



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILO JÄÄSKINEN
7 päivänä heinäkuuta 2015¹

Asia C-203/14

**Consorti Sanitari del Maresme
vastaan
Corporació de Salut del Maresme i la Selva**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal Català de Contractes del Sector Públic (Espanja))

Ennakkoratkaisupyyntö — Unionin tuomioistuimen toimivalta — SEUT 267 artiklassa tarkoitetun jäsenvaltion tuomioistuimen käsite — Tribunal Català de Contractes del Sector Públic — Ennakkoratkaisua pyytäneen elimen tuomiovallan pakottavuus — Direktiivi 89/665/ETY — Vaikutus SEUT 267 artiklan tulkintaan

I Johdanto

1. Käsiteltävän asian taustalla on Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin (Espanja) (Katalonian julkisen sektorin hankintasopimuksia käsittelevä tuomioistuin) esittämä ennakkoratkaisupyyntö julkisia hankintoja koskevan erityisen muutoksenhaun yhteydessä.
2. Unionin tuomioistuimessa epävarmuutta herätti tämän toimivalta Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin ominaisuuksien sekä niiden unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen edellytysten valossa, joiden täytyessä ennakkoratkaisua pyytäneyttä elintä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena; juuri ennakkoratkaisua pyytäneen elimen tuomiovallan pakottavuutta koskeva edellytys kiinnitti erityisesti huomiota.
3. Tribunal Català de Contractes del Sector Públic on näet erityinen kollegiaalinen hallintoelin, jolla on toimivalta käsitellä julkisia hankintoja koskevia erityisiä muutoksenhakuja. Erityisenä elimenä se ei ole kansallisessa oikeudessa tarkoitettu varsinainen tuomioistuin, ja sen päätökset ovat lopullisia hallinnollisten muutoksenhakekeinojen osalta. Muutoksenhaku tähän elimeen on lisäksi vapaaehtoista, mikä herättää kysymyksen siitä, voidaanko sitä pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena. Tämä kysymys johtaa siihen, että unionin tuomioistuimen on tulkittava erityisesti ennakkoratkaisua pyytäneen elimen tuomiovallan pakottavuutta koskevaa monitahoista oikeuskäytäntöään.
4. Suullisen käsittelyn aloittamista koskevan päätöksen ja asian toiselle esittäväälle tuomarille siirtämisen jälkeen unionin tuomioistuimen esittämän pyynnön mukaisesti tässä ratkaisuehdotuksessa käsitellään erityisesti edellä mainittua edellytystä, joka koskee ennakkoratkaisua pyytäneen elimen tuomiovallan pakottavuutta ja johon unionin tuomioistuin kiinnitti erityistä huomiota, sekä muita edellytyksiä, joita aion tarkastella lyhyesti. En siis aio käsitellä ennakkoratkaisua pyytäneen elimen esittämiä aineellisia kysymyksiä.

¹ — Alkuperäinen kieli: ranska.

II Tosiseikat ja menettely unionin tuomioistuimessa

5. Consorci Sanitari del Maresme, joka halusi osallistua Corporació de Salut del Maresme i la Selvan järjestämään ydinmagneettiresonanssikuvauspalveluja koskevaan julkiseen tarjousmenettelyyn, teki 10.12.2013 erityisen muutoksenhaun hankintaviranomaisen arviointikomitean päätöksestä Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin saadakseen osallistua kyseiseen menettelyyn.²
6. Tribunal Català de Contractes del Sector Públic päätti erityisen muutoksenhaun yhteydessä esittää unionin tuomioistuimelle viisi ennakkoratkaisukysymystä.³
7. Unionin tuomioistuin jakoi asian 13.1.2015 tekemällään päätöksellä kuudennelle jaostolle ja päätti työjärjestyksensä 76 artiklan 2 kohdan mukaisesti, ettei istuntoa pidetä. Se päätti lisäksi, että asia ratkaistaan ilman julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta.
8. Ennakkoratkaisupyynnön taustalla olleen elimen luonne tuomiovallan käyttäjänä synnytti kuitenkin epävarmuutta unionin tuomioistuimen toimivallasta.
9. Unionin tuomioistuin esitti näin ollen 9.2.2015 selvityspyynnön Tribunal Català de Contractes del Sector Públicille, joka vastasi pyyntöön 12.2.2015 päivätyllä kirjeellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 17.2.2015.
10. Unionin tuomioistuin pitää tarpeellisena perusteellista oikeuskäsittelyä siitä, voidaanko Tribunal Català de Contractes del Sector Públicia pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena, minkä vuoksi se siirsi asian suureen jaostoon ja katsoi, että oli syytä pitää istunto, jotta asianosaiset voivat esittää mahdolliset kantansa Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin esittämän ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisesta. Unionin tuomioistuin määräsi siten käsittelyn uudelleen aloittamisesta, jotta voidaan tutkia, onko se toimivaltainen asiassa.
11. Istunto pidettiin 12.5.2015, ja Espanjan hallitus ja Euroopan komissio olivat siinä edustettuina. Italian hallitus, joka esitti kirjallisia huomautuksia aineellisista kysymyksistä, ei ollut edustettuna istunnossa.

2 — Ks. pääasian tosiseikkojen yhteenvedon osalta määräys Consorci Sanitari del Maresme (C-203/14, EU:C:2015:279, 2 kohta).

3 — Kysymykset koskevat mm. sitä, onko hallintoviranomaisia pidettävä julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114) tarkoitettuina taloudellisina toimijoina, sekä näiden viranomaisten merkitsemistä niiden yritysten viralliseen luetteloon, jotka julkis- tai yksityisoikeudelliset sertifiointilaitokset ovat hyväksyneet tai sertifioineet.

III Unionin tuomioistuimen toimivalta antaa ratkaisu ennakkoratkaisukysymyksistä

A Huomautukset asiaa koskevista oikeussäännöistä

12. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että arvioitaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin luonteeltaan SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa kyseisen elimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana sekä riippumattomuus.⁴ Kansalliset tuomioistuimet voivat lisäksi pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeusriita ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen.⁵

13. Tästä on aiheellista korostaa, että se, ettei kansallista elintä pidetä kansallisessa oikeudessa varsinaisena tuomioistuimena, ei sinänsä ole ratkaiseva seikka, koska SEUT 267 artiklassa tarkoitettun tuomioistuimen käsite on unionin oikeuden itsenäinen käsite. Unionin tuomioistuin on näet katsonut, että tämän käsitteen piiriin voivat kuulua myös elimet, jotka eivät ole kansallisessa oikeuden tarkoitettuja tuomioistuimia⁶ ja jotka eivät kuulu jäsenvaltion tuomioistuinlaitokseen.⁷ Unionin tuomioistuin ei täten pidä ratkaisevan tärkeänä elimen oikeudellista nimitystä vaan sen aineellisia ominaisuuksia,⁸ minkä vuoksi on arvioitava ennakkoratkaisua pyytäneen elimen rakenteellisia ja toiminnallisia ominaisuuksia.

14. Espanjan hallitus vahvisti istunnossa, että Tribunal Català de Contractes del Sector Públic on julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY⁹ 2 artiklan 9 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu muutoksenhakuelin, joka voi tämän artiklan mukaan olla muu kuin oikeusviranomaisena.¹⁰ Unionin tuomioistuimelle toimitetuista tiedoista ilmenee lisäksi, että Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin päätöksen myötä on käytetty loppuun ”hallinnolliset muutoksenhakukeinot”.

15. Nämä kansallisesta oikeudesta johdetut seikat eivät mielestäni ole ratkaisevia, jos ennakkoratkaisua pyytäneen elimen ominaisuudet osoittavat, että se täyttää unionin oikeuskäytännössä vahvistetut edellytykset sille, että sitä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena; nämä edellytykset mainitaan tämän ratkaisuehdotuksen 12 kohdassa.

4 — Ks. mm. tuomio Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39); tuomio Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, 23 kohta); tuomio Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, 24 kohta); tuomio Syfait ym. (C-53/03, EU:C:2005:333, 29 kohta); tuomio Emanuel (C-259/04, EU:C:2006:215, 19 kohta); tuomio Forposta ja ABC Direct Contact (C-465/11, EU:C:2012:801, 17 kohta); tuomio Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754, 23 kohta).

5 — Ks. mm. tuomio Job Centre (C-111/94, EU:C:1995:340, 9 kohta); tuomio Victoria Film (C-134/97, EU:C:1998:535, 14 kohta); tuomio Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, EU:C:2000:655, 25 kohta); tuomio Syfait ym. (C-53/03, EU:C:2005:333, 29 kohta) ja tuomio Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, 39 kohta).

6 — Ks. mm. tuomio Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39); tuomio Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, 11 ja 17 kohta); tuomio Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, 38 kohta); tuomio Jokela ja Pitkäranta (C-9/97 ja C-118/97, EU:C:1998:497, 24 kohta) ja tuomio Abrahamsson ja Anderson (C-407/98, EU:C:2000:367, 38 kohta). Ks. myös julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:245, 20, 20 kohta).

7 — Ks. tästä julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, 53–57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

8 — Julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:245, 23 kohta).

9 — 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 11.12.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY (EUVL L 335, s. 31).

10 — Mainitun 2 artiklan 9 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että ”kun muutoksenhakumenettelystä vastaavat muut kuin oikeusviranomaiset, niiden on aina perusteltava päätöksensä kirjallisesti. Tällaisessa tapauksessa on lisäksi säädettävä menettelyistä, joilla varmistetaan mahdollisuus saattaa muutoksenhakuelimen lainvastaisiksi väitetyt toimenpiteet tai sille annettujen toimivaltuuksien väitetyt väärinkäytökset tuomioistuimen tai muun sellaisen elimen tutkittaviksi, joka on (SEUT 267) artiklassa tarkoitettu tuomioistuin ja riippumaton sekä hankintaviranomaisesta että muutoksenhakuelimestä”.

16. Julkisia hankintoja koskevista erityisistä oikeussäännöistä puolestaan on todettava, että unionin lainsäätävä on yhdenmukaistanut laajalti jäsenvaltioiden lainsäädäntöä tältä osin, sillä alalla on suuri merkitys sisämarkkinoille ja etenkin liikkumisen perusvapauksien kunnioittamisen kannalta. Poikkeuksellisesti myös yksityisten oikeussuojaa on yhdenmukaistettu suurilta osin direktiivin 89/665 säännöksillä, joten oikeussuoja ei kuulu enää yksistään jäsenvaltioiden menettelylliseen autonomiaan sellaisena kuin tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet sitä rajoittavat.¹¹

17. Näin ollen direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin 2004/18 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. Näihin oikeussuojakeinoihin voi kuulua muutoksenhaku sekä kansallisissa tuomioistuimissa että direktiivin 89/665 2 artiklan 9 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mainituissa tuomioistuimen kaltaisissa elimissä.

18. Tässä yhteydessä herää kysymys siitä, onko SEUT 267 artiklassa tarkoitetun tuomioistuimen käsitteen tulkinnassa mahdollisesti otettava huomioon se, että kyseessä oleva elin on perustettu sen vuoksi, että jäsenvaltio voisi noudattaa direktiivin 89/665 säännöksistä johtuvia velvoitteitaan. Usein näet juuri nämä tuomioistuinten kaltaiset elimet joutuvat tulkitsemaan unionin oikeutta julkisten hankintojen alalla ja toisinaan lähes yksinomaan, jos niiden päätöksiin ei voida käytännössä hakea muutosta yleisissä tuomioistuimissa.

19. On syytä huomata, että unionin tuomioistuin on jo aiemminkin soveltanut SEUT 267 artiklan tulkintaa koskevassa oikeuskäytännössään, joka on luotu suurelta osin vasta direktiivin 89/665 antamisen jälkeen, SEUT 267 artiklassa tarkoitetun tuomioistuimen käsitteen edellytyksiä joustavasti,¹² mikä on antanut erilaisille muutoksenhakuelimille, joista jäsenvaltioissa on säädetty myös julkisten hankintojen alalla, mahdollisuuden esittää ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimelle.¹³ Unionin tuomioistuin on lieventämällä edellytyksiä, joiden täytyessä se katsoo elimen olevan tuomioistuin, luokitellut SEUT 267 artiklassa tarkoitetuiksi tuomioistuimiksi myös sellaiset hallintoelimet, jotka ratkaisevat asian ylimpänä oikeusasteena unionin oikeuden eri aloilla.¹⁴

20. Kun otetaan huomioon, että unionin tuomioistuin on jo nähdäkseni omaksunut tällä alalla SEUT 267 artiklaa koskevan tulkinnan, joka on riittävän joustava, jotta voidaan varmistaa unionin oikeuden säännösten yhtenäinen tulkinta jäsenvaltioissa, olen sitä mieltä, etteivät direktiivin 89/665 säännökset tai se, että Tribunal Català de Contractes del Sector Públic on toimivaltainen nimenomaan julkisten hankintojen alalla, vaikuta erityisellä tavalla SEUT 267 artiklan soveltamiseen käsiteltävässä asiassa.

11 — Ks. jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian käsitteestä ja sitä rajoittavasta unionin oikeuden periaatteista mm. tuomio Club Hotel Loutraki ym. (C-145/08 ja C-149/08, EU:C:2010:247 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, 39 kohta). Ks. tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteista direktiivin 89/665 yhteydessä mm. ratkaisuehdotukseni Orizzonte Salute (C-61/14, EU:C:2015:307, 20–26 sekä 33 ja 34 kohta).

12 — Julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer on arvostellut voimakkaasti tätä oikeuskäytäntöä, josta on hänen mukaansa tullut ”liian joustava, ja siitä puuttuu tarvittava johdonmukaisuus”, ratkaisuehdotuksessa De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, 13 ja 14 sekä 58–64 kohta); ratkaisuehdotuksessa Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2007:706, 22–29 kohta) ja ratkaisuehdotuksessa Österreichischer Rundfunk (C-195/06, EU:C:2007:303, 27–29 kohta).

13 — Ks. mm. tuomio Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, 23–38 kohta); tuomio Mannesmann Anlagenbau Austria ym. (C-44/96, EU:C:1998:4); tuomio HI (C-258/97, EU:C:1999:118, 18 kohta); tuomio Unitron Scandinavia ja 3-S (C-275/98, EU:C:1999:567, 15 kohta); tuomio HI (C-92/00, EU:C:2002:379, 26–28 kohta); tuomio Felix Swoboda (C-411/00, EU:C:2002:660, 26–28 kohta); tuomio Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008:213); tuomio Forposta ja ABC Direct Contact (C-465/11, EU:C:2012:801, 18 kohta) ja tuomio Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, 22 kohta). Ks. myös julkisasiamies Léger’n ratkaisuehdotus Mannesmann Anlagenbau Austria ym. (C-44/96, EU:C:1997:402, 36–44 kohta); julkisasiamies Saggion ratkaisuehdotus HI (C-258/97, EU:C:1998:457, 11–15 kohta); julkisasiamies Mischon ratkaisuehdotus Felix Swoboda (C-411/00, EU:C:2002:238, 13–20 kohta) ja julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2007:706, 22–29 kohta).

14 — Ks. vastaavasti tuomio Broekmeulen (246/80, EU:C:1981:218, 15 ja 17 kohta); tuomio Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark (109/88, EU:C:1989:383, 7 ja 9 kohta) ja julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus De Coster (C-17/00, EU:C:2001:366, 82 kohta).

B Perinteiset edellytykset, jotka ovat muita kuin ennakkoratkaisua pyytäneen elimen ”tuomiovallan pakottavuus” ja joiden perusteella tätä elintä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena

1. Ennakkoratkaisua pyytäneen elimen lakisääteisyys ja pysyvyys

21. Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin lakisääteisyys osalta selviää niin tämän elimen vastauksesta unionin tuomioistuimen selvityspyyntöön kuin Espanjan hallituksen istunnossa esittämistä huomautuksista, että Katalonian itsehallintoalue on perustanut Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin Espanjan oikeudessa säädetyn erityisen lakisääteisen toimivallan nojalla.¹⁵

22. Mainittu elin perustettiin ensin yhdestä jäsenestä koostuvaksi elimeksi nimeltä Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña (sopimusasioita koskevia valituksia käsittelevä Katalonian hallintoelin) fiskaalisista toimenpiteistä ja rahoitustoimenpiteistä 27.7.2011 annetun lain 7/2011¹⁶ neljännellä lisäsäännöksellä. Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluñaan toimivaltaan kuuluvien asioiden määrän lisääntyä ja eriytyessä siitä tehtiin kollegiaalinen elin nimeltä Tribunal Català de Contractes del Sector Públic 3.9.2013 annetulla asetuksella 221/2013.¹⁷ Mainittu asetus sisältää muun muassa Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin perustamista, toimivaltaa ja kokoonpanoa koskevat säännökset. Tämän elimen lakisääteisyyttä koskeva vaatimus on siten selvästi täytetty.

23. Julkisia hankintoja koskevien riitojen tuomiovaltaa käyttäen tehtävää ratkaisemista koskevan järjestelmän osana Tribunal Català de Contractes del Sector Públic täyttää myös pysyvyystvaatimuksen.¹⁸ Vaikka näet mainitun tuomioistuimen jäsenet nimitetään viiden vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusia,¹⁹ se on kuitenkin pysyvä julkisoikeudellisena elimenä eikä siis ole tilapäinen elin, joka perustettaisiin yksittäistä oikeusriitaa varten.

2. Menettelyn kontradiktorisuus ja oikeussääntöjen soveltaminen

24. Tribunal Català de Contractes del Sector Públicissa erityisellä muutoksenhauulla vireille pannun menettelyn kontradiktorisuudesta on yhtäältä heti aluksi muistutettava, ettei kontradiktorens menettelyn vaatimus ole ehdoton edellytys.²⁰ Kuninkaan asetuksen 3/2011:n 46 §:n mukaan asianosaisilla on kuitenkin mahdollisuus esittää huomautuksia ja todisteita elimelle, joka on toimivaltainen ratkaisemaan oikeusriidan. Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin osalta julkisten hankintasopimusten tekomenettelyjä koskevia erityisiä muutoksenhakuja koskevan

15 — Ennakkoratkaisua pyytäneen elimen toimittamista selvityksistä ilmenee, että julkisten hankintojen alaan kuuluviin kysymyksiin erikoistuneet Espanjan elimet on perustettu julkisen sektorin hankinnoista annetun lain konsolidoidun tekstin hyväksymisestä 14.11.2011 annetulla kuninkaan asetuksella 3/2011 (BOE nro 276, 16.11.2011, s. 117729; jäljempänä kuninkaan asetus 3/2011). Tällä kuninkaan asetuksella 3/2011 perustettiin Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (keskuselin) ja valtuutettiin itsehallintoalueet perustamaan vastaavia muutoksenhakuelimä itsehallintoalueille.

16 — Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya n° 5931, 29.7.2011. Neljännen lisäsäännöksen 1 momentin mukaan ”tämä elin on luonteeltaan erityinen hallintoelin ja toimii täysin riippumattomasti toimivaltaansa harjoittaessaan”.

17 — Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin perustamisesta, organisoinnista ja toiminnasta annettu asetus 221/2013 (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya n° 6454, 5.9.2013). Espanjan hallituksen mukaan näillä säännöillä säännellään Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin rakennetta ja toimintaa samalla tavoin kuin kuninkaan asetuksessa 3/2011 säädettyillä säännöillä säännellään Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractualesia.

18 — Ks. pysyvyyttä koskevan edellytyksen osalta mm. tuomio Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754, 25 ja 26 kohta) ja julkisasiamies Léger'n ratkaisuehdotus Mannesmann Anlagenbau Austria ym. (C-44/96, EU:C:1997:402, 38 kohta).

19 — Asetuksen 221/2013 7 §.

20 — Tuomio Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, 31 kohta) ja tuomio Gabalfrisa ym. (C-110/98–C-147/98, EU:C:2000:145, 37 kohta).

menettelyn kulkua säännellään asetuksen 221/2013 14 §:n mukaan julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön perussäännöillä, tämän lainsäädännön täytäntöönpanon varmistavilla säännöillä ja menettelysäännöillä, jotka sisältyvät mainittuun asetukseen, sekä säännöstöllä, jota sovelletaan julkishallinnon oikeudelliseen järjestelmään ja yleiseen hallinnolliseen menettelyyn.

25. Katson lisäksi, että menettelyn kontradiktorisuutta koskeva edellytys on täytetty käsiteltävässä asiassa, koska Tribunal Català de Contractes del Sector Públicissa on kiistatta vireillä julkisia hankintoja koskevien erityisten muutoksenhakujen johdosta riita-asiat, joissa asianosaisia ovat yhtäältä hankintaviranomainen vastaajana sekä toisaalta oikeusriidan vireille pannut tarjoaja.

26. Toisaalta ennakkoratkaisua pyytäneen elimen itsensä toimittamien tietojen mukaan se valvoo julkisia hankintoja koskevien päätösten laillisuutta. On aiheellista muistuttaa, että Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin kaltaiset elimet on perustettu Espanjassa direktiivistä 89/665 johtuvien velvollisuuksien täyttämiseksi; näitä ovat erityisesti velvollisuus taata, että päätöksiin, joita hankintaviranomaiset tekevät julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyn yhteydessä, voidaan kohdistaa tehokkaita muutoksenhakuja, jotka perustuvat julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tai tämän oikeuden täytäntöön panevien kansallisten sääntöjen rikkomiseen. Tribunal Català de Contractes del Sector Públic soveltaa siten selvästi oikeussääntöjä elimenä, joka on toimivaltainen käsittelemään tällaisia muutoksenhakuja.

3. Riippumattomuus

27. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan riippumattomuuden käsite, joka kuuluu erottamattomasti tuomioistuinten tehtävään, merkitsee ennen kaikkea, että kyseinen elin on ulkopuolinen siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt päätöksen, johon on haettu muutosta.²¹ Tähän käsitteeseen kuuluu kaksi osatekijää. Ensimmäinen, ulkoinen osatekijä edellyttää, että elin on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden heidän ratkaistavakseen saatettujen asioiden osalta. Toinen, sisäinen osatekijä liittyy puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että elin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä asian asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä asian kohteeseen. Tämä osatekijä edellyttää objektiivisuutta ja sitä, ettei elimellä ole muuta intressiä asian ratkaisun lopputulokseen kuin oikeussääntöjen tinkimätön soveltaminen.²²

28. Nämä riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa, sen jäsenten nimitystä, toimikauden kestoja sekä perusteita, jotka koskevat jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja tehtävistä vapauttamista, ja joiden perusteella yksityisten perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se täysin puolueeton vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa.²³ Oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisua pyytäneen elimen riippumattomuutta koskevan edellytyksen katsotaan täyttyvän vasta muun muassa silloin, kun tämän elimen jäsenten tehtävistään vapauttamisen syyt määritetään nimenomaisissa lainsäädännön säännöksissä.²⁴

21 — Tuomio Corbiau (C-24/92, EU:C:1993:118, 15 kohta); tuomio Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, 49 kohta); tuomio RTL Belgium (C-517/09, EU:C:2010:821, 38 kohta) ja tuomio TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, 29 kohta).

22 — Tuomio Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, 51 ja 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio RTL Belgium (C-517/09, EU:C:2010:821, 39 ja 40 kohta) ja tuomio TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, 30 ja 31 kohta).

23 — Tuomio Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, 32 kohta).

24 — Tuomio TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, 32 kohta) ja määräys Pilato (C-109/07, EU:C:2008:274, 24 kohta). On kuitenkin aiheellista huomata, että yhteisöjen tuomioistuin on luopunut tuomioissa Köllensperger ja Atzwanger (C-103/97, EU:C:1999:52, 20–25 kohta) tästä edellytyksestä ja luokitellut ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen jäsenvaltion tuomioistuimeksi sen jäsenten jääviyttä ja päätöksenteosta pidättymisestä koskevien erityisten sääntösten puuttumisesta huolimatta.

29. Edellä mainitut ennakkoratkaisua pyytäneen elimen riippumattomuutta koskevat edellytykset täytyvät nähdäkseni käsiteltävässä asiassa. Asetuksen 221/2013 2 §:n mukaan, jonka otsikko on ”Oikeudellinen luonne” ja joka koskee Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin perustamista, ”tuomioistuin on erityinen kollegiaalinen hallintoelin, joka hoitaa tehtäviään täysin riippumattomasti, objektiivisesti ja puolueettomasti, ei ole minkään hierarkkisen suhteen alainen eikä saa minkäänlaisia ohjeita asianomaisilta julkishallinnon elimiltä”.

30. Asetuksen 221/2013 5 §:ssä säädetään ennakkoratkaisua pyytäneen elimen kokoonpanosta, johon kuuluvat puheenjohtaja ja kaksi oikeudessa asesorina mukana olevaa henkilöä, jotka nimittää arviointiperusteiden laatimiseen sekä julkisten hankintojen ohjaamiseen ja valvontaan toimivaltaisen yksikön johtaja. Tuomioistuimen jäsenyyttä koskevat edellytykset luetellaan asetuksen 221/2013 6 §:ssä. Muistutan, että jäsenet nimitetään viiden vuoden toimikaudeksi, joka voidaan uusua,²⁵ ja tuomioistuimen jäseniksi nimittetyt virkamiehet ovat toimikauden kestäessä tilapäisesti muihin tehtäviin siirrettyjen työntekijöiden hallinnollisessa asemassa, toisin sanoen he keskittyvät yksinomaan tehtävänsä hoitamiseen Tribunal Català de Contractes del Sector Públicissa.²⁶ Asetuksen 221/2013 8 §:n 4 momentin mukaan tämän elimen jäseniä ei voida erottaa, mutta heidät voidaan kuitenkin vapauttaa tehtävistään tai panna viralta joistakin kyseisessä artiklassa nimenomaisesti luetelluista syistä.²⁷ Asetuksen 221/2013 11 §:ään sisältyvät päätöksenteosta pidättymisen tai jäävämisen syitä koskevat erityiset säännöt.

31. Vaikka Tribunal Català de Contractes del Sector Públic on liitetty ”arviointiperusteiden laatimiseen sekä julkisten hankintojen ohjaamiseen ja valvontaan toimivaltaiseen yksikköön”, se ei ole minkään hierarkkisen suhteen alainen eikä saa minkäänlaisia ohjeita asianomaisilta julkishallinnon elimiltä.²⁸ Tribunal Català de Contractes del Sector Públic on päätöksiä tehdessään ulkopuolinen käsiteltäviin intresseihin nähden ja edellytetyllä tavalla puolueeton.²⁹

32. On vielä syytä todeta, ettei Tribunal Català de Contractes del Sector Públicilla ole vastaajan asemaa silloin, kun sen päätöksiä riitautetaan.³⁰ Tämän tuomioistuimen antamat päätökset ja toimet voivat tosin olla hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun kohteena, mutta kyse on toisen oikeusasteen oikeussuojasta, mikä ei voi viedä tämän elimen päätöksiltä SEUT 267 artiklassa tarkoitettua tuomiovallan käyttöön perustuvaa luonnetta. Ennakkoratkaisua pyytäneen elimen päätökset eivät voi olla hallinnollisen uudelleenkäsittelyn kohteena.³¹

33. Ennakkoratkaisua pyytänyt elin täyttää siis mielestäni riippumattomuusedellytyksen sellaisena kuin se juontuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

25 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

26 — On syytä huomata, että yhteisöjen tuomioistuin on luokitellut tuomiossa Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413) jäsenvaltion tuomioistuimeksi liittovaltion valvontalautakunnan, jonka ”virkamiesjäsenet” olivat sellaisen kansallisen hallintoviranomaisen jäseniä, joka oli toimivaltainen valvomaan kilpailua, ja hoitivat *samanaikaisesti* kahta tehtävää (ks. julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:245, 33 ja 34 kohta)).

27 — Minusta näyttää lisäksi siltä, että asiassa Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413) mainitut ”virkamiesjäsenet” erottamattomuustakeet olivat huonommat kuin käsiteltävässä asiassa asetuksen 221/2013 8 §:n 4 momentissa luetellut.

28 — Ks. asetuksen 221/2013 1 ja 2 §.

29 — Tuomio RTL Belgium (C-517/09, EU:C:2010:821, 47 kohta); tuomio Epitropos tou Elegktikou Synedriou (C-363/11, EU:C:2012:825, 21 kohta) ja tuomio TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, 37 kohta).

30 — Ks. tuomio Corbiau (C-24/92, EU:C:1993:118, 16 ja 17 kohta); tuomio Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, 49 ja 51 kohta); tuomio TDC (C-222/13, EU:C:2014:2265, 37 kohta) ja määräys MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767, 19 kohta).

31 — Ks. asetuksen 221/2013 29 §. Ks. tästä myös tuomio Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740, 30 kohta), jossa unionin tuomioistuin on luokitellut SEUT 267 artiklassa tarkoitetuksi jäsenvaltion tuomioistuimeksi Schienen-Control Kommissionin (Itävallan rautateiden valvontalautakunta), johon sovelletaan yleistä hallintomenettelylakia ja jonka päätöksiä ei voitu kumota hallintoteitse mutta joista voitiin valittaa Verwaltungsgerichtshofiin (hallinto-oikeus). Unionin tuomioistuin on omaksunut samanlaisen lähestymistavan mm. tuomiossa Österreichischer Rundfunk (C-195/06, EU:C:2007:613, 20–22 kohta). Ks. tältä osin julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Österreichischer Rundfunk (C-195/06, EU:C:2007:303, 32 ja 34 kohta).

C Ennakkoratkaisua pyytäneen elimen tuomiovallan pakottavuus

34. SEUT 267 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettu ennakkoratkaisua pyytäneen elimen ”tuomiovallan pakottavuus” oli se, joka herätti ensimmäisenä epävarmuutta unionin tuomioistuimessa siitä, voidaanko Tribunal Català de Contractes del Sector Pública pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena. Muistutan, että oleellinen kysymys tähän liittyen on se, estääkö se, että muutoksenhaku ennakkoratkaisua pyytäneeseen elimeen ei sen päätösten oikeudellisesta sitovuudesta huolimatta ole ainoa mahdollinen käytettävissä oleva oikeussuojakeino, pitämästä tätä elintä 267 artiklassa tarkoitettuna ”jäsenvaltion tuomioistuimena”.

35. Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevista tiedoista näet ilmenee, että muutoksenhaku Tribunal Català de Contractes del Sector Públicissa on *vaihtoehtoista*. Tämän elimen mukaan hakija voi *valita*³² Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin tehtävän erityisen muutoksenhaun ja hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun väliltä, mutta valinta sitoo hallintoviranomaista, joka ei voi sivuuttaa sitä.³³ Sitä vastoin kun on kyse vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alan hankintamenettelyistä 30.10.2007 annetussa laissa 31/2007 tarkoitetuista erityisaloista,³⁴ mahdollisuudesta esittää suoraan hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku ei ole säädetty. Erityinen muutoksenhaku ei siis ole vaihtoehtoista näille aloille, koska asia on saatettava vireille Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin kaltaisissa muutoksenhakuelimissä ennen asian saattamista toimivaltaisten tavanomaisten hallintotuomioistuinten käsiteltäväksi.

36. Käsiteltävässä asiassa pääasia ei koske mitään laissa 31/2007 tarkoitetuista ja tämän ratkaisuehdotuksen 35 kohdassa mainituista erityisaloista, joten nähdäkseni on sovellettava tavanomaista järjestelmää.

37. On näet syytä muistaa, että elimen oikeus saattaa asia unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi määräytyy sekä rakenteellisten että toiminnallisten arviointiperusteiden mukaan. Tässä yhteydessä kansallista elintä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena silloin, kun se hoitaa tuomiovallan käyttöön liittyviä tehtäviä, kun taas muiden, muun muassa hallinnollisten, tehtävien hoitamisessa sen ei voida katsoa olevan tuomioistuimen asemassa.³⁵ Tästä seuraa, että todettaessa, onko sellaista kansallista elintä, jolle on lainsäädännössä annettu erityyppisiä tehtäviä, pidettävä SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena, on selvítettävä, mikä on sen hoitamien tehtävien erityisluonne siinä erityisessä normatiivisessa asiayhteydessä, jossa se on saattanut asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.³⁶

32 — Espanjan hallituksen mukaan lakiesityksellä, joka on jo esitelty yleisölle, poistetaan tämä valinnanmahdollisuus. Näin ollen jos lakiesitys hyväksytään, erityinen muutoksenhaku ensin Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin kaltaisiin muutoksenhakuelimiin olisi pakollista.

33 — Espanjan hallituksen mukaan muutoksenhaku on siis valinnaista ainoastaan tarjoajille muttei koskaan hankintaviranomaiselle, joka ei voi sivuuttaa tarjoajan valintaa. Tämä seikka ei ole kuitenkaan ratkaiseva, sillä se, että vastaajan (hankintaviranomainen) on hyväksyttävä lainkäyttöelintä koskeva kantajan (tarjoaja) valinta, perustuu tuomioistuimen toimivallan luonteeseen (ks. tästä julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:246, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)). Sitä vastoin minusta näyttää siltä, että se, että sopimuspuoli voi *valita ennakkoratkaisua pyytäneeseen elimeen tehtävän erityisen muutoksenhaun ja hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun väliltä*, sitoo yhtä lailla sopimuspuolta kuin hallintoviranomaistakin, koska muutoksenhausta *tulee pakollinen molemmille osapuolille*. Näin ollen mainitulle muutoksenhaulle on nähdäkseni tyyppistä vireilläolovaikutus, vaikka tätä ei ole nimenomaisesti todettu unionin tuomioistuimelle toimitetuissa tiedoissa. Vireilläolovaikutuksen periaate on prosessioikeuden yleinen periaate, jonka mukaan oikeudenkäynti on kielletty, jos samaa riidan kohdetta koskevat oikeudelliset toimet ovat jo vireillä toisaalla (tuomio *Ranska v. parlamentti* (358/85 ja 51/86, EU:C:1988:431, 12 kohta); tuomio *Italia v. komissio* (C-138/03, C-324/03 ja C-431/03, EU:C:2005:714, 64 kohta); tuomio *Diputación Foral de Vizcaya ym. v. komissio* (C-465/09 P–C-470/09 P, EU:C:2011:372, 58 kohta) ja julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus *Belov* (C-394/11, EU:C:2012:585, 43 kohta)).

34 — BOE nro 276, 31.10.2007, s. 44436.

35 — Tuomio *Epitropos tou Elegtikou Synedriou* (C-363/11, EU:C:2012:825, 21 kohta) ja tuomio *Belov* (C-394/11, EU:C:2013:48, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 — Tuomio *Belov* (C-394/11, EU:C:2013:48, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38. Ennakkoratkaisua pyytäneen elimen ”tuomiovallan pakottavuutta” koskevaa edellytystä on kehitetty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä SEUT 267 artiklassa tarkoitettua jäsenvaltion tuomioistuinta koskevien edellytysten tavoin. On syytä huomata, ettei tämän käsitteen käyttö unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ole aina ollut johdonmukaista. Usein on niin, ettei unionin tuomioistuin viittaa nimenomaisesti tähän edellytykseen, ja ainakin ranskaksi käsitteen käyttö ei ole ongelmatonta. Tämä ennakkoratkaisua pyytäneen elimen tuomiovallan pakottavuutta koskeva käsite on nähdäkseni mainittu ensimmäisen kerran sellaisenaan tuomiossa Dorsch Consult,³⁷ vaikka ilmaisua pakollinen tuomiovalta on käytetty tätä ennekin tukemaan toteamusta siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt elin oli todella SEUT 267 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion tuomioistuin.³⁸

39. Tuomiossa Dorsch Consult³⁹ yhteisöjen tuomioistuin erotti kaksi näkökohtaa tuomiovallan pakottavuudessa: yhtäältä asiaa käsittelevä elin tarjoaa käytännössä ainoan mahdollisen oikeussuojakeinon, ja toisaalta asiaa käsittelevän elimen päätökset ovat sitovia.⁴⁰ Yhteisöjen tuomioistuimen ei kuitenkaan mainitussa asiassa tarvinnut täsmentää selvästi arviointiperustetta asettamalla jommankumman tulkinnan etusijalle, koska kyseessä olleen elimen tuomiovalta oli tuossa tapauksessa pakollinen molemmilla edellä mainituilla tavoilla.⁴¹

40. Katson julkisasiamiesten Ruiz-Jarabo Colomer, Kokott ja Szpunar tavoin, että ilmauksen ”pakollinen” on viitattava pikemminkin siihen, että ennakkoratkaisua pyytäneen elimen päätökset ovat sitovia, eikä niinkään siihen, että muutoksenhaku tähän elimeen on ainoa mahdollinen oikeussuojakeino.⁴²

41. Yhteisöjen tuomioistuin on näet luokitellut tuomiossa Emanuel⁴³ SEUT 267 artiklassa tarkoitetuksi jäsenvaltion tuomioistuimeksi henkilön, joka oli määrätty lausumaan muutoksenhakuasteena tavaramerkkirekisteriviranomaisen päätöksistä ja joka *jakoi tämän toimivallan yleisen tuomioistuimen kanssa*; asian saattaminen tämän tällaisen henkilön käsiteltäväksi riippui valittajasta, jolla oli oikeus valita, mihin tuomioistuimeen hän valittaisi. Tämän henkilön päätökset olivat sitovia.⁴⁴

37 — C-54/96, EU:C:1997:413.

38 — Ks. vastaavasti tuomio Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, 21 kohta) ja julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotus X (228/87, EU:C:1988:276, 6 kohta; käytetty ilmaus oli ”pakollinen toimivalta”); julkisasiamies Lenzin ratkaisuehdotus Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark (109/88, EU:C:1989:228, 17 kohta) ja julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus Almelo (C-393/92, EU:C:1994:42, 30 ja 32 kohta). Tuomiossa Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39) kyseessä olleet henkilöt olivat ”velvollisia käyttämään oikeusviranomaisena [ennakkoratkaisua pyytänyttä elintä]”. Julkisasiamies Gandin mainitussa asiassa Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:25) antamassa ratkaisuehdotuksessa käytettiin ilmaisua ”pakollinen elin”. Ks. tästä myös julkisasiamies Léger’n ratkaisuehdotus Mannesmann Anlagenbau Austria ym. (C-44/96, EU:C:1997:402, 36, 37 ja 40 kohta) ja tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 40.

39 — C-54/96, EU:C:1997:413.

40 — Julkisasiamies Léger’n ratkaisuehdotus Mannesmann Anlagenbau Austria ym. (C-44/96, EU:C:1997:402, 36 kohta) sisältää samankaltaisen tulkinnan tästä edellytyksestä ennen tuomiota Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413). Tämän ratkaisuehdotuksen mukaan perusteisiin, jotka on otettava huomioon, kuuluvat ”velvollisuus käyttää tätä elintä oikeussuojakeinona riitaisuuden ratkaisemiseksi” sekä ”elimen toimivalta ratkaista riitaisuus sitovalla päätöksellä”. Tuomiossa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. (C-44/96, EU:C:1998:4) yhteisöjen tuomioistuin ei ole käsitellyt tutkittavaksi ottamista, mutta se katsoi kysymysten tarkastelussa implisiittisesti, että ennakkoratkaisua pyytänyt elin oli SEUT 267 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion tuomioistuin.

41 — Tuomio Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413, 28 ja 29 kohta). Tuomiossa Gabalfrisa ym. (C-110/98–C-147/98, EU:C:2000:145, 35 ja 36 kohta) yhteisöjen tuomioistuin on niin ikään ottanut huomioon nämä pakottavuuden kaksi näkökohtaa, joista molemmat oli täytetty. Tuomiossa Torresi (C-58/13 ja C-59/13, EU:C:2014:2088, 20 kohta) unionin tuomioistuin on samalla tavoin katsonut pakolliseksi sellaisen elimen tuomiovallan, jonka toimivallasta oli säädetty laissa ja jonka toimivalta *ei ollut luonteeltaan valinnainen* ja jonka päätökset olivat täytäntöön pantavissa. Myös tässä tapauksessa molemmat edellytykset täyttyivät. Ks. tästä lisäksi tuomio Almelo (C-393/92, EU:C:1994:171, 21 kohta); julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus Almelo (C-393/92, EU:C:1994:42, 30 ja 32 kohta); julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, 47 kohta) ja julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus TDC (C-222/13, EU:C:2014:1979, 31 kohta).

42 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Emanuel (C-259/04, EU:C:2006:50, 29 kohta); julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, 48 ja 49 kohta) ja julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:246, 40 kohta). Unionin tuomioistuin luokitteli tuomiossa Emanuel (C-259/04, EU:C:2006:215) ja tuomiossa Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754) kyseessä olleet elimet SEUT 267 artiklassa tarkoitetuksi jäsenvaltion tuomioistuimeksi. Tuomiossa Belov (C-394/11, EU:C:2013:48, 54 kohta) ei tarkasteltu kysymystä ennakkoratkaisua pyytäneen elimen tuomiovallan pakottavuudesta, koska kyseessä olleiden elinten päätökset eivät perustuneet tuomiovallan käyttöön.

43 — C-259/04, EU:C:2006:215.

44 — Päätökset olivat lisäksi lähtökohtaisesti lopullisia, jos niistä ei poikkeuksellisesti nostettu laillisuusvalvontaa koskevaa kannetta (tuomio Emanuel, C-259/04, EU:C:2006:215, 21–25 kohta).

42. Samalla tavoin unionin tuomioistuin on luokitellut tuomiossa *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta*⁴⁵ pakolliseksi Tribunal Arbitral Tributário (Portugali) tuomiovallan; tämä tuomioistuin oli vaihtoehtoinen veroriitojen ratkaisumuoto, ja sen päätökset sitoivat asianosaisia. Kuten tähän tuomioon johtaneessa asiassa, verovelvollinen saattoi verotusasiassa joko kääntyä hallintotuomioistuimen puoleen tai vaatia veroasioita käsittelevän välimiesoikeuden perustamista, ja tällöin veroviranomaisen oli noudatettava verovelvollisen päätöstä. Veroriitojen ratkaiseminen välimiesmenettelyssä ei siis ollut verovelvollisen käytössä ollut ylimääräinen oikeussuojakeino vaan todellakin *perinteisen tuomioistuinmenettelyn vaihtoehto*.⁴⁶

43. Edellä mainituista tuomioista käykin ilmi, että unionin tuomioistuimen mukaan se, että oikeussuojakeinolle suppeasti ymmärrettynä on olemassa vaihtoehtoinen oikeussuojakeino, ei välttämättä estä pitämästä elintä, jossa vaihtoehtoiseen oikeussuojakeinoon on turvauduttu, SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena.⁴⁷ Tämä vaihtoehtoinen oikeussuojakeino voi poiketa perinteisestä samalla tavoin veroriitojen ratkaiseminen välimiesmenettelyssä poikkeaa muutoksenhausta hallintotuomioistuimissa. Vaikka vain yhden oikeussuojakeinon olemassaolo on mainittu useissa unionin tuomioistuimen tuomioissa, kun näissä tuomioissa kyseessä ollut oikeussuojakeino oli todella ainoa mahdollinen, unionin tuomioistuin ei ole milloinkaan katsonut mahdolliseksi, että ennakkoratkaisua pyytäneitä elintä ei pidettäisi SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna ”jäsenvaltion tuomioistuimena” yksistään sillä perusteella, että kyseisellä alalla oli olemassa useita mahdollisia oikeussuojakeinoja.⁴⁸

44. Minusta vaikuttaa lisäksi siltä, että unionin tuomioistuin on soveltanut alusta asti mainittua edellytystä sulkeakseen pois yksityiset välimiesoikeudet perinteisessä merkityksessä, vaikka tuomiovallan pakottavuutta koskevaa edellytystä ei sellaisenaan ole mainittu.⁴⁹ Näin ollen oikeuskäytännön mukaan on niin, ettei sopimukseen perustuva välimiesoikeus ole SEUT 267 artiklassa tarkoitettu jäsenvaltion tuomioistuin, jos sopimuspuolilla *ei ole minkäänlaista* oikeudellista tai tosiasiallista velvollisuutta saattaa riitojansa välimiesmenettelyssä ratkaistaviksi ja jos kyseisen jäsenvaltion viranomaiset eivät osallistu millään tavalla sen päätöksen tekoon, jolla käsittelyjärjestykseksi valitaan välimiesmenettely, ja jos viranomaisten tehtävänä ei ole osallistua viran

45 — C-377/13, EU:C:2014:1754.

46 — Tuomio *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:1754, 29 kohta). Ks. myös julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:246, ratkaisuehdotuksen 38–40 kohta). Tuomiossa *Broekmeulen* (246/80, EU:C:1981:218) yhteisöjen tuomioistuin otti niin ikään tutkittavaksi riippumattoman ammattialajärjestön esittämän ennakkoratkaisukysymyksen, vaikka valittajalla oli mahdollisuus saattaa asia vaihtoehtoisesti yleisten tuomioistuinten käsiteltäväksi. On kuitenkin syytä huomata, ettei tätä vaihtoehtoista oikeussuojakeinoa ollut koskaan todellisuudessa käytetty (ks. tuomion 15 ja 17 kohta). Toisaalta tuomioon *TDC* (C-222/13, EU:C:2014:2265) johtaneessa asiassa taloudellisella toimijalla oli periaatteessa mahdollisuus joko valittaa *Teleklagenævnetin*, joka on pysyvä julkinen riidanratkaisuelin, tai nostaa kanne suoraan yleisissä tuomioistuimissa. Julkisasiamies Botin mukaan tämä valinta ei estänyt toteamasta, että *Teleklagenævnetilla* katsotaan olevan pakollinen toimivalta (julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus *TDC* (C-222/13, EU:C:2014:1979, 33 ja 38 kohta)). Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan tutkinut *Teleklagenævnetin* tuomiovallan pakottavuutta, koska tämä ei täyttänyt riippumattomuuden edellytystä (tuomion 38 kohta).

47 — Unionin tuomioistuin on tosin hiljattain määräyksessä *Emmeci* (C-427/13, EU:C:2014:2121, 28–31 kohta) ottanut huomioon muutoksenhaun valinnaisuuden todetakseen, ettei ennakkoratkaisua pyytäneitä elintä voitu pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena. On kuitenkin aiheellista tähdentää, että tässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen päätökset eivät olleet sitovia. Siten ennakkoratkaisua pyytäneen elimen tuomiovalta ei ollut millään lailla tuomiossa *Dorsch Consult* (C-54/96, EU:C:1997:413) esitettyssä tulkinnassa tarkoitettulla tavalla pakollinen. Tässä suhteessa tilanne oli sama määräykseen *Cafom* ja *Samsung* johtaneessa asiassa (C-161/03, EU:C:2003:413, 14 ja 15 kohta).

48 — Ks. tästä tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteet 41 ja 47. Komissio totesi kuitenkin istunnossa, että tämän oikeuskäytännön a contrario -tulkinta saattaisi johtaa päätelmään, jonka mukaan kyseessä olleen oikeussuojakeinon on todella oltava ainoa ajateltavissa oleva oikeussuojakeino. Komission mukaan tämän tulkinnan välttämiseksi olisi kuitenkin otettava huomioon se erityinen normatiivinen asiayhteys, jossa ennakkoratkaisua pyytäneet elin on saattanut asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi (tuomio *Belov*, C-394/11, EU:C:2013:48, 41 kohta). A contrario -tulkinta ei tosin ole mielestäni tässä mahdollinen, koska unionin tuomioistuin ei ole milloinkaan todennut, että oikeuskäytännössä vahvistettujen edellytysten luettelo olisi tyhjentävä. Sitä vastoin se on jo aiemminkin todennut, ettei menettelyyn kontradiktorisuus ole ehdoton edellytys (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 24 kohta).

49 — Unionin tuomioistuin on kuitenkin vahvistanut tuomiossa *Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta* (C-377/13, EU:C:2014:1754, 27 kohta), että sen oikeuskäytäntö, joka koskee sopimukseen perustuvia välimiesoikeuksia, liittyy tähän edellytykseen.

puolesta asian käsittelyyn välimiesmenettelyssä.⁵⁰ Unionin tuomioistuin oli sitä vastoin ottanut tutkittaviksi sellaiset ennakkoratkaisukysymykset, jotka oli sille esittänyt välimiesoikeus, joka oli lakisääteinen, jonka päätökset sitoivat asianosaisia ja jonka toimivalta ei ollut riippuvainen asianosaisten sopimuksesta.⁵¹

45. Näin ollen se, että ennakkoratkaisua pyytäneen elimen päätökset ovat oikeudellisesti sitovia, on todella välttämätön edellytys sille, että se voidaan luokitella SEUT 267 artiklassa tarkoitetuksi jäsenvaltion tuomioistuimeksi, mutta tämä ei yksistään riitä, jotta mainitun elimen tuomiovaltaa voitaisiin pitää pakollisena SEUT 267 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla. Kyseisen elimen on lisäksi oltava sellainen, josta on säädetty lailla ja jonka toimivalta ei riipu asianosaisten tahdosta.⁵² Muistutan, että minusta ei kuitenkaan ole välttämätöntä, että muutoksenhaku tähän tuomioistuimeen on ainoa mahdollinen oikeussuojakeino.

46. Jos valitaan päinvastainen tulkinta, voitaisiin teoriassa esittää kysymys hallinto-oikeudellisia asioita käsittelevien espanjalaisten elimien tuomiovallan pakottavuudesta näihin tavanomaisiin hallintotuomioistuihin suoraan tehdyn julkisten hankintojen alaan liittyvän hallinnollisen muutoksenhaun yhteydessä. Hallinto-oikeudellisia asioita käsittelevän elimen tuomiovaltaa ei nähdäkseni voida tällaisessa tilanteessa pitää pakollisena, koska hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku ei ole ainoa olemassa oleva oikeussuojakeino.⁵³

47. Omasta puolestani vaikuttaa siltä, että edut, jotka liittyvät SEUT 267 artiklan tulkintaan, jonka mukaan Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin kaltainen ennakkoratkaisua pyytänyt elin voidaan luokitella jäsenvaltion tuomioistuimeksi vaihtoehtoisen oikeussuojakeinon olemassaolosta huolimatta, ovat merkittävämmät kuin mahdolliset haittatekijät. Mahdollisuus valita useiden oikeussuojakeinojen väliltä antaa näet yksityisille mahdollisuuden valita kulloiseenkin tilanteeseensa sopivimmalta tuntuvan oikeussuojakeinon.⁵⁴ Erityisestä muutoksenhakumenettelystä julkisten hankintojen alalla vastaavilla Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin kaltaisilla elimillä voi olla merkittävää tietämystä, jonka avulla ne voivat ratkaista nopeasti ja asiantuntevasti niiden käsiteltäväksi jätettyjä oikeusriitoja. Myös julkisten hankintojen alalla on kuitenkin mahdollista, että jotkin muutoksenhaut liittyvät pikemminkin yleisen hallinto-oikeuden alaa koskeviin kysymyksiin. Tällöin pakollinen muutoksenhaku erityiseen muutoksenhakuelimeen olisi tarpeetonta, jos tavanomainen hallintotuomioistuin olisi pätevämpi oikeusriidan ratkaisemiseen.⁵⁵

50 — Tuomio Nordsee (102/81, EU:C:1982:107, 10–12 kohta); tuomio Denuit ja Cordenier (C-125/04, EU:C:2005:69, 13 ja 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754, 27 kohta). Ks. myös määräys Merck Canada (C-555/13, EU:C:2014:92, 17 kohta).

51 — Tuomio Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark (109/88, EU:C:1989:383, 7–9 kohta) ja tuomio Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754, 28 ja 29 kohta). Ks. myös määräys Merck Canada (C-555/13, EU:C:2014:92, 18 ja 19 kohta).

52 — Ks. vastaavasti tuomio Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754, 29 kohta).

53 — Ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Belov (C-394/11, EU:C:2012:585, 48 kohta). Sitä vastoin jos hallinto-oikeudellinen muutoksenhaku tapahtuu vasta Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin kaltaisen erityisen elimen päätöksen jälkeen, ongelmaa ei ole, koska muutoksenhaku tavanomaisiin hallintotuomioistuihin on tässä vaiheessa eittämättä pakollinen. On kuitenkin aiheellista panna merkille, että Espanjan hallituksen mukaan Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin kaltaisten muutoksenhakuelinten päätökset ovat vain harvoin hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun kohteena, joten näiden elinten päätökset ovat useimmiten lopullisia.

54 — Ei pidä unohtaa, että yksityisoikeudellisissa asioissa vaihtoehtoisia tuomioistuihin voi olla olemassa rinnakkain. Ks. mm. tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla 12.12.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1215/2012 (EUVL L 351, s. 1) 7 ja 8 artikla, joissa luetellaan useita vaihtoehtoisia oikeuspaikkoja yksityisoikeudellisissa asioissa.

55 — Ks. tuomioistuinten erikoistumisesta julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:246, 50 kohta).

48. Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin päätökset ovat, tämä on syytä huomata, asianosaisia sitovia sekä täytäntöönpanokelpoisia.⁵⁶ Niillä on siten samat vaikutukset kuin hallintoriitoja käsittelevän ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antamilla ratkaisuilla, vaikka muutosta olisi haettu vastaavasta ylemmästä hallintotuomioistuimesta. Minusta näyttää, että jos muutosta ei voida hakea hallintoriitoja käsittelevästä tuomioistuimesta, Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin päätökset merkitsevät sitovaa ja lopullista ratkaisua hankintaviranomaisen ja tarjoajan väliselle riidalle.⁵⁷ Siten näille päätöksille on ominaista oikeusvoimaisuuden periaatteen vaikutusta vastaava sitovuus.

49. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kansallisella lainsäädännöllä perustettuna erityisenä kollegiaalisena hallintoelimenä, jonka lakisääteinen toimivalta ei riipu asianosaisten tahdosta ja joka antaa sitovia ratkaisuja, Tribunal Català de Contractes del Sector Públic täyttää unionin oikeuskäytännössä vahvistetut edellytykset sille, että sitä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna jäsenvaltion tuomioistuimena. Siinä on vireillä oikeudenkäyntiasia ja siltä on pyydetty ratkaisua menettelyssä, jonka tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen. Unionin tuomioistuimella on näin ollen toimivalta ratkaista tämän elimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset, ja ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

IV Ratkaisuehdotus

50. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin toteaa, että sillä on toimivalta ratkaista Tribunal Català de Contractes del Sector Públicin esittämät ennakkoratkaisukysymykset.

56 — Asetuksen 221/2013 26 §:n mukaan Tribunal Català de Contractes del Sector Públic voi todeta hankintaviranomaisten tekemien päätösten lainvastaisuuden ja tarvittaessa kumota ne sekä määrätä hankintaviranomainen korvaamaan asianosaiselle aiheutuneet vahingot ja haitat. Tällä elimellä on myös aineellinen toimivalta lausua väliaikaisten toimenpiteiden toteuttamisesta ennen julkisia hankintoja koskevaa erityistä muutoksenhakua sekä ratkaista pätemättömyyskysymyksiä, jotka perustuvat hankintasopimusten pätemättömyyttä koskeviin erityistapauksiin.

57 — Muistutan, että Espanjan hallituksen mukaan näitä päätöksiä on riitautettu vain harvoin (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 53).