilistele ja juriidilistele isikutele, keda ei ole konkreetselt nimetatud.
- 32 Põhikohtuasja pooled on kodukorra artikli 97 lõike 1 kohaselt need, kelle on sellisena määratlenud eelotsusetaotluse esitanud kohus vastavalt siseriiklikele menetlusnormidele. Järelikult on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne teha vastavalt siseriiklikele menetlusnormidele kindlaks tema menetluses oleva põhikohtuasja pooled.
- 33 Euroopa Kohtu ülesanne ei ole kontrollida, kas eelotsusetaotluse esitanud kohtu otsus, milles antakse luba selles kohtus menetlusse astumiseks, on tehtud neid norme järgides. Euroopa Kohus peab sellest otsusest kinni pidama, kuni seda ei ole siseriiklikus õiguses ette nähtud õiguskaitsevahendite raames tühistatud (vt analoogia alusel kohtuotsused *Radlberger Getränkegesellschaft* ja *S. Spitz*, C-309/02, EU:C:2004:799, punkt 26, ning *Burtscher*, C-213/04, EU:C:2005:731, punkt 32).
- 34 Käesoleval juhul ei ole siiski väidetud, et põhikohtuasjas menetlusse astujatele loa andmise otsus ei olnud eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses kohaldatavate normidega vastuolus või et see otsus oleks edasi kaevatud.
- 35 Isikut ei saa pidada põhikohtuasja pooleks Euroopa Kohtu kodukorra artikli 96 lõike 1 ja Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 tähenduses nende sätete koostoimes ja tal ei lubata astuda Euroopa Kohtu menetlusse, mis on sätestatud ELTL artiklis 267, kui see isik esitab siseriiklikule kohtule menetlusse astumise avalduse mitte selleks, et siseriiklikust kohtumenetlusest aktiivselt osa võtta, vaid üksnes selleks, et osaleda menetluses Euroopa Kohtus (vt selle kohta kohtumäärus *Football Association Premier League* jt, C-403/08 ja C-429/08, EU:C:2009:789, punkt 9).
- 36 Tuleb siiski tõdeda, et toimikus ei viita miski sellele, et põhikohtuasjas menetlusse astujad ei oleks soovinud võtta aktiivselt osa menetlusest eelotsusetaotluse esitanud kohtus või oleksid tahtnud esitada oma seisukohti üksnes menetluses Euroopa Kohtus.
- 37 Kõigele lisaks ei ole korrakohase õigusmõistmise põhimõttega ja eelotsuseasjade mõistliku aja jooksul läbivaatamise nõudega kooskõlas see, kui hilisemate menetlusse astumise lubamiste ja menetlusse astujate kirjalike seisukohtade esitamiseks Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 teises lõigus ette nähtud kahekuulise tähtaja tõttu ei saa kirjalikku menetlust Euroopa Kohtus lõpetada või menetlus tuleb uuesti algatada.
- 38 Neil asjaoludel on Euroopa Kohtu kodukorra artikli 97 lõikes 2 sätestatud, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus teatab Euroopa Kohtule ajal, mil asi on juba Euroopa Kohtu menetluses, et ta on lubanud põhikohtuasja menetluses osaleda uuel poolel, peab see pool nõustuma menetlusega selles staadiumis, milles see on nimetatud teatamise hetkel.
- 39 Seega võib Euroopa Kohus pidada vajalikuks anda isikule, kellel on lubatud põhikohtuasjas menetlusse astuda, kirjalike seisukohtade esitamiseks üksnes kahekuulise tähtaja, mis on Euroopa Kohtu põhikirja artikli 23 kohaselt kirjalike seisukohtade esitamiseks ette nähtud asjassepuutuvatele pooltele, kellele eelotsusetaotlusest algselt teatati.

- 40 Tuleb tõdeda, et käesolevas menetluses ei ohustanud nende isikute kirjalike seisukohtade esitamine, kellele eelotsusetaotluse esitanud kohus oli andnud loa menetlusse astuda, korra kohast õigustumist ega kohtuasja läbivaatamist mõistliku aja jooksul. Seetõttu leidis Euroopa Kohus, et käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis nimetatud võimalust ei ole vaja kasutada.
- 41 Eeltoodud arvestades tuleb Itaalia valitsuse argumentid, mille eesmärk oli tunnistada põhikohtuasjas menetlusse astujate kirjalike seisukohad vastuvõetamatuks, tagasi lükata. Nende poolt Euroopa Kohtule esitatud kirjalikud seisukohad on vastuvõetavad.

Eelotsuse küsimuse analüüs

- 42 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tahab oma küsimuses sisuliselt teada, kas direktiivi 89/665 artiklit 1 ning võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtteid tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole kooskõlas sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt nõutakse riigihangetega seotud halduskohtumenetluses kaebuse esitamisel suuremate riigilõivude maksmist kui muudes asjades.
- 43 Direktiivi 89/665 artikli 1 lõigetes 1 ja 3 kohustatakse liikmesriike võtma vajalikud meetmed, tagamaks, et liidu õigusega vastuolus olevad hankijate otsused saaks läbi vaadata tõhusalt ja võimalikult kiiresti, ning kindlustama, et õiguskaitsevahendid oleksid tagatud mis tahes isikutele, kellel on või on olnud huvi konkreetse lepingu vastu või kes on väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud või võivad kahju kannatada.
- 44 See direktiiv jätab liikmesriikidele kaalutusõiguse seal sätestatud menetlustagatiste valiku ja nendega seonduvate formaalsuste kohaldamisel (vt kohtuotsus *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie jt*, C-568/08, EU:C:2010:751, punkt 57).
- 45 Eeskätt ei sisalda direktiiv 89/665 ühtegi sätet, mis puudutaks konkreetselt kohtulõivu, mida õigussubjektid peavad maksma, kui nad esitavad hankemenetlust käsitleva, väidetavalt ebaseadusliku otsuse tühistamiseks vastavalt direktiivi 89/665 artikli 2 lõike 1 punktile b kaebuse.
- 46 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on teatud valdkonda reguleerivate liidu õigusnormide puudumisel igal liikmesriigil kohustus kehtestada haldus- ja kohtumenetlusnormid, mille eesmärk on tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse. Need menetlusnormid ei tohi siiski olla ebasoodsamad kui liikmesriigi õigusest tulenevate õiguste kaitseks ette nähtud samalaadsete õiguskaitsevahendite puhul (võrdväarsuse põhimõte) ja need ei tohi muuta liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist tegelikult võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte) (kohtuotsused *Club Hotel Loutraki jt*, C-145/08 ja C-149/08, EU:C:2010:247, punkt 74, ning *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, punkt 39).
- 47 Lisaks, kuna kõnealused kohtulõivud kujutavad endast menetlusnorme kohtule esitatud hagi või kaebuse läbivaatamiseks, mille eesmärk on kaitsta hankijate otsustega kahjustatud taotlejate ja pakkujate liidu õigusest tulenevaid õigusi, ei tohi need ohustada direktiivi 89/665 kasulikku mõju (vt selle kohta kohtuotsused *Universale-Bau jt*, C-470/99, EU:C:2002:746, punkt 72, ning *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, punkt 40).
- 48 Tõhususe põhimõtte kohta on Euroopa Kohus varem otsustanud, et see tähendab kohtuliku kaitse nõuet, mis on ette nähtud harta artiklis 47 ja mida siseriiklik kohus peab järgima (vt selle kohta kohtuotsus *Sánchez Morcillo ja Abril García*, C-169/14, EU:C:2014:2099, punkt 35 ning seal viidatud kohtupraktika).

- 49 Niisiis tuleb direktiivi 89/665 artikli 1 tõlgendamisel tingimata lähtuda hartas sätestatud põhiõigustest, eelkõige harta artiklis 47 sätestatud õigusest tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus (vt selle kohta kohtuotsus Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, punkt 29).
- 50 Seega tuleb kontrollida, kas selliseid õigusnorme, nagu on kõne all põhikohtuasjas, võib pidada nii võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetega kui ka direktiivi 89/665 kasuliku mõjuga kooskõlas olevaks.
- 51 Selline kaheetapiline kontroll hõlmab esiteks riigihangetega seotud halduskohtumenetluses kaebuse esitamisel makstava üldise riigilõivu määrasid ja teiseks selliste lõivude kumuleerumist, mis makstakse riigihangetega seotud sama halduskohtumenetluse raames.

Riigihangetega seotud halduskohtumenetluses kaebuse esitamisel makstav üldine riigilõiv

- 52 Alustuseks tuleb sarnaselt Austria valitsusele meenutada, et direktiivi 89/665 artikli 1 lõike 1 kohaselt kohaldatakse seda direktiivi direktiivis 2004/18 osutatud lepingute suhtes, välja arvatud juhul, kui selliste lepingute kohta kehtib erand vastavalt direktiivi 2004/18 artiklitele 10–18.
- 53 Vastavalt direktiivi 2004/18 II peatüki „Reguleerimisala” artiklile 7 kohaldatakse seda direktiivi hankelepingute suhtes, mille eeldatav maksumus käibemaksuta on võrdne nimetatud sättes ette nähtud piirmääradega või nendest suurem.
- 54 Siit järeldub, et teenuste riigihankelepingutele, mille on sõlminud hankijad, kes ei ole keskvalitsusasutused, ja mille maksumus on alla 193 000 euro, ei kohaldata direktiivi 2004/18 ega seetõttu ka direktiivi 89/665.
- 55 Tõhususe põhimõtte kohta tuleb meenutada, et põhikohtuasjas kõne all olev kohtulõivusüsteem koosneb kolmest üldise riigilõivu kindlast määrast, mis on kuni 200 000 euro suuruse maksumusega hankelepingu puhul 2000 eurot, 200 000 ja 1 000 000 euro vahele jääva suuruse maksumusega hankelepingu puhul 4000 eurot ja üle 1 000 000 euro suuruse maksumusega hankelepingu puhul 6000 eurot.
- 56 Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et üldise riigilõivu kindlate määrade süsteem on kolme erinevasse kategooriasse kuuluva hankelepingu maksumusega proportsionaalne ning on tervikuna järk-järgult kahanev.
- 57 Nimelt on maksmisele kuuluv üldine riigilõiv, mida väljendatakse protsendina kolme hankelepingu kategooria piirmääradest, vahemikus 1,0%–1,036%, kui hankelepingu maksumus jääb 193 000 ja 200 000 euro vahele, vahemikus 0,4–2,0%, kui hankelepingu maksumus jääb 200 000 ja 1 000 000 euro vahele, ning 0,6% hankelepingu maksumusest või alla selle protsendi, kui lepingu maksumus on üle 1 000 000 euro.
- 58 Riigihangetega seotud halduskohtumenetluses kaebuse esitamisel makstav riigilõiv, mis ei ületa 2% asjassepuutuva hankelepingu maksumusest, ei muuda riigihankeid käsitlevas liidu õiguskorras ette nähtud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks.
- 59 Seda järeldust ei kummuta ükski eelotsusetaotluse esitanud kohtu ega Euroopa Kohtule seisukohti esitanud asjassepuutuvate isikute tõstatatud asjaolu.
- 60 Mis puudutab eeskätt üldise riigilõivu kindlaksmääramist põhikohtuasjas kõne all oleva lepingu maksumuse, mitte kasu alusel, mida hankemenetluses osalev ettevõtja võib sellelt lepingult oodata, siis tuleb esiteks märkida, et mitmes liikmesriigis tunnustatakse võimalust arvutada maksmisele kuuluvad menetluskulud kohtuvaidluse eseme väärtuse alusel.

- 61 Teiseks, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 40 märkis, oleks selline riigihangete asjades kohaldatav reegel, mille kohaselt tuleks iga hankemenetluse ja iga ettevõtja puhul teha eraldi arvutused, mis võidakse omakorda vaidlustada, kohmakas ja ettearvamatu.
- 62 Halvas finantsseisus olevate ettevõtjate kahjuks Itaalia üldise riigilõivu kohaldamise kohta tuleb sarnaselt komisjonile esiteks märkida, et asjaomane lõiv on selle vormist ja summast sõltumata kohaldatav kõikidele isikutele, kes soovivad esitada hankijate tehtud otsuste peale kaebuse.
- 63 Tuleb tõdeda, et niisugune süsteem ei põhjusta samas majandusharus tegutsevate ettevõtjate vahelist diskrimineerimist.
- 64 Lisaks tuleneb liidu riigihanke direktiivide sätetest, nagu direktiivi 2004/18 artikkel 47, et ettevõtja osalemiseks hankemenetluses peab tal olema vastav majanduslik ja finantsseisund.
- 65 Lõpetuseks, kuigi kaebuse esitajal on kohustus teha hankemenetluses tehtud otsuse peale kaebuse esitamisel üldise riigilõivu ettemakse, siis üldjuhul on kohtuasja kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtuasja võitnud poole ette makstud kohtulõivud.
- 66 Võrdväarsuse põhimõtte rikkumist ei tõenda ainuüksi asjaolu, et riigihanke hankemenetluse asjades makstav üldine riigilõiv on oluliselt suurem kui tavalises halduskohtumenetluses makstavad summad või kui tsiviilkohtumenetluses makstavad kohtulõivud.
- 67 Nimelt, nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 46 meenutatud, tähendab võrdväarsuse põhimõtte siseriikliku õiguse rikkumisel tuginevate õiguskaitsevahendite ja liidu õiguse rikkumisel tuginevate samalaadsete õiguskaitsevahendite võrdset käsitlemist, mitte selliste siseriiklike menetlusnormide võrdväarsust, mida kohaldatakse erinevat liiki vaidluste, näiteks ühelt poolt tsiviil- ja teiselt poolt haldusvaidluste suhtes, või erinevatesse õigusharudesse kuuluvate vaidluste suhtes (vt kohtuotsus ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 74).
- 68 Käesoleval juhul ei ole Euroopa Kohtule esitatud ühtegi asjaolu, mis põhjendaks argumenti, et Itaalia üldise riigilõivu süsteemi kohaldatakse riigihankeid käsitlevast liidu õigusest isikutele tulenevatele õigustele tuginevate õiguskaitsevahenditele ja sama valdkonda käsitleva siseriikliku õiguse rikkumisele tuginevatele õiguskaitsevahenditele erinevalt.
- 69 Sellest tuleb järeldada, et riigihangetega seotud halduskohtumenetluses kaebuse esitamisel makstavad kohtulõivud, nagu põhikohtuasjas kõne all olev üldine riigilõiv, ei kahjusta direktiivi 89/665 kasulikku mõju ega võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtteid.

Riigihangetega seotud sama halduskohtumenetluse raames makstud üldiste riigilõivude kumuleerumine

- 70 Siseriikliku õiguse järgi tuleb üldist riigilõivu maksta mitte ainult menetlust algatava kaebuse esitamisel, millega vaidlustatakse hankemenetluses tehtud hankija otsus, vaid samasuguse summa peab maksma ka vastukaebuse esitamisel ja kaebuse uute nõuetega täiendamisel menetluse käigus.
- 71 Eelotsusetaotlusest nähtub, et Segretario Generale della Giustizia Amministrativa 18. oktoobri 2001. aasta ringkirja kohaselt makstakse täiendavat lõivu üksnes selliste menetlusdokumentide esitamisel, mis ei ole menetlust algatava kaebusega seotud ja millega oluliselt laiendatakse vaidluse eset.
- 72 Kumulatiivse kohtulõivu mitu korda maksmine sama halduskohtumenetluse raames ei ole põhimõtteliselt vastuolus direktiivi 89/665 artikliga 1, mida tõlgendatakse koostoimes harta artikliga 47, ega võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetega.

- 73 Nimelt aitab niisugune lõivude maksmine põhimõtteliselt kaasa kohtusüsteemi paremale toimimisele, kuna see on üheks liikmesriikide kohtute tegevuse rahastamise allikaks ja hoiab ära ilmselgelt põhjendamatute või üksnes menetluse venitamise eesmärgist lähtuvate nõuete esitamist.
- 74 Nimetatud eesmärgid saavad õigustada niisuguste riigilõivude mitmekordset maksmist, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ainult juhul, kui kaebuse või täiendavate väidete sisu on tegelikult erinev ja sellega laiendatakse oluliselt poolelioleva vaidluse eset.
- 75 Seevastu juhul, kui see nii ei ole, siis kohustus maksta niisuguse kaebuse või väidete esitamise korral täiendavat riigilõivu ei ole kooskõlas õiguskaitsevahendite kättesaadavusega, mis on tagatud direktiiviga 89/665, ega tõhususe põhimõttega.
- 76 Kui isik esitab sama kohtumenetluse raames mitu kaebust või mitu täiendavat väidet, siis üksnes asjaolu, et selle isiku lõppeesmärk on asjaomase lepingu sõlmimine, ei tähenda tingimata, et tema kaebused või väited on identsed.
- 77 Kui üks menetluspool esitab vastuväite, siis peab siseriiklik kohus hindama nende kaebuste või väidete sisu, mis isik on sama menetluse raames esitanud. Kui siseriiklik kohus tuvastab, et kaebuste või väidete sisu ei ole tegelikult erinev või sellega ei laiendata oluliselt poolelioleva vaidluse eset, on ta kohustatud isiku kumulatiivsete kohtulõivude maksmisest vabastama.
- 78 Lisaks ei ole Euroopa Kohtule esitatud ühtegi asjaolu, mis seaks üldiste riigilõivude kumuleerumise vastavuse võrdvääruse põhimõttele kahtluse alla.
- 79 Eeltoodut arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata järgmiselt:
- Direktiivi 89/665 artiklit 1 ning võrdvääruse ja tõhususe põhimõtteid tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt nõutakse riigihangetega seotud asjades halduskohtusse kaebuse esitamisel niisuguste kohtulõivude nagu põhikohtuasjas kõne all oleva üldise riigilõivu maksmist.
 - Direktiivi 89/665 artikliga 1 ega võrdvääruse ja tõhususe põhimõtetega ei ole vastuolus nõuda kohtulõivu mitu korda maksmist isikult, kes esitab kohtule mitu kaebust, mis puudutavad sama hankemenetlust, ega ka see, kui isik on kohustatud maksuma täiendavat kohtulõivu, et esitada poolelioleva menetluse raames sama hankemenetluse kohta täiendavaid väiteid. Siiski peab juhul, kui üks menetluspool esitab vastuväite, siseriiklik kohus hindama nende kaebuste või väidete sisu, mis isik on sama menetluse raames esitanud. Kui siseriiklik kohus tuvastab, et kaebuste või väidete sisu ei ole tegelikult erinev või sellega ei laiendata oluliselt poolelioleva vaidluse eset, on ta kohustatud isiku kumulatiivsete kohtulõivude maksmisest vabastama.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

1. Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiivi 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. aasta direktiiviga 2007/66/EÜ) artiklit 1 ning võrdvääruse ja tõhususe

põhimõtteid tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt nõutakse riigihangetega seotud asjades halduskohtusse kaebuse esitamisel niisuguste kohtulõivude nagu põhikohtuasjas kõne all oleva üldise riigilõivu maksmist.

- 2. Direktiiviga 2007/66 muudetud direktiivi 89/665 artikliga 1 ega võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetega ei ole vastuolus nõuda kohtulõivu mitmekordset maksmist isikult, kes esitab kohtule mitu kaebust, mis puudutavad sama hankemenetlust, ega ka see, kui isik on kohustatud maksma täiendavat kohtulõivu, et esitada poolelioleva menetluse raames sama hankemenetluse kohta täiendavaid väiteid. Siiski peab juhul, kui üks menetluspool esitab vastuväite, siseriiklik kohus hindama nende kaebuste või väidete sisu, mis isik on sama menetluse raames esitanud. Kui siseriiklik kohus tuvastab, et kaebuste või väidete sisu ei ole tegelikult erinev või sellega ei laiendata oluliselt poolelioleva vaidluse eset, on ta kohustatud isiku kumulatiivsete kohtulõivude maksmisest vabastama.**

Allkirjad