



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 6 oktober 2015\*

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 89/665/EEG — Offentlig upphandling — Nationell lagstiftning — Avgifter för domstolsprövning av offentlig upphandling — Rätt till ett effektivt rättsmedel — Avgifter med avhållande verkan — Domstolsprövning av administrativa rättsakter — Effektivitets- och likvärdighetsprinciperna — Ändamålsenlig verkan”

I mål C-61/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (regional förvaltningsdomstol i Trento, Italien) genom beslut av den 21 november 2013, som inkom till domstolen den 7 februari 2014, i målet

**Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato**

mot

**Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme,**

**Ministero della Giustizia,**

**Ministero dell’Economia e delle Finanze,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Associazione Infermieristica D & F Care,**

**Camera degli Avvocati Amministrativisti,**

**Camera Amministrativa Romana,**

**Associazione dei Consumatori Cittadini Europei,**

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

**Associazione dei giovani amministrativisti (AGAm),**

**Ordine degli Avvocati di Roma,**

\* Rättegångsspråk: italienska.

**Società italiana degli avvocati amministrativisti (SIAA),**

**Ordine degli Avvocati di Trento,**

**Consiglio dell'ordine degli Avvocati di Firenze,**

**Medical Systems SpA,**

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (referent) och D. Šváby,

generaladvokat: N. Jääskinen,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 februari 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

- Greklands regering, genom K. Paraskevopoulou och V. Stroumpouli, båda i egenskap av ombud,
  - Österrikes regering, genom M. Fruhmann, i egenskap av ombud,
  - Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
  - Europeiska kommissionen, genom F. Moro och A. Tokár, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 7 maj 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,  
följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 1 i rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för provning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten (EGT L 395, s. 33; svensk specialutgåva, område 6, volym 3, s. 48), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 (EUT L 335, s. 31) (nedan kallat direktiv 89/665).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Orizzonte Salute – Studio Infermieristico Associato (nedan kallad Orizzonte Salute), och, å andra sidan, Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino – Città di Levico Terme (offentligt bolag för personliga tjänster San Valentino – staden Levico Terme) (nedan kallat Azienda), Ministero della Giustizia (justitieministeriet), Ministero dell’Economia e delle Finanze (ekonomi- och finansministeriet), Presidenza del Consiglio dei Ministri (ordföranden för ministerrådet) Segretario Generale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (generalsekreteraren vid den regionala förvaltningsdomstolen i Trento (Italien)). Målet rör förlängningen av ett avtal om tillhandahållande av vårdtjänster och en senare offentliggjord anbudsinfordran samt avgifter för domstolsprovning som ska erläggas för väckande av talan vid förvaltningsdomstol rörande offentliga upphandlingar.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

- 3 I tredje skälet i direktiv 89/665 anges att då man öppnar det offentliga upphandlingsområdet för konkurrens mellan medlemsstaterna, krävs en väsentligt större garanti för insyn och icke-diskriminering. För att detta ska ha påtaglig verkan, måste snabba och effektiva rättsmedel stå till buds i händelse av överträdelse av unionsrättens regler för offentlig upphandling eller av nationell lagstiftning om genomförandet av sådana regler.
- 4 Artikel 1 i direktivet har rubriken ”Tillämpningsområde och tillgängliga provningsförfaranden” och föreskriver följande:

”1. Detta direktiv ska tillämpas på avtal som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster [EUT L 134, s. 114], såvida inte sådana avtal omfattas av undantag i enlighet med artiklarna 10–18 i det direktivet.

Avtal enligt detta direktiv inbegriper offentliga kontrakt, ramavtal, byggkoncessioner och dynamiska inköpssystem.

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att garantera att en upphandlande myndighets beslut gällande avtal som omfattas av direktiv 2004/18/EG kan prövas effektivt, och i synnerhet så skyndsamt som möjligt enligt villkoren i artiklarna 2–2f i detta direktiv, när det görs gällande att sådana beslut har inneburit en överträdelse av [unions]lagstiftningen om offentlig upphandling eller nationella bestämmelser som införlivar denna lagstiftning.

2. Medlemsstaterna ska se till att det inte sker någon diskriminering mellan företag som åberopar skada i samband med ett tilldelningsförfarande till följd av den skillnad som görs enligt detta direktiv mellan nationella bestämmelser om genomförande av gemenskapslagstiftningen och andra nationella bestämmelser.

3. Medlemsstaterna ska se till att prövningsförfarandena ska vara tillgängliga på de villkor som medlemsstaterna själva anger, åtminstone för var och en som har eller har haft intresse av att få ingå ett visst avtal och som har lidit skada eller riskerar att lida skada till följd av en påstådd överträdelse.

...”

- 5 Artikel 7 i direktiv 2004/18 har rubriken ”Tröskelvärden för offentliga kontrakt” och fastställer de uppskattade tröskelvärden över vilka tilldelning av ett kontrakt måste ske enligt direktivets bestämmelser.
- 6 Dessa tröskelvärden ändras regelbundet genom Europeiska kommissionens förordningar och anpassas till de ekonomiska förhållandena. Vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet var tröskelvärdet för offentliga tjänstekontrakt tilldelade av andra upphandlande myndigheter än centrala statliga myndigheter fastställt till 193 000 euro genom kommissionens förordning (EG) nr 1177/2009 av den 30 november 2009 om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG, 2004/18/EG och 2009/81/EG avseende de tröskelvärden som ska tillämpas vid upphandlingsförfaranden (EUT L 314, s. 64).

#### *Italiensk rätt*

- 7 Genom artikel 13.1 i presidentdekret nr 115 av den 30 maj 2002, ändrat genom lag nr 228 av den 24 december 2012 (nedan kallat dekretet), infördes en ordning för domstolsavgifter med en standardavgift, vilken fastställs i förhållande till tvisteföremålets värde.
- 8 Till skillnad från vad som föreskrivs för tvistemål fastställs i artikel 13.6a i dekretet standardavgiften för administrativa förfaranden oberoende av tvisteföremålets värde.
- 9 Enligt artikel 13.6a är beloppet för standardavgiften i allmänhet 650 euro för mål som inleds vid regionala förvaltningsdomstolar och vid Consiglio di Stato (högsta förvaltningsdomstolen). I samma bestämmelse fastställs emellertid andra belopp för vissa typer av mål, vilka kan sänkas eller höjas.
- 10 Enligt artikel 13.6a d i dekretet är avgifterna följande när det gäller offentlig upphandling:
  - 2 000 euro när kontraktets värde är högst 200 000 euro,
  - 4 000 euro för tvister vars värde är mellan 200 000 och 1 000 000 euro, och
  - 6 000 euro för tvister vars värde överstiger 1 000 000 euro.
- 11 Enligt artikel 13.1a i dekretet höjs dessa belopp med 50 procent för mål om överklagande avseende offentlig upphandling.

- 12 Enligt artikel 13.1c i dekretet ska – när ett överklagande, även anslutningsöverklagande, helt ogillas, avvisas eller inte kan prövas – den part som överklagat erlägga en ytterligare avgift, i form av en standardavgift, som uppgår till samma belopp som erlagts för huvud- eller anslutningsöverklagandet.
- 13 Det framgår av beslutet om hänskjutande att det i tillämplig lagstiftning föreskrivs att standardavgiften ska betalas inte endast i samband med registreringen av den ansökan genom vilken talan väcks utan även för anslutningsöverklaganden och nya grunder som innebär att nya yrkanden framställs.
- 14 Det framgår av artikel 14.3 i dekretet att tvisteföremålets värde inte utgörs av den vinst som kan genereras av genomförandet av det kontrakt som fastställts av de upphandlande enheterna, utan av grundvärdet för kontraktet.

### **Det nationella målet och tolkningsfrågan**

- 15 Orizzonte Salute är en sammanslutning som utför vårdtjänster åt offentliga och privata organ. Orizzonte Salute har väckt en talan, som utökats med nya grunder, vid den hänskjutande domstolen. Orizzonte Salute har därvid ifrågasatt Aziendas beslut att tilldela Associazione infermieristica D & F Care på varandra följande kontrakt avseende vårdtjänster samt andra beslut som Azienda har fattat.
- 16 Kontraktet avseende dessa tjänster tilldelades inledningsvis genom förnyelse av det kontrakt som ingåtts med Associazione infermieristica D & F Care för en tidigare period och därefter till följd av en anbudsinfordran vilken endast omfattade vissa sammanslutningar med ackreditering utfärdad av Infermieri Professionali Assistenti Sanitari Vigilatrici d'Infanzia (IPASVI) (sjuksköterskor, vårdbiträden och barnsköterskor). Orizzonte Salute var inte medlem i IPASVI.
- 17 Orizzonte Salute betalade inledningsvis en domstolsavgift uppgående till standardbeloppet 650 euro, vilket motsvarade avgiften för väckande av ordinär förvaltningsrättslig talan.
- 18 Genom beslut av den 5 juni 2013 anmodades Orizzonte Salute av Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento att göra en kompletterande inbetalning – eftersom målet, på grund av de nya grunderna, rörde offentlig upphandling – för att erlägga standardavgiften för den typen av mål, vilken uppgår till 2 000 euro.
- 19 Genom en ny ansökan av den 2 juli 2013 ifrågasatte Orizzonte Salute det beslutet och åberopade därvid att artikel 13.6a i dekretet hade åsidosatts och att denna bestämmelse inte var förenlig med konstitutionen.
- 20 Det är mot bakgrund av denna talan som de statliga myndigheterna har inlett ett domstolsförfarande och gjort gällande att förvaltningsdomstolen saknar behörighet, eftersom standardavgiften utgör en skatt som ska angripas vid skattedomstol. De har också gjort gällande att talan är ogrundad.
- 21 Den hänskjutande domstolen har vidgått att standardavgiften är av skattekaraktär, men att det i målet vid den hänskjutande domstolen rör sig om en rättsakt från domstolens Segretario Generale som utgör ett förvaltningsbeslut. Enligt den hänskjutande domstolen ska därför beslutet av den 5 juni 2013 prövas i förvaltningsdomstol. Den hänskjutande domstolen anser att Orizzonte Salute har ett intresse av att betalningsanmodan avseende den förhöjda domstolsavgiften ogiltigförklaras.
- 22 Den hänskjutande domstolen har erinrat om att standardavgiften för förvaltningsmål, till skillnad från vad som föreskrivs för tvistemål, inte är beroende av tvisteföremålets värde och att särskilda belopp har fastställts för särskilda typer av förvaltningsmål.
- 23 Den hänskjutande domstolen har påpekat att när det gäller mål om offentlig upphandling är standardavgiften betydligt högre än de avgifter som ska erläggas för ordinära förvaltningsmål.

- 24 Den hänskjutande domstolen anser att avgifter för talan vid förvaltningsdomstolar, särskilt när det gäller offentlig upphandling, är ägnade att avhålla företag från att väcka talan och kan därför strida mot kriterier och principer i unionens rättsordning. Den hänskjutande domstolen antar att företagets vinst i allmänhet uppgår till 10 procent av kontraktets värde och anser att förskottsbetalningen av en standardavgift som överstiger en sådan vinst kan leda till att de rättssökande avstår från vissa processuella åtgärder.
- 25 Den hänskjutande domstolen anser således att den ifrågavarande nationella lagstiftningen begränsar rätten till domstolsprövning, minskar domstolskontrollens effektivitet, diskriminerar ekonomiskt svaga aktörer i förhållande till ekonomiskt starka aktörer och missgynnar dem i förhållande till aktörer som i sin verksamhet väcker talan vid domstolar med behörighet i civilrättsliga och marknadsrättsliga frågor. Den hänskjutande domstolen anser att statens kostnader för förvaltningsmål rörande offentlig upphandling inte är väsentligen annorlunda eller högre än kostnaderna för mål avseende andra typer av tvister.
- 26 Den hänskjutande domstolen har hänvisat till doktrinen enligt vilken den nationella lagstiftaren säkerligen har önskat minska antalet icke avgjorda mål och förenkla såväl genomförandet av offentliga bygg- och anläggningsarbeten som offentliga köp av varor och tjänster. Den hänskjutande domstolen har i detta hänseende påpekat att antalet mål rörande offentlig upphandling minskat väsentligt sedan år 2012.
- 27 Den hänskjutande domstolen har angett att värdet av kontraktet, beräknat i dess helhet, överstiger det tröskelvärde som föreskrivs i direktiv 2004/18. Den hänskjutande domstolen anser därför att principerna om effektivitet, skyndsamhet, icke-diskriminering och tillgänglighet i artikel 1 i direktiv 89/665 är tillämpliga i det nationella målet. Enligt den hänskjutande domstolen strider den nationella lagstiftningen i fråga mot dessa principer och mot rätten till ett effektivt rättsmedel, vilken erkänns i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 28 Mot denna bakgrund har Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Utgör principerna i [direktiv 89/665] hinder för [nationell lagstiftning] i vilken en hög standardavgift fastställs för tillgång till prövning vid förvaltningsdomstol i mål rörande offentlig upphandling?”

**Frågan huruvida de skriftliga yttranden som getts in till domstolen av intervenienterna i det nationella målet ska avvisas**

- 29 Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori (Codacons) (sammanslutning av föreningar och kommittéer för miljöskydd och brukares och konsumenters rättigheter), Camera Amministrativa Romana (förvaltningskammare i Rom), Associazione dei Consumatori Cittadini Europei (förening för europeiska konsumenter), Ordine degli Avvocati di Roma (advokatsamfund i Rom), Associazione dei giovani amministrativisti (förening för unga förvaltningsrättsjurister), Società italiana degli avvocati amministrativisti (italienskt samfund för förvaltningsrättsadvokater) (nedan tillsammans kallade intervenienterna i det nationella målet) har intervenerat i det nationella målet till stöd för Orizzonte Salute och har gett in skriftliga yttranden till EU-domstolen.
- 30 Den italienska regeringen anser att domstolen ska avvisa de skriftliga yttranden som getts in av intervenienterna efter det att beslutet om hänskjutande meddelats och det nationella målet vilandeförklarats. Enligt den italienska regeringen följer detta av artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol och den nationella domstolen har ingen möjlighet att, efter det att målet vilandeförklarats, bedöma huruvida en intervention kan tillåtas efter hänskjutandet. Den italienska

regeringen anser att de skriftliga yttranden som ingetts av andra fysiska eller juridiska personer än de som var i fråga när begäran om förhandsavgörande framställdes ska avlägsnas från akten för att undvika att talan förvandlas till en medborgartalan (*actio popularis*).

- 31 När det gäller deltagandet i ett mål om förhandsavgörande erinrar domstolen om att det följer av artikel 96.1 i rättegångsreglerna, jämförd med artikel 23 i stadgan för domstolen, att rätten att avge yttranden vid domstolen tillkommer följande: parterna i det nationella målet, medlemsstaterna, kommissionen, i förekommande fall den unionsinstitution, det unionsorgan eller den unionsbyrå som har antagit den akt vars giltighet eller tolkning är omtvistad, andra stater än medlemsstaterna som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, Eftas övervakningsmyndighet och berörda tredjeländer. Eftersom uppräknningen i dessa bestämmelser är uttömmande, kan denna rätt inte utsträckas till fysiska eller juridiska personer som inte är uttryckligen angivna.
- 32 ”Parter i det nationella målet” är enligt artikel 97.1 i rättegångsreglerna de parter som har angetts som sådana av den hänskjutande domstolen enligt nationella processrättsliga regler. Följaktligen ankommer det på den nationella domstolen att enligt nationella processrättsliga regler fastställa vilka som är parter i det nationella målet.
- 33 Det ankommer inte på EU-domstolen att kontrollera huruvida ett beslut av den hänskjutande domstolen att tillåta en intervention i det nationella målet har fattats i enlighet med dessa regler. EU-domstolen måste följa ett sådant beslut så länge det inte ändrats till följd av ett rättsmedel enligt nationell rätt (se, analogt, dom Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz, C-309/02, EU:C:2004:799, punkt 26, och dom Burtscher, C-213/04, EU:C:2005:731, punkt 32).
- 34 I förevarande mål har det inte gjorts gällande att beslutet att tillåta interventionerna i det nationella målet strider mot de processuella regler som är tillämpliga i det nationella målet eller att detta beslut överklagats.
- 35 En person som ansökt om intervention vid en nationell domstol utan avsikt att spela en aktiv roll i det nationella målet, utan endast med avsikt att delta i målet vid EU-domstolen, kan inte anses vara ”part i det nationella målet” i den mening som avses i artikel 96.1 i rättegångsreglerna, jämförd med artikel 23 i stadgan för domstolen. Denna person kan inte heller tillåtas att delta i ett förfarande vid domstolen som avses i artikel 267 FEUF (se, för ett liknande resonemang, beslutet Football Association Premier League m.fl., C-403/08 och C-429/08, EU:C:2009:789, punkt 9).
- 36 Domstolen konstaterar emellertid att det inte lämnats några uppgifter till domstolen som visar att intervenienterna i det nationella målet inte avsåg att spela en aktiv roll i det nationella målet och endast avsåg att yttra sig i målet vid EU-domstolen.
- 37 Slutligen skulle det strida mot principen om god rättsskipning och kravet på att mål om förhandsavgörande ska handläggas inom skälig tid om det skriftliga förfarandet vid EU-domstolen inte kunde avslutas eller var tvunget att återupptas med anledning av successiva interventionsansökningar och tvåmånadersfristen, i artikel 23 andra stycket i stadgan för domstolen, för ingivande av skriftliga yttranden från dessa intervenienter.
- 38 Det är mot denna bakgrund som det i artikel 97.2 i domstolens rättegångsregler föreskrivs att när den hänskjutande domstolen upplyser domstolen om att en ny part har inträtt i det nationella målet och förfarandet vid domstolen redan pågår, måste den nya parten godta förfarandet såsom det föreligger när denna upplysning ges.
- 39 Domstolen kan således ha skäl att endast tillåta intervenienter i det nationella målet att lämna skriftliga yttranden inom den frist för skriftliga yttranden som gäller för rättegångsdeltagarna enligt artikel 23 i stadgan för domstolen, vilka inledningsvis har delgivits begäran om förhandsavgörande.

- 40 Domstolen konstaterar att i förevarande mål har den omständigheten att de intervenienter som godtagits i det nationella målet av den hänskjutande domstolen har gett in skriftliga yttranden inte äventyrat en god rättsskipning och handläggning av målet inom skälig tid. Domstolen ansåg därför att det inte fanns skäl att utnyttja den möjlighet om nämnts i föregående punkt i denna dom.
- 41 Mot bakgrund av det ovan anförda kan domstolen inte godta de argument som framförts av den italienska regeringen i syfte att domstolen ska avvisa de skriftliga yttranden om ingetts av intervenienterna i det nationella målet. Dessa skriftliga yttranden som ingetts till EU-domstolen ska således beaktas.

### Prövning av tolkningsfrågan

- 42 Den hänskjutande domstolen har ställt tolkningsfrågan för att få klarhet i huruvida artikel 1 i direktiv 89/665 samt principerna om likvärdighet och effektivitet ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det nationella målet, i vilken föreskrivs betalning av domstolsavgifter, för väckande vid förvaltningsdomstol av talan rörande offentlig upphandling, vilka är högre än avgifterna avseende andra rättsområden.
- 43 Enligt artikel 1.1 och 1.3 i direktiv 89/665 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att så snabba och effektiva rättsmedel som möjligt står till buds mot upphandlande myndigheters beslut som strider mot unionsrätten. Dessa rättsmedel ska ge tillgång till prövningsförfaranden för var och en som har eller har haft intresse av att få ingå ett visst avtal och som har lidit skada eller riskerar att lida skada till följd av en påstådd överträdelse.
- 44 Enligt direktiv 89/665 ges medlemsstaterna befogenhet att företa en skönsmässig bedömning vad avser valet av processrättsliga skyddsregler och dithörande formkrav (se domen *Combinatie Spijker Infrabouw-De Jonge Konstruktie m.fl.*, C-568/08, EU:C:2010:751, punkt 57).
- 45 Direktiv 89/665 innehåller till exempel inte någon bestämmelse som särskilt avser avgifter som ska erläggas av sökandena när de väcker talan om ogiltigförklaring, i enlighet med artikel 2.1 b i direktivet, av ett beslut som påstås vara rättsstridigt och som avser en offentlig upphandling.
- 46 Enligt fast rättspraxis ankommer det, i avsaknad av unionsbestämmelser på området, på varje medlemsstat att, enligt principen om processuell autonomi för medlemsstaterna, fastställa de regler för det administrativa förfarandet och domstolsförfarandet som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än de som avser liknande talan som syftar till att skydda de rättigheter som följer av den nationella rättsordningen (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se dom *Club Hotel Loutraki m.fl.*, C-145/08 och C-149/08, EU:C:2010:247, punkt 74, och dom *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, punkt 39).
- 47 Eftersom sådana domstolsavgifter utgör förfaranderegler som är avsedda att tillvarata rättigheter som följer av unionsrätten och som tillkommer anbudssökande och anbudsgivare som förfördelats genom beslut av upphandlande myndigheter, får de inte förta den ändamålsenliga verkan av direktiv 89/665 (se, för ett liknande resonemang, dom *Universale-Bau m.fl.*, C-470/99, EU:C:2002:746, punkt 72, och dom *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, punkt 40).
- 48 När det gäller effektivitetsprincipen har domstolen fastställt att denna innebär ett krav på ett effektivt domstolsskydd, vilket stadfästs i artikel 47 i stadgan och som den nationella domstolen måste uppfylla (se, för ett liknande resonemang, domen *Sánchez Morcillo och Abril García*, C-169/14, EU:C:2014:2099, punkt 35, och där angiven rättspraxis).



- 49 Således måste artikel 1 i direktiv 89/665 med nödvändighet tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna i stadgan, särskilt rätten till ett effektivt rättsmedel, som föreskrivs i artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, domen Ryneš, C-212/13, EU:C:2014:2428, punkt 29).
- 50 Domstolen ska således pröva huruvida en lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet kan anses förenlig med principerna om likvärdighet och effektivitet samt den ändamålsenliga verkan av direktiv 89/665.
- 51 Denna prövning består av två delar, dels de standardavgifter som ska erläggas för att väcka talan rörande offentlig upphandling vid förvaltningsdomstol, dels sammanläggningen av sådana avgifter som ska erläggas i ett och samma förvaltningsmål rörande offentlig upphandling.

*Standardavgifter som ska erläggas för att väcka talan rörande offentlig upphandling vid förvaltningsdomstol*

- 52 Inledningsvis erinrar domstolen, i likhet med den österrikiska regeringen, om att direktiv 89/665, enligt artikel 1.1 i direktivet, ska tillämpas på avtal som avses i direktiv 2004/18, såvida inte sådana avtal omfattas av undantag i enlighet med artiklarna 10–18 i det direktivet.
- 53 Enligt artikel 7, som återfinns i kapitel II i direktiv 2004/18 med rubriken ”Tillämpningsområde”, avser detta endast offentliga kontrakt vars värde exklusive mervärdesskatt beräknas uppgå till minst de tröskelvärden som föreskrivs i denna bestämmelse.
- 54 Av detta följer att offentliga kontrakt som tilldelas av upphandlande myndigheter som inte är centrala statliga myndigheter och vars värde understiger 193 000 euro inte omfattas av direktiv 2004/18 och följaktligen inte heller av direktiv 89/665.
- 55 När det gäller effektivitetsprincipen erinrar domstolen om att det system med domstolsavgifter som är i fråga i det nationella målet innehåller tre fasta standardavgifter som uppgår till 2 000, 4 000 respektive 6 000 euro för tre kategorier av offentliga kontrakt, nämligen kontrakt med ett värde av högst 200 000 euro, kontrakt med ett värde mellan 200 000 och 1 000 000 euro och kontrakt med ett värde över 1 000 000 euro.
- 56 Det framgår av de handlingar som ingetts till domstolen att systemet med fasta standardavgifter är proportionellt i förhållande till värdet av de offentliga kontrakt som omfattas av dessa tre olika kategorier och, i sin helhet, regressivt.
- 57 Den standardavgift som ska erläggas, vilken uttrycks i procent av ”gränsvärdena” för de tre kategorierna av offentliga kontrakt, varierar nämligen mellan 1,0 procent och 1,036 procent av kontraktets värde om detta är mellan 193 000 och 200 000 euro, mellan 0,4 och 2,0 procent om värdet är mellan 200 000 och 1 000 000 euro, och uppgår till 0,6 procent av kontraktets värde eller mindre om värdet överstiger 1 000 000 euro.
- 58 Avgifter som ska erläggas för att väcka talan rörande offentlig upphandling vid förvaltningsdomstolar och som inte överstiger 2 procent av det berörda kontraktets värde är inte ägnade att göra det praktiskt omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som tillerkänns i unionens rättsordning när det gäller offentlig upphandling.
- 59 Inget av det som anförts av den hänskjutande domstolen eller av de som yttrat sig vid EU-domstolen påverkar denna bedömning.

- 60 När det gäller fastställandet av standardavgiften utifrån värdet av kontraktet i fråga och inte utifrån den vinst som företaget som deltar i anbudsförandet kan förvänta sig av kontraktet påpekar domstolen för det första att flera medlemsstater godtar möjligheten att fastställa domstolsavgifter utifrån tvisteföremålets värde.
- 61 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 40 i sitt förslag till avgörande skulle för det andra ett system, på området för offentlig upphandling, som kräver en särskild beräkning för varje anbudsförande och varje företag, vars resultat skall kunna ifrågasättas, vara komplicerat och oförutsebart.
- 62 När det gäller tillämpningen av de italienska standardavgifterna till nackdel för ekonomiskt svaga aktörer påpekar domstolen för det första, i likhet med kommissionen, att avgifterna tillämpas utan åtskillnad, när det gäller form och belopp, i förhållande till samtliga rättssökande som önskar väcka talan mot ett beslut som antagits av upphandlande myndigheter.
- 63 Domstolen konstaterar att ett sådant system inte leder till någon skillnad i behandling av aktörer som är verksamma i samma bransch.
- 64 Det framgår dessutom av bestämmelserna i unionsdirektiven rörande offentlig upphandling, såsom artikel 47 i direktiv 2004/18, att ett företags deltagande i en offentlig upphandling förutsätter en viss ekonomisk och finansiell kapacitet.
- 65 Trots att sökanden är skyldig att erlägga standardavgiften när talan väcks mot ett beslut rörande en offentlig upphandling är slutligen den tappande parten i princip skyldig att ersätta de domstolsavgifter som den vinnande parten har erlagt.
- 66 När det gäller likvärdighetsprincipen kan den omständigheten att den standardavgift som ska erläggas när det gäller mål om offentlig upphandling är högre än de avgifter som ska erläggas i ordinära förvaltningsmål och tvistemål inte i sig anses visa att likvärdighetsprincipen har åsidosatts.
- 67 Såsom det erinrats om i punkt 46 i förevarande dom innebär nämligen likvärdighetsprincipen att en talan som grundar sig på åsidosättande av nationell rätt och en likadan talan som grundar sig på åsidosättande av unionsrätten ska behandlas lika, men inte att nationella processuella regler som är tillämpliga på olika typer av tvister, såsom tvistemål respektive förvaltningsmål, eller på tvister rörande två olika rättsområden ska vara likvärdiga (se domen ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, punkt 74).
- 68 I förevarande fall är inget av det som anförts vid domstolen ägnat att stödja påståendet att det italienska systemet med standardavgifter tillämpas olika beroende på om talan grundar sig på rättigheter som den rättssökande har enligt unionsrätten rörande offentlig upphandling eller på åsidosättande av nationell rätt på samma område.
- 69 Domstolen konstaterar därför att de domstolsavgifter som ska erläggas vid väckande av en talan vid förvaltningsdomstol rörande offentlig upphandling, såsom de standardavgifter som är i fråga i det nationella målet, inte strider mot den ändamålsenliga verkan av direktiv 89/665 eller mot principerna om likvärdighet och effektivitet.

*Sammanläggningen av standardavgifter som ska erläggas i ett och samma förvaltningsmål rörande offentlig upphandling*

- 70 Enligt den nationella lagstiftningen ska standardavgiften inte endast erläggas vid registrering av en ansökan genom vilken talan väcks mot ett beslut som har fattats av en upphandlande myndighet rörande en offentlig upphandling. Samma belopp ska dessutom erläggas för genkärsmål och för nya grunder som innebär nya yrkanden under rättegången.
- 71 Det tycks framgå av beslutet om hänskjutande att enligt ett cirkulär från Segretario Generale av den 18 oktober 2001 behöver ytterligare avgifter endast erläggas för processhandlingar som är fristående, i förhållande till den ansökan genom vilken talan väckts, och som väsentligen utvidgar föremålet för tvisten.
- 72 Ett system med flera domstolsavgifter som läggs till varandra i samma förvaltningsmål strider i princip varken mot artikel 1 i direktiv 89/665, jämförd med artikel 47 i stadgan, eller mot principerna om likvärdighet och effektivitet.
- 73 Ett sådant system bidrar i princip till att rättssystemet fungerar väl, eftersom det utgör en inkomstkälla för medlemsstaternas rättssystem och motverkar yrkanden som uppenbart saknar grund och som endast syftar till att försena förfarandet.
- 74 Dessa ändamål kan emellertid endast motivera ett system med flera domstolsavgifter, såsom det system som är i fråga i det nationella målet, för det fall föremålet för de nya yrkandena eller de nya grunderna verkligen är ett annat och innebär en betydande utvidgning av föremålet för den tvist som redan anhängiggjorts.
- 75 Om så däremot inte är fallet strider skyldigheten att erlägga ytterligare domstolsavgifter för sådana yrkanden och grunder mot kravet i direktiv 89/665 på att rättsmedel ska vara tillgängliga och mot effektivitetsprincipen.
- 76 När en person framställer fler yrkanden eller grunder i samma förfarande innebär inte omständigheten att slutmålet är att erhålla ett visst kontrakt i sig nödvändigtvis att föremålet för yrkandena eller grunderna är detsamma.
- 77 För det fall en berörd part ifrågasätter en avgift ankommer det på den nationella domstolen att undersöka föremålet för de yrkanden som framställts eller de grunder som åberopats av en rättssökande i samma mål. Om den nationella domstolen konstaterar att föremålen inte verkligen skiljer sig åt och inte innebär en betydande utvidgning av föremålet för den tvist som redan anhängiggjorts, är den skyldig att frigöra den rättssökande från skyldigheten att betala ytterligare domstolsavgifter.
- 78 Det har inte heller anförts något vid domstolen som är ägnat att innebära att systemet med ytterligare standardavgifter strider mot likvärdighetsprincipen.
- 79 Mot bakgrund av det anförda ska tolkningsfrågan besvaras på följande sätt:
- Artikel 1 i direktiv 89/665 samt principerna om likvärdighet och effektivitet ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken föreskrivs betalning av domstolsavgifter, såsom den standardavgift som är i fråga i det nationella målet, för väckande av talan rörande offentlig upphandling vid förvaltningsdomstol.
  - Artikel 1 i direktiv 89/665 samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör inte hinder för att flera domstolsavgifter ska erläggas av en rättssökande som framställer flera yrkanden avseende samma offentliga upphandling eller hinder för att denne rättssökande åläggs att betala ytterligare

domstolsavgifter för att kunna återropa ytterligare grunder rörande samma offentliga upphandling i en pågående rättegång. För det fall en berörd part ifrågasätter en avgift ankommer det emellertid på den nationella domstolen att undersöka föremålet för de yrkanden som framställts eller de grunder som återropats av en rättssökande i samma mål. Om den nationella domstolen konstaterar att föremålen inte verkligen skiljer sig åt och inte innebär en betydande utvidgning av föremålet för den tvist som redan anhängiggjorts, är den skyldig att frigöra den rättssökande från skyldigheten att betala ytterligare domstolsavgifter.

### Rättegångskostnader

<sup>80</sup> Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 1 i rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007, samt principerna om likvärdighet och effektivitet ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken föreskrivs betalning av domstolsavgifter, såsom den standardavgift som är i fråga i det nationella målet, för väckande av talan rörande offentlig upphandling vid förvaltningsdomstol.**
- 2) **Artikel 1 i direktiv 89/665, i dess lydelse enligt direktiv 2007/66, samt principerna om likvärdighet och effektivitet utgör inte hinder för att flera domstolsavgifter ska erläggas av en rättssökande som framställer flera yrkanden avseende samma offentliga upphandling eller hinder för att denne rättssökande åläggs att betala ytterligare domstolsavgifter för att kunna återropa ytterligare grunder rörande samma offentliga upphandling i en pågående rättegång. För det fall en berörd part ifrågasätter en avgift ankommer det emellertid på den nationella domstolen att undersöka föremålet för de yrkanden som framställts eller de grunder som återropats av en rättssökande i samma mål. Om den nationella domstolen konstaterar att föremålen inte verkligen skiljer sig åt och inte innebär en betydande utvidgning av föremålet för den tvist som redan anhängiggjorts, är den skyldig att frigöra den rättssökande från skyldigheten att betala ytterligare domstolsavgifter.**

Underskrifter