



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
NILO JÄÄSKINEN  
7 päivänä toukokuuta 2015<sup>1</sup>

**Asia C-61/14**

**Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato  
vastaan  
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 ja  
Segretario Generale del Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (TRGA)**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Italia))

Julkiset hankinnat — Direktiivi 89/665/ETY — Lainsäädäntö, jossa säädetään korkeista tuomioistuinnmaksuista julkisten hankintojen alalla — Kumulatiiviset tuomioistuinnmaksut, joita voidaan periä, kun nostetaan uusia kanteita lisäperusteilla yhden ja saman hankintamenettelyn oikeudellisen riitauttamisen yhteydessä — Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin — Ehkäisevät maksut — Oikeus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi — Tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet

## I Johdanto

- 1800-luvulla eläneen tuomarin, Sir James Matthew'n, kerrotaan sanoneen, että "Englannissa oikeus on avoinna kaikille, kuten Ritz-hotelli". Käsiteltävä asia tarjoaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden tarkastella sitä, päteekö sama oikeudenkäynteihin, jotka liittyvät Italiassa tehtäviin hankintasopimuksiin, joita säännellään unionin julkisia hankintoja koskevalla lainsäädännöllä.
- Italian lainsäädännön mukaan julkisiin hankintoihin liittyvissä muutoksenhakumenettelyissä sovellettavat tuomioistuinnmaksut ovat huomattavasti korkeammat kuin ne, joita sovelletaan yleisesti hallintolainkäytössä. Kyseisiä maksuja voidaan lisäksi periä kumulatiivisesti jokaisessa uudessa menettelyvaiheessa, joka muodostaa Italian lainsäädännössä lisäperusteilla esitettävän uuden vaatimuksen tai kanteen.
- Tästä herää kysymys, ovatko asiaa koskevat Italian säännökset yhteensopivia julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY tavoitteiden kanssa.<sup>2</sup> Direktiiviä tulkittaessa on otettava huomioon tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artikla ja siinä taattu oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

2 — EYVL L 395, s. 33, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY (EUVL L 335, s. 31).

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

### A Unionin oikeus

4. Direktiivin 89/665 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”julkisten hankintojen avaaminen kilpailulle yhteisössä edellyttää, että takeita avoimuuden toteuttamisesta ja syrjinnän estämisestä lisätään merkittävästi; tämän toteuttamiseksi on julkisia hankintoja koskevan yhteisön oikeuden tai sen täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten vastaisten virheellisten menettelyjen varalta oltava käytettävissä tehokkaita ja nopeita muutoksenhakukeinoja”.

5. Direktiivin 89/665 1 artiklassa, jota on muutettu ja jonka otsikko on ”Muutoksenhakumenettelyjen soveltamisala ja käytettävyys”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/18/EY<sup>[3]</sup> tarkoitettuihin hankintasopimuksiin, jos sopimuksia ei ole rajattu mainitun direktiivin 10–18 artiklan mukaisesti sen soveltamisalan ulkopuolelle.

Tässä direktiivissä tarkoitettuihin sopimuksiin kuuluvat julkisia hankintoja koskevat sopimukset, puitejärjestelyt, julkiset käyttöoikeusurakat ja dynaamiset hankintajärjestelmät.

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin 2004/18/EY soveltamisalaan kuuluviin hankintasopimuksiin liittyviin hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman nopeasti tämän direktiivin 2–2 f artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti sillä perusteella, että nämä päätökset ovat vastoin julkisia hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta tai vastoin kansallisia säännöksiä, jotka on annettu kyseisen yhteisön oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

2. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, ettei se, että tässä direktiivissä tehdään ero yhteisön oikeuden täytäntöön panemiseksi annettujen ja muiden kansallisten säännösten välillä, johda syrjintään niiden yritysten välillä, jotka ilmoittavat kärsineensä vahinkoa hankintasopimuksen tekomenettelyssä.

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että muutoksenhakumenettelyt, joiden yksityiskohtaisista säännöistä kukin jäsenvaltio voi itse päättää, ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta, ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata. – –”

3 — EYVL 1994, L 134, s. 114, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/17/EY, 2004/18/EY ja 2009/81/EY muuttamisesta hankintasopimusten tekomenettelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta 30.11.2011 annetulla komission asetuksella (EU) N:o 1251/2011 (EUVL L 319, s. 43).

6. Direktiivin 89/665 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumenettelyjä koskevat vaatimukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 artiklassa säädettyjä muutoksenhakumenettelyjä koskeviin toimenpiteisiin sisältyvät valtuudet:

- a) ryhtyä mahdollisimman pian väliaikaisiin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on oikaista väitetty virheellinen menettely tai estää asianomaisiin etuihin kohdistuvat lisävahingot, mukaan lukien toimenpiteet julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn taikka hankintaviranomaisen tekemän päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi tai keskeyttämisen varmistamiseksi;
- b) kumota lainvastaisesti tehdyt päätökset tai varmistaa niiden kumoaminen, mukaan lukien tarjouspyynnössä, sopimusasiakirjoissa tai muussa sopimuksetekomenettelyyn liittyvässä asiakirjassa olevien syrjintää aiheuttavien teknisten, taloudellisten tai rahoitusta koskevien eritelmien poistaminen;
- c) määrätä virheellisestä menettelystä kärsineelle vahingonkorvausta.

– –”

#### B Kansallinen oikeus

7. Tasavallan presidentin asetuksen nro 115/2002, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 24.12.2012 annetulla lailla nro 228,<sup>4</sup> 13 §:n 1 momentilla otettiin käyttöön tuomioistuinmaksujärjestelmä, joka koostui yhdenmukaistetusta maksusta. Mainitun 13 §:n 6 bis momentin mukaan hallintolainkäytössä kannettavan yhdenmukaistetun maksun määrä on sidottu hallintolainkäytön kohteeseen. Hallintotuomioistuimissa nostettavista kanteista kannettava tavanomainen yhdenmukaistettu maksu on 650 euroa. Erityisille oikeudenkäynnin kohteille on määrätty erilaisia maksun määriä.<sup>5</sup> Julkisten hankintojen osalta yhdenmukaistettu maksu vaihtelee 1.1.2013 alkaen 2 000 eurosta 6 000 euroon hankintasopimuksen arvon mukaan.<sup>6</sup> Edellä mainitun 13 §:n 6 bis momentin 1 kohdan mukaan yhdenmukaistettua maksua ei kanneta ainoastaan kannekirjelmän jättämisen yhteydessä vaan myös sellaisten liitännäiskanteiden tai lisäperusteiden esittämisestä, joissa esitetään uusia vaatimuksia.

8. Julkisia hankintoja koskevien riita-asioiden arvon määrittämisestä tasavallan presidentin asetuksen nro 115/2002 14 §:n 3 ter momentissa säädetään, että arvon perusteena on hankintaviranomaisten tarjouspyyntöasiakirjoissa esittämä hankinnan perusarvo.

#### III Pääasian tosiseikat, ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

9. Kantaja, Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato (jäljempänä Orizzonte Salute), on julkisille ja yksityisille laitoksille sairaanhoitopalveluita tarjoava yhdistys. Se nosti Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trentossa kanteen (jäljempänä alkuperäinen kanne), jota myöhemmin täydennettiin kolmella lisäperusteisiin perustuvalla kanteella ja joka koski vastaajan, Azienda Pubblica di Servizi alla persona ”San Valentino” – Città di Levico Terme (jäljempänä APSP), 21.12.2012 ja 23.5.2013 välisenä ajanjaksona toteuttamia tiettyjä toimenpiteitä.

4 – GURI nro 302, 29.12.2012, Supplemento ordinario n. 212.

5 – Esimerkiksi oleskelulupaa tai kansalaisuutta koskeissa asioissa sovelletaan alennettua 300 euron maksua ja julkisen sektorin palvelussuhteita koskeissa asioissa 325 euron maksua.

6 – Yhdenmukaistettu maksu on 2 000 euroa, kun sopimuksen arvo on 200 000 euroa tai vähemmän, 4 000 euroa, kun arvo on yli 200 000 ja enintään 1 000 000 euroa, ja 6 000 euroa, kun arvo ylittää 1 000 000 euron rajan.

10. Riidanalaiset toimenpiteet koskivat sairaanhoitopalveluiden hankintaa koskevan sopimuksen jatkamista toisen yhdistyksen hyväksi ja APSP:n myöhemmin julkistamaa tarjouspyyntömenettelyä, jossa pyydettiin hakemuksia ainoastaan tietyiltä IPASVI:n (Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia) (sairaanhoitajien, apuhoitajien ja pikkulasten hoitoon erikoistuneiden sairaanhoitajien ammatillinen yhdistys), jonka jäsen Orizzonte Salute ei ollut, hyväksymiltä yhdistyksiltä.

11. Orizzonte Salute maksoi alun perin 650 euron yhdenmukaistetun maksun tavanomaisen hallintolainkäyttömenettelyn aloittamisesta. Ennakkoratkaisua pyytänyt kansallinen tuomioistuin kuitenkin kehotti 5.6.2013 Orizzonte Salutea suorittamaan lisämaksun 2 000 euron yhdenmukaistetun maksun maksamiseksi, koska sen alkuperäinen kanne kuului julkisten hankintojen alaan.

12. Orizzonte Salute riitautti tämän päätöksen uudella, 2.7.2013 nostamallaan kanteella, joka on neljäs uusiin perusteisiin perustuva täydentävä kanne. Prosessiekonomisista syistä ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin päätti ratkaista ensin viimeksi mainitun kanteen.

13. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin epäilee jäsenvaltion tuomioistuinmaksujärjestelmän yhteensopivuutta unionin oikeuden useiden säännösten ja periaatteiden kanssa. Se on näin ollen esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetussa neuvoston direktiivissä 89/665/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 18.6.1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/50/ETY ja myöhempine muutoksineen ja lisäyksineen, vahvistetut periaatteet esteenä 30.5.2002 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 115 (siinä muodossa kuin se on myöhemmillä lainsäädäntötoimilla uudistettuna) 13 §:n 1 bis, 1 quater ja 6 bis momentissa ja 14 §:n 3 ter momentissa kuvatun kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään korkeista yhdenmukaistetun maksun määristä, jotka on maksettava, jotta saadaan oikeus saattaa julkisten hankintojen tekemistä koskeva asia hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi?”

14. 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> samoin kuin Italian, Kreikan, Itävallan ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia. Kirjallisia huomautuksia esittäneistä jäsenvaltioista ainoastaan Italia osallistui 11.2.2015 pidettyyn istuntoon. Kaikki muut edellä mainitut osapuolet, komissio mukaan lukien, osallistuivat suulliseen käsittelyyn, kuten myös Medical Systems SpA, joka esitti vain suullisia huomautuksia.

#### IV Tutkittavaksi ottaminen

15. Huomautan aluksi, että sekä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin että Orizzonte Salute ovat kiinnittäneet unionin tuomioistuimen huomion maksuihin, joita Italian lainsäädännön nojalla peritään sellaisten julkisten hankintamenettelyjen yhteydessä, jotka eivät vastaa käsiteltävän asian tosiseikkoja, kuten valituksista perittäviin korotettuihin yhdenmukaistettuihin maksuihin. Itävallan hallituksen mukaan ennakkoratkaisukysymys voidaan ottaa tutkittavaksi ainoastaan siltä osin kuin siinä käsitellään Orizzonte Saluten nostamaa neljättä kannetta, joka kohdistuu 2 000 euron yhdenmukaistetun maksun perimiseen. Muilta osin Itävallan hallitus pitää ennakkoratkaisukysymystä hypoteettisena.

7 — Huomautan, että unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi kaikkien näiden järjestöjen kirjalliset huomautukset ennen suullista käsittelyä. Näin ollen Italian hallituksen esittämistä väitteistä huolimatta en aio tarkastella sitä, voidaanko kyseiset huomautukset ottaa tutkittaviksi.

16. Totean lisäksi, että kansallisen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisukysymys on luonteeltaan laaja ja yleinen. Kuten komission kirjallisissa huomautuksissa todettiin, ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt tuomioistuin ei selitä, miksi siihen annettava vastaus on tarpeellinen riita-asian ratkaisemisen kannalta.

17. Unionin tuomioistuimen tehtävä ei ole antaa neuvoa-antavia lausuntoja yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä.<sup>8</sup> Ennakkoratkaisupyynnön on oltava tarpeellinen riita-asian todellista ratkaisemista varten.<sup>9</sup> Nyt vireillä oleva menettely ei ole luonteeltaan suora kanne, jonka komissio on nostanut Italiaa vastaan ja jossa tiedustellaan *teoreettisesti*, onko tuomioistuinmaksujen perimiseen julkisia hankintoja koskevista asioissa käytettävä oikeudellinen järjestelmä unionin oikeuden mukainen, vaan ennakkoratkaisumenettely, joka liittyy erottamattomasti pääasian kannalta merkityksellisiin oikeudellisiin kysymyksiin.

18. Tässä vaiheessa pääasia koskee kuitenkin ensisijaisesti suppeaa kysymystä, nimittäin Orizzonte Saluten neljättä täydentävää kannetta, jossa esitettävällä uudella perusteella riitautetaan alkuperäisestä kanteesta perityn tuomioistuinmaksun tason lainmukaisuus. Tämän oikeudellisen kysymyksen osalta, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on päättänyt tutkia ensin, ennakkoratkaisukysymys ei ole hypoteettinen. Koska riitautettu toimi on pääasiassa peritty viides tuomioistuinmaksu, myös kysymys kumulatiivisista maksuista kaipaa mielestäni unionin tuomioistuimen vastausta. Jos unionin tuomioistuin toteaa Italian järjestelmän unionin oikeuden vastaiseksi, kansallisen tuomioistuimen olisi tehtävä tästä toteamuksesta asianmukaiset päätelmät alkuperäisestä kanteesta perityn tuomioistuinmaksun suhteen. Ennakkoratkaisupyyntö voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi näiden edellytysten mukaisesti.

## V Asian tarkastelu

### *A Alustava huomautus – lähestymistapa nyt tarkasteltavan ongelman ratkaisemiseen*

19. Direktiivin 89/665, sellaisena kuin se on muutettuna, 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on annettava oikeudelliset valtuudet asianomaisten yritysten suojaamiseksi tehokkaasti julkisten hankintojen yhteydessä. Ensinnäkin käytettävissä on oltava väliaikaisia toimenpiteitä, jotta voidaan riitauttaa väitetty virheellinen menettely varhaisessa vaiheessa ja estää lisävahingot (a alakohta). Toiseksi jäsenvaltioilla on velvoite antaa valtuudet poistaa sopimuksentekomenettelyyn liittyvä lainvastaisesti tehty päätös (b alakohta). Kolmanneksi on säädettävä korjaavasta lainkäytöstä siinä muodossa, että määrätään virheellisestä menettelystä kärsineelle vahingonkorvausta (c alakohta). Tosiseikkojen kannalta tarkasteltuna pääasia kuuluu toiseen edellä mainituista ryhmistä, koska Orizzonte Salute riitauttaa sairaanhoitopalveluiden hankintaa koskevan sopimuksen jatkamisen toisen yhdistyksen hyväksi ja myöhemmän tarjouspyyntömenettelyn, jossa pyydettiin hakemuksia ainoastaan tietyiltä sellaisen järjestön hyväksymiltä yhdistyksiltä, jonka jäsen Orizzonte Salute ei ollut.

20. Muistutan, että direktiivin 89/665 tavoitteena on taata se, että julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tai sen täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomisen varalta on käytettävissä tehokkaita muutoksenhakekeinoja kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voidaan varmistaa julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettujen direktiivien tehokas soveltaminen.<sup>10</sup> Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman

8 — Tuomio Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, 41 kohta).

9 — Ks. esim. tuomio Pohotovosť (C-470/12, EU:C:2014:101, 29 kohta) ja tuomio García Blanco (C-225/02, EU:C:2005:34, 28 kohta).

10 — Ks. tuomio Universale-Bau ym. (C-470/99, EU:C:2002:746, 71 kohta).



nopeasti.<sup>11</sup> Jäsenvaltioiden menettelysäännöt, jotka koskevat muutoksenhakukeinoja, joilla pyritään varmistamaan oikeudet, joita unionin oikeudessa myönnetään ehdokkaille ja tarjoajille, joiden etuja hankintaviranomaisten päätökset loukkaavat, eivät saa vaarantaa direktiivin 89/665 tehokasta vaikutusta.<sup>12</sup>

21. Julkisten hankintojen alaan liittyvillä unionin toimilla pyritään edistämään pääsyä julkisen sektorin markkinoille avoimin ja syrjimättömin ehdoin. Direktiivillä 89/665 varmistetaan, että on käytettävissä tehokkaita muutoksenhakukeinoja näiden unionin oikeuden sääntöjen yhteydessä. Unionin lainsäätäjä on siten pitänyt asianomaisten talouden toimijoiden tehokasta oikeussuojaa keinona edistää unionin julkisia hankintoja koskevan järjestelmän tehokasta vaikutusta ja näin ollen sisämarkkinoiden tavoitteita.

22. Näin ollen ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisessa on nähdäkseni tiivistetysti kyse direktiivissä 89/665 ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden ulottuvuuden tutkimisesta. Pääasiassa esitetyt väitteet huomioon ottaen on myös tarpeen tarkastella rajoitusten, joita tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet asettavat jäsenvaltion menettelylliselle autonomialle, merkitystä kysymykselle kyseisten Italiassa sovellettavien tuomioistuinmaksujen yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa.

23. Direktiivistä 89/665 annettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei tarjoa selkeää vastausta siihen, ovatko kyseiset tuomioistuinmaksut yhteensopivia julkisia hankintoja koskevan unionin lainsäädännön muutoksenhakusäännösten kanssa.<sup>13</sup> On kuitenkin kiistatonta, että tuomioistuinmaksujen periminen direktiivin 89/665 soveltamisalaan kuuluvissa kansallisissa menettelyissä on perusoikeuskirjan 51 artiklassa tarkoitettua unionin oikeuden soveltamista.<sup>14</sup>

24. Näin ollen tarkastelen seuraavaksi sitä, ovatko tuomioistuinmaksut perusoikeuskirjan 47 artiklassa määrätyn tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan perusoikeuden ja tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteista annetun oikeussuojaa koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisia. Kuten olen toisessa yhteydessä todennut, näitä molempia periaatteita olisi tarkasteltava perusoikeuskirjan 47 artiklan piirissä.<sup>15</sup> Aloitan tarkastelemalla vastaavuusperiaatetta ennen kuin siirryn tehokkuusperiaatetta koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön merkityksellisiin osatekijöihin.

## B Vastaavuusperiaate

25. Vastaavuusperiaatteen noudattaminen edellyttää, että kyseistä kansallista sääntöä sovelletaan samalla tavalla sekä unionin oikeuden rikkomiseen perustuviin oikeussuojakeinoihin että jäsenvaltion kansallisen oikeuden rikkomiseen perustuviin oikeussuojakeinoihin, joiden kohde ja syy ovat samankaltaiset.<sup>16</sup>

26. Tämän periaatteen soveltamiselle julkisten hankintojen yhteydessä on vain vähän mahdollisuuksia, koska aidosti toisiinsa rinnastettavissa olevia kansalliseen oikeuteen perustuvia ja unionin oikeuteen perustuvia tilanteita ei ole. Direktiiviä 2004/18 sovelletaan kaikkiin julkisiin hankintoihin, kun kynnysarvo ylittyy, lukuun ottamatta sopimuksia, jotka on jätetty sen soveltamisalan ulkopuolelle.

11 — Ks. direktiivin 89/665, sellaisena kuin se on muutettuna, 1 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta.

12 — Tuomio *Universale-Bau* ym. (C-470/99, EU:C:2002:746, 72 kohta).

13 — Ks. sitä vastoin tuomio *Edwards* (C-260/11, EU:C:2013:221), joka koski tilannetta, jossa ympäristölainsäädäntöön liittyvissä unionin toimissa nimenomaisesti edellytettiin, etteivät oikeudenkäyntimenettelyt ole ”niin kalliita, että se olisi esteenä menettelyihin osallistumiselle”.

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

15 — Ks. ratkaisuehdotukseni *Liivimaa Lihaveis* (C-562/12, EU:C:2014:155) ja julkisasiamies *Botin* ratkaisuehdotus *Agrokonsulting* (C-93/12, EU:C:2013:172). Äskettäinen esimerkki, jossa unionin tuomioistuin on tarkastellut tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita unionin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen täytäntöönpanoon liittyvien oikeussuojakeinojen yhteydessä, ks. tuomio *eVigilo* (C-538/13, EU:C:2015:166).

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

Kansallisia sääntöjä voidaan siten soveltaa pelkästään sellaisten sopimusten tekemiseen, joiden arvo alittaa kynnyksarvon, ja tilanteisiin, jotka on jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä kuvastaa nähdäkseni unionin lainsäätäjän arviointia, jonka mukaan nämä tilanteet eivät ole rinnastettavissa direktiivin 2004/18 soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin.

27. Nyt kyseessä olevia tuomioistuinmaksuja näytetään sovellettavan joka tapauksessa sekä direktiivin 2004/18 soveltamisalaan kuuluviin että sen ulkopuolelle jääviin julkisia hankintoja koskeviin riita-asioihin. Unionin oikeuteen perustuvien tilanteiden ja kansalliseen oikeuteen perustuvien tilanteiden välillä ei siten ilmeisestikään esiinny syrjintää.<sup>17</sup>

28. Koska julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö edustaa hankintaviranomaisten ja eri julkisten ja yksityisten toimijoiden välisten oikeussuhteiden monimutkaista yhdistelmää, tuomioistuinmenettelyjä, joissa riitautetaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn kuluessa tehtyjä päätöksiä, ei mielestäni voida pitää analogisina hallintotuomioistuimissa vireillä olevien tavanomaisten julkisoikeudellisten menettelyjen kanssa, kuten Orizzonte Salute ja useat muut ovat väittäneet.<sup>18</sup>

29. Komissio väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että Italian lainsäädännön nojalla sovellettavan asteikon kohta, jossa tuomioistuinmaksu nousee 2 000 eurosta 4 000 euroon, saattaa olla ongelmallinen vastaavuuden kannalta. Maksu nousee näin silloin, kun sopimuksen arvo ylittää 200 000 euroa. Komission mukaan kyseinen kynnyksarvo vastaa ”pääosin” direktiivin 2004/18 7 artiklassa säädettyä kynnyksarvoa, mikä – jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkastelussa muuta ilmene – merkitsisi sitä, että menettelyihin, joissa on kyse mainitun direktiivin tai sen täytäntöön panevien kansallisten säännösten rikkomista koskevista toimista, sovellettaisiin erilaisia ja epäedullisempia menettelysääntöjä kuin puhtaasti kansallisiin menettelyihin.

30. Olen tästä väitteestä eri mieltä. On totta, että asetuksen N:o 1251/2011 2 artiklassa vahvistettu 200 000 euron kynnyksarvo vastaa korkeamman tuomioistuinmaksun kansallista kynnyksarvoa. Vähintään 4 000 euron tuomioistuinmaksua ei kuitenkaan sovelleta pelkästään direktiivin 2004/18 soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa, vaan tätä korkeampaa maksua sovelletaan ilmeisesti useissa kansallisissa tapauksissa (soveltamisalan ulkopuolelle jätetyt sopimukset). Yleisemmin Italian lainsäätäjän tekemä ratkaisu korottaa kyseisten tuomioistuinmaksujen määrittämiseen sovellettavaa asteikkoa kahdessa vaiheessa on järkevä keino lieventää asteikon regressiivistä vaikutusta.

31. Unionin oikeuden näkökulmasta vastaavuusperiaatteen yhteydessä ei mielestäni ole estettä sille, että Italian lainsäädännössä sovelletaan erilaisia tuomioistuinmaksuja tai niiden perusteita erimuotoisissa oikeudenkäynneissä. Vastaavuusperiaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavissa olevia yhtäältä kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia vaatimuksia ja toisaalta unionin oikeuteen perustuvia vaatimuksia kohdellaan samalla tavalla, eikä kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien eri menettelymuotojen vastaavuutta.<sup>19</sup>

32. Näistä syistä kyseessä olevia kansallisia säännöksiä ei voida moittia vastaavuusperiaatteen vastaisiksi.

17 — Ks. esim. tuomio *Érsekcsanádi Mezőgazdasági* (C-56/13, EU:C:2014:352, 64 kohta).

18 — Äskettäisiä esimerkkejä riita-asioista, joissa kyseessä olleita unionin ja jäsenvaltioiden vaatimuksia ei pidetty ”analogisina”, ks. tuomio *Agroconsulting* (C-93/12, EU:C:2013:432, erityisesti 40–42 kohta) ja tuomio *Baczó ja Vizsnyiczai* (C-567/13, EU:C:2015:88, erityisesti 47 kohta).

19 — Ks. analogisesti ratkaisuehdotukseni *Târșia* (C-69/14, EU:C:2015:269, 50 ja 51 kohta).

*C Kyseessä olevat maksut tehokkuusperiaatteen ja asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan oikeuden näkökulmasta*

1. Merkityksellisen arviointiperusteen yksilöiminen

33. Huomautan aluksi, että oikeudelliset säännöt, joita sovelletaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettuun tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan perusoikeuteen tai ”tuomioistuinvalvontaa” koskevaan oikeuteen, jotka perustuvat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 ja 13 artiklaan,<sup>20</sup> eroavat säännöistä, joita sovelletaan ratkaistaessa sitä, onko jäsenvaltion seuraamus tai menettelysääntö tehokkuusperiaatteen vastainen siinä mielessä, että kyseisellä säännöllä tehdään unionin oikeudessa taattujen oikeuksien käyttäminen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Viimeksi mainitusta ei määrätä unionin perusoikeuslainsäädännössä, vaan se syntyi niiden rajoitusten yhteydessä, joita unionin oikeudessa asetetaan jäsenvaltioiden menettelylliselle autonomialle.

34. Käsiteltävässä asiassa nämä kaksi lähestymistapaa kuitenkin pitkälti yhdistyvät, koska direktiivin 89/665 tarkoituksena on nimenomaisesti taata yrityksille oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos unionin oikeuteen sisältyviä julkisia hankintoja koskevia aineellisia sääntöjä tai menettelysääntöjä rikotaan. Toisin sanoen kyseisen säädöksen tehokas vaikutus on pitkälti yhteneväinen perusoikeuskirjan 47 artiklasta juontuvien vaatimusten tiukan noudattamisen kanssa tällä alalla.

35. Tehokkuusperiaatteeseen, sellaisena kuin se ymmärretään tuomiossa San Giorgio, jossa kielletään jäsenvaltion menettelysäännöt, joilla tehdään unionin oikeudessa taattujen oikeuksien käyttäminen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi,<sup>21</sup> ei sisälly muodollista oikeasuhteisuuden arviointiperustetta. Määritettäessä sitä, täyttääkö kyseinen jäsenvaltion menettelysääntö tai oikeussuojakeino sille asetetut edellytykset, sitä ”on tarkasteltava ottaen huomioon tämän menettelysäännön merkitys koko oikeudenkäynnin, sen kulun ja sen erityispiirteiden kannalta eri kansallisissa oikeuselimissä. Tämän osalta on otettava tarvittaessa huomioon kansallisen tuomioistuinjärjestelmän perustana olevat periaatteet, joita ovat muun muassa puolustuksen oikeuksien suojaaminen, oikeusvarmuuden periaate sekä oikeudenkäyntimenettelyn moitteeton kulku.”<sup>22</sup>

36. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattua oikeutta ”tuomioistuinvalvontaan” ja saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi ei arvioida tällä tavalla. Niihin sovelletaan perinteistä rajoittamiseen perustuvaa arviointiperustetta, joka merkitsee sen tarkastelemista, säädetäänkö kyseistä oikeutta rajoittavista toimenpiteistä lailla ja täyttävätkö ne suhteellisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset eli vaatimukset, jotka koskevat lainmukaisen päämäärän tavoittelemista, tarpeellisuutta, tarkoitukseen sopivuutta ja sitä, ettei toimilla ylitetä sitä, mikä on tarpeen perustellun päämäärän saavuttamiseksi.<sup>23</sup> Tämä käy nykyisin ilmi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta.

20 — Ks. tuomio Johnston (222/84, EU:C:1986:206, 18 kohta). Ks. myös 47 artiklaa koskevat perusoikeuskirjan selitykset.

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

22 — Tuomio van Schijndel ja van Veen (C-430/93 ja C-431/93, EU:C:1995:441, 19 kohta).

23 — Tuomio DEB (C-279/09, EU:C:2010:811). Muistutan, että tuomiossa DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli muotoillut ennakkoratkaisukysymyksensä tehokkuusperiaatteen näkökulmasta, mutta unionin tuomioistuin vastasi siihen perusoikeuskirjan 47 artiklan perusteella. Muistutan myös huomauttaneeni ratkaisuehdotukseni Donau Chemie ym. (C-536/11, EU:C:2013:67) 47 kohdassa, että ”on otettava asianmukaisella tavalla huomioon SEU 19 artiklan 1 kohta sekä se, missä määrin se toimii tehokkuusperiaatetta täydentävänä takeena. SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä ”tarvittavista muutoksenhakekeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”. Toisin sanoen EU-sopimuksen tämän määräyksen perusteella unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien tehokas oikeussuoja vaikuttaa vaativan enemmän kuin perinteinen sanamuoto, jossa puhutaan käytännössä mahdottomasta tai suhteettoman vaikeasta. Mielestäni tämä tarkoittaa, että kansallisten oikeussuojakeinojen on oltava saatavilla, nopeita käyttäjä ja kohtuullisen kustannustehokkaita.”



37. Vakiintuneesti on katsottu, että kaikista olosuhteista riippuen tuomioistuinmaksuilla voidaan rajoittaa oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, sellaisena kuin sitä suojataan perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Kuten rajoituksia oikeusavun saatavuudelle unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien käyttämisen turvaamiseksi,<sup>24</sup> nyt tarkasteltavaa ongelmaa voidaan arvioida paremmin ottamalla perustaksi edellä kuvattu arviointiperuste, joka on merkityksellinen tuomioistuinvalvontaa koskevan oikeuden kannalta, eikä arviointiperustetta, jota sovelletaan muutoksenhakukeinoihin ja menettelysääntöihin sen määrittämiseksi, ylitetäänkö niillä jäsenvaltion menettelyllisen autonomian rajat. Sovellan nyt tätä arviointiperustetta pääasiassa kyseessä olevaan tilanteeseen.

## 2. Soveltaminen käsiteltävään asiaan

### a) Julkisiin hankintoihin liittyvässä hallintolainkäytössä perittävän yhdenmukaistetun maksun taso

38. Käsiteltävänä on kysymys siitä, muodostavatko kyseessä olevat tuomioistuinmaksut esteen oikeudelle saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>25</sup> Kuten komission kirjallisissa huomautuksissa todetaan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsiteli tätä kysymystä esimerkiksi tuomiossaan *Stankov v. Bulgaria*.<sup>26</sup> Mainitussa tuomiossa katsottiin, ettei vaatimusta maksaa maksuja siviiliasioissa voida itsessään pitää asiansa saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan oikeuden rajoituksena, joka on sinänsä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen vastainen.<sup>27</sup> Kun otetaan huomioon asian erityisolosuhteet, arvioitavien maksujen määrä on kuitenkin merkityksellinen tekijä määritettäessä sitä, oliko henkilöllä oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.<sup>28</sup>

39. Käsitellen aluksi sitä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esille nostamaa seikkaa, että yhdenmukaistettu maksu perustuu riita-asian arvoon, sillä se määräytyy tehtävän sopimuksen teoreettisen arvon perusteella, eikä todelliseen tuottoon, jota hankintamenettelyyn osallistuvalla yrityksellä on oikeus odottaa saavansa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä tuotto vastaa 10:tä prosenttia sopimuksen arvosta ja on yhdenmukainen Italiassa siviiliprosesseissa perittäviin tuomioistuinmaksuihin sovellettavien sääntöjen kanssa.

40. En pidä tätä näkemystä perusteltuna. On matemaattisesti merkityksetöntä, lasketaanko *yhdenmukaistettu maksu* käyttämällä lähtökohtana 10 prosentin tuottomarginaalia sopimuksen arvosta eikä sopimuksen arvoa sinänsä, jos lopputulos on sama. Toisaalta järjestelmä, jossa odotettu tuotto arvioitaisiin erikseen kullekin sopimuksentekomenettelylle ja/tai siihen osallistuvalla yritykselle sillä seurauksella, että *tuomioistuinmaksut vaihtelevat*, olisi monimutkainen ja arvaamaton.

41. Toiseksi on niin, että vaikka yhdenmukaistetun maksun taso vaikuttaakin verrattain korkealta, toisessa vaakakupissa on se yksinkertainen tosiseikka, ettei julkisissa hankinnoissa ole kyse sosiaalipolitiikasta. Voidaan odottaa, että yrityksillä, jotka osallistuvat direktiivin 2004/18 soveltamisalaan kuuluviin sopimuksentekomenettelyihin, on riittävät taloudelliset varat ja rahoitus toteuttaa sopimus, jonka arvo on vähintään 200 000 euroa. Tästä näkökulmasta tapauksen mukaan 2 000, 4 000 tai 6 000 euron tuomioistuinmaksu ei voi muodostaa estettä asian saattamiselle tuomioistuimen käsiteltäväksi, myöskään välttämättömät asianajajan palkkiot huomioon ottaen. Sen ei myöskään voida katsoa rajoittavan kilpailua kohtuuttomasti pienemmille yrityksille vahingollisella tavalla.

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

25 — Huomautan, että jos tarkastelisin tätä ongelmaa ottamalla perustaksi jäsenvaltion menettelylliselle autonomialle asetetut rajoitukset, pohtisin sitä, tekivätkö kyseessä olevat tuomioistuinmaksut unionin relevantin lainsäädännön täytäntöönpanon käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi.

26 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.7.2007, nro 68490/01.

27 — Ibid., tuomion 52 kohta.

28 — Ibid. oikeuskäytäntöviittauksineen.

42. Kolmanneksi en pidä merkityksellisenä sitä, että menettely voi alkaa, vaikkei tuomioistuinmaksua ole maksettu,<sup>29</sup> mitä komissio piti olennaisena tekijänä kirjallisissa huomautuksissaan. Näin siksi, että Italian lainsäädäntö perustuu selkeästi siihen oletamaan, että kantaja maksaa tuomioistuinmaksut niiden erääntyessä maksettaviksi. Pidän merkityksettömänä myös sitä seikkaa, että tuomioistuinmaksut palautetaan, jos kantajan vaatimukset hyväksytään. Jotta oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi kunnioitetaan, käytettävissä on oltava keino riitauttaa sopimuksentekomenettelyissä tehtyjä päätöksiä, vaikka ei olekaan täysin varmaa, että kanne menestyy. Liian korkea tuomioistuinmaksu voi siten muodostaa esteen perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetulle oikeudelle saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, vaikka kyseinen maksu voitaisiinkin saada myöhemmin takaisin.

43. Näistä syistä en ole huolissani 2000 euron yhdenmukaistetusta maksusta, joka Orizzonte Salutelta on peritty alkuperäisestä kanteesta.<sup>30</sup> Pitää paikkansa, että kyseessä olevat tuomioistuinmaksut ovat korkeita verrattuna maksuihin, joita Italiassa peritään muuntuyppisissä hallintolainkäyttöasioissa tai siviiliprosesseissa. Yhdenmukaistettu tuomioistuinmaksu (toisin sanoen korottamattomana) ei kuitenkaan missään tapauksessa ylitä kahta prosenttia suhteessa direktiivin 2004/18 ja näin ollen direktiivin 89/665 soveltamisalaan kuuluvien sopimusten arvoon. Tällainen maksu tuskin muodostaa estettä asian saattamiselle tuomioistuimen käsiteltäväksi.

44. Näin ollen merkityksellinen tekijä on mielestäni tuomioistuinmaksujen kumuloituminen samaan sopimuksentekomenettelyyn liittyvien oikeudenkäyntien yhteydessä eikä niiden taso sinänsä.

#### b) Kumulatiiviset tuomioistuinmaksut

45. Todettuani, että Italiassa direktiivien 2004/18 ja 89/665 soveltamisalaan kuuluvia sopimuksentekomenettelyjä koskevissa hallintolainkäyttömenettelyissä sovellettavien yhdenmukaistettujen tuomioistuinmaksujen määrä ei itsessään rajoita oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, on määritettävä, onko mitään muuta syytä epäillä niiden perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisuutta, etenkin kun otetaan huomioon maksujen kumulatiivinen luonne. Jos on, seuraavaksi on määritettävä, säädetäänkö todetusta rajoituksesta lailla ja onko se oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun lainmukaiseen päämäärään nähden.<sup>31</sup>

46. Huomautan tästä ensinnäkin, että tuomioistuinmaksuista, myös kumulatiivisista, säädetään selvästi lailla. Tavoitellun päämäärän lainmukaisuudesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että ”kustannuksia koskevilla yleissäännöillä tavoiteltujen päämäärien voidaan katsoa olevan yhteensopivia yleisen lainkäytön kanssa, jos niillä esimerkiksi rahoitetaan oikeuslaitoksen toimintaa ja ehkäistään joutavia kanteita”.<sup>32</sup>

47. Italian hallintotuomioistuinjärjestelmässä julkisiin hankintoihin liittyvät oikeudenkäynnit vaikuttavat saavan erityiskohtelun siinä mielessä, että ne käsitellään nopeammin kuin muut kanteet, ja korotetuilla tuomioistuinmaksuilla rahoitetaan näitä tuomioistuuksia, minkä ansiosta niiden toiminta on nopeaa. Tämä on sekä direktiivin 89/665 vaatimusten että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaista.

29 — Vertaa kuitenkin tuomion *Stankov v. Bulgaria*, 12.7.2002, nro 68490/01, 53 kohta.

30 — Edellä mainitun tuomion *Stankov v. Bulgaria*, nro 68490/01, 12.7.2007, 58 kohdassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että kyseessä olleet tuomioistuinmaksut loukkasivat oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja huomautti tässä yhteydessä, että ”Bulgarian tuomioistuinten soveltaman tuomioistuinmaksujärjestelmän seurauksena kantaja menetti lähes kokonaan korvauksen, joka valtio oli määrätty maksamaan hänelle perusteettomasta tutkintavankeudesta.”

31 — Jos jäsenvaltion tuomioistuimet tarkastelevat tehokkuusperiaatteen toteutumisen estävää kansallista sääntöä, ne olisivat velvollisia tarkastelemaan sitä, tehdäänkö kyseisellä säännöllä unionin oikeuden täytäntöönpano käytännössä mahdolliseksi tai kohtuuttoman vaikeaksi, yhdessä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohdassa esitetyn, tuomioon van Schijndel perustuvan arvioinnin kanssa.

32 — Tuomio *Stankov v. Bulgaria*, nro 68490/01, 12.7.2007, 57 kohta.

48. Suullisessa käsittelyssä Orizzonte Salute kuitenkin painotti, että yrityksen, joka jätetään sopimuksentekomenettelyn ulkopuolelle prosessin alussa, on Italian lainsäädännön mukaan riitautettava sekä sopimuksentekomenettelyyn osallistuvien valinnasta tehty päätös että itse sopimuksen sopimuspuolen valinta. Italiassa sopimuksentekomenettelyihin liittyy lisäksi usein muita hankintaviranomaisen päätöksiä, jotka liittyvät esimerkiksi sopimusasiakirjojen tutustuttavaksi saamiseen ja jotka on riitautettava erikseen Italian hallintotuomioistuimissa vireillä olevan menettelyn kuluessa. Kun tarkastellaan Italian lainsäädäntöä, kaikki nämä toimet merkitsevät uusilla perusteilla nostettavia kanteita, joista lisää perittävä tuomioistuinmaksu on samansuuruinen kuin alkuperäisestä kanteesta peritty maksu.

49. Orizzonte Salute väittää, että siltä perittiin 2 000 euroa alkuperäisestä kanteesta ja kolme kertaa 2 000 euroa sitä täydentävistä kanteista niiden 2 000 euron lisäksi, jotka sen on maksettava neljännestä täydentävästä kanteesta, joka on tämän ennakkoratkaisumenettelyn kohteena. Italian hallitus tai vastaajat eivät ole kiistäneet näitä summia.

50. Kyseessä oleva Italian järjestelmä voi tehdä turvautumisen tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan hyödyttömäksi taloudellisesta näkökulmasta, vaikka maksuilla onkin lainmukainen päämäärä kattaa lainkäytön kustannuksia ja ehkäistä joutavia kanteita. Esimerkiksi 20 000 euron kumulatiivinen tuomioistuinmaksu<sup>33</sup> yhdistettynä asianajajien palkkioihin voi tehdä sellaisten sopimusten, joiden arvo on lähellä kyseisten direktiivien sovellettavuudelle asetettuja kynnyksarvoja, riitauttamisen taloudellisesti kannattamattomaksi.<sup>34</sup> Tässä mielessä kyseessä olevat maksut voisivat saada sellaiset yritykset luopumaan riitauttamisesta, jotka saattaisivat muutoin nostaa julkisiin hankintoihin liittyvän kanteen.

51. Tämä voi mielestäni olla ristiriidassa perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tuomioistuinvalvontaa koskevan oikeuden kanssa. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, menettelysääntöjen on palveltava oikeusvarmuuden ja asianmukaisen lainkäytön päämäärää. Ne eivät saa ”muodostaa eräänlaista estettä, joka estää asianosaista saamasta asiaansa toimivaltaisen tuomioistuimen aineellista ratkaisua”.<sup>35</sup>

52. Direktiivin 89/665, sellaisena kuin se on muutettuna, 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa viitataan nähdäkseni ”sopimuksentekomenettelyyn” oikeussuojan perusyksikkönä. Yrityksen, joka pyrkii osallistumaan sopimuksentekomenettelyyn, tarkoituksena nimittäin on varmistaa sopimus itselleen. Tästä näkökulmasta on merkityksetöntä, onko se epäonnistunut pyrkimyksessään sopimuksentekomenettelyn alussa, toisin sanoen osallistujien valinnassa, tai sen lopussa, toisin sanoen kun sopimuksen sopimuspuoleksi valitaan toinen osallistuja, vai jossain siinä välillä.

53. Jäsenvaltion lainkäytölliseen itsemääräämisoikeuteen kuuluu sen määrittäminen, miten hallintolainkäyttömenettelyjä koskevassa kansallisessa lainsäädännössä käsitteellistetään yksittäisen sopimuksentekomenettelyn riitauttaminen. Esimerkiksi se, pidetäänkö sopimuksentekomenettelyn myöhempiin vaiheisiin liittyviä riitauttamistoimia alkuperäisen kanteen, jossa riitautetaan osallistujien valinnasta tehty päätös, kehittämisenä vai pidetäänkö niitä lisäperusteilla esitettävänä uusina kanneperusteina. Menettelysääntöjen on kuitenkin palveltava oikeusvarmuutta ja asianmukaista lainkäyttöä.

33 — Kumulatiivista 20 000 euron tuomioistuinmaksua sovellettaisiin, jos Orizzonte Saluten alkuperäisessä kanteessa riitautetun sopimuksen arvo olisi esimerkiksi 250 000 euroa ja kantaja olisi nostanut saman määrän kanteita kuin Orizzonte Salute. Tällaisessa tapauksessa perittäisiin viisi 4 000 euron tuomioistuinmaksua, vaikka sopimuksista, joiden arvo on 200 000–1 000 000 euroa, perittävä yhdenmukaistettu tuomioistuinmaksu on 4 000 euroa.

34 — Ks. edellä alaviitteessä 30 lainattu ote asiassa Stankov v. Bulgaria, nro 68490/01, 12.7.2007, annetusta tuomiosta, joka koski kannetta, joka ei ollut taloudellisesti kannattava.

35 — Tuomio Omerović v. Kroatia (nro 2), 5.12.2013, nro 22980/09, 39 kohta.

54. Näin ollen voi olla perusoikeuskirjan 47 artiklan vastaista periä oikeudenkäynneissä useita ja kumulatiivisia tuomioistuinmaksuja, ainakin jos näillä kumulatiivisilla maksuilla on ehkäisevä vaikutus ja ne ovat suhteettomia alkuperäiseen maksuun verrattuna, kun otetaan huomioon, että direktiivin 89/665, sellaisena kuin se on muutettuna, 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään yhdestä ainoasta syystä ja tavoitteesta, toisin sanoen sopimuksentekomenettelyssä tapahtuneen yritykselle vastaisen sääntöjenvastaisuuden korjaamisesta.

55. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on suorittaa edellä 36 kohdassa kuvattu arviointi ottaen huomioon unionin tuomioistuimen asiaa koskeva oikeuskäytäntö (käsiteltävässä asiassa annettava tuomio mukaan lukien)<sup>36</sup> sen määrittämiseksi, onko kumulatiivisista tuomioistuinmaksuista aiheutuva, perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettuun tuomioistuinvalvontaa koskevaan oikeuteen kohdistuva rajoitus perusteltu perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa määrätyn oikeasuhteisuutta koskevan arviointiperusteen kannalta.<sup>37</sup>

## VI Ratkaisuehdotus

56. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trenton esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastataan seuraavasti:

Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/665/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna, kun sitä tulkitaan ottaen huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla ja vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet, ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään ainoastaan julkisia hankintoja koskevissa hallintolainkäyttömenettelyissä sovellettavasta yhdenmukaistettujen tuomioistuinmaksujen asteikosta, edellyttäen että tuomioistuinmaksun taso ei muodosta estettä asian saattamiselle tuomioistuimen käsiteltäväksi tai tee julkisten hankintojen laillisuusvalvontaa koskevien oikeuksien käyttämistä kohtuuttoman vaikeaksi. On direktiivin 89/665, kun sitä tulkitaan perusoikeuskirjan 47 artikla huomioon ottaen, vastaista periä useita ja kumulatiivisia tuomioistuinmaksuja oikeudenkäynneissä, joissa yritys riitauttaa yhden ja saman direktiivin 89/665 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun sopimuksentekomenettelyn laillisuuden, ellei tätä voida perustella perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla, minkä arvioiminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia.

36 — Ks. erityisesti tuomio DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) ja tuomio Alassini ym. (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146).

37 — Huomautan kuitenkin unionin tuomioistuimen todenneen, että ”oikeasuhteisuuden arvioimiseksi kansallinen tuomioistuin voi – – huomioida etukäteen maksettavien oikeudenkäyntimaksujen määrän ja sen, aiheutuuko niistä mahdollisesti ylivoimainen este asian saattamiselle tuomioistuimen käsiteltäväksi”. Ks. tuomio DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, 61 kohta).