Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

28 päivänä huhtikuuta 2022*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2014/24/EU – Julkiset hankinnat – 63 artikla – Talouden toimijoiden ryhmittymä käyttää hyväksi muiden yksiköiden voimavaroja – Hankintaviranomaisen mahdollisuus edellyttää, että yksi tähän ryhmittymään osallistuvista toteuttaa tietyt kriittiset tehtävät – Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan ryhmittymää edustavan yrityksen on pääosin täytettävä edellytykset ja toteutettava suoritukset

Asiassa C-642/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sisilian alueen ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 14.10.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 27.11.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Caruter Srl

vastaan

S.R.R., Messina Provincia SCpA,

Comune di Basicò,

Comune di Falcone,

Comune di Fondachelli Fantina,

Comune di Gioiosa Marea,

Comune di Librizzi,

Comune di Mazzarrà Sant'Andrea,

Comune di Montagnareale,

Comune di Oliveri,

Comune di Piraino,

Comune di San Piero Patti,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

Comune di Sant'Angelo di Brolo,

Regione Siciliana – Urega – Ufficio regionale espletamento gare d'appalti lavori pubblici Messina ja

Regione Siciliana – Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità,

Ditta individuale Pippo Pizzon,

Onofaro Antonino Srl:n,

Gial Plast Srl:n ja

Colombo Biagio Srl:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos sekä tuomarit S. Rodin (esittelevä tuomari), J.-C. Bonichot, L. S. Rossi ja O. Spineanu-Matei,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Ditta individuale Pippo Pizzo, edustajanaan R. Rotigliano, avvocato,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan C. Colelli, avvocato dello Stato, ja de M. Cherubini, procuratore dello Stato,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Wils, G. Gattinara ja P. Ondrůšek,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (EUVL 2014, L 94, s. 65) 63 artiklan, luettuna yhdessä SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa vahvistettujen sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteiden kanssa, tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä Caruter Srl ja toisaalta S.R.R. Messina Provincia SCpA (jäljempänä SRR), Comune di Basicò (Basicòn kunta, Italia), Comune di Falcone (Falconen kunta, Italia), Comune di Fondachelli Fantina (Fondachelli Fantinan kunta, Italia), Comune di Gioiosa Marea (Gioiosa Marean kunta, Italia), Comune di Librizzi (Librizzin kunta, Italia), Comune di Mazzarrà Sant'Andrea (Mazzarrà Sant'Andrean kunta, Italia), Comune di Montagnareale (Montagnarealen kunta, Italia), Comune di Oliveri (Oliverin kunta, Italia), Comune di Piraino (Pirainon kunta, Italia), Comune di San Piero Patti (San Piero Pattin kunta, Italia), Comune di Sant'Angelo di Brolo (Sant-Angelo di Brolon kunta, Italia) sekä Regione Siciliana – Urega – Ufficio regionale espletamento gare d'appalti lavori pubblici Messina (Sisilian alue – Urega – Julkisia rakennusurakoita koskevista tarjouspyynnöistä vastaava Messinan aluetoimisto, Italia) ja Regione Siciliana – Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità (Sisilian alue – Infrastrukuurista ja liikkuvuudesta vastaava alueviranomainen, Italia) ja joka koskee lajitellun ja sekalaisen kiinteän yhdyskuntajätteen ja niihin rinnastettavan jätteen poisviemiseksi, keräämiseksi ja kuljettamiseksi tarvittavien palvelujen sekä muiden julkisten hygieniapalvelujen tuottamista SRR:ään kuuluvissa 33 kunnassa koskevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolen valintaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2014/24 johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

> "(1) Jäsenvaltioiden viranomaisten tehdessä hankintasopimuksia tai tehtäessä tällaisia sopimuksia niiden puolesta on noudatettava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) periaatteita ja erityisesti tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta, sijoittautumisvapauden periaatetta ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatetta sekä niistä johtuvia periaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun, syrjimättömyyden, vastavuoroisen tunnustamisen, suhteellisuuden ja avoimuuden periaatteita. Tietyn arvon ylittäviä hankintasopimuksia varten olisi kuitenkin laadittava säännöt, joilla sovitetaan yhteen kansallisia hankintamenettelyjä sen varmistamiseksi, että näitä periaatteita noudatetaan käytännössä ja että julkiset hankinnat avataan kilpailulle.
>
> (2) – – olisi tarkistettava ja nykyaikaistettava julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, – – jotta voidaan tehostaa julkisten varojen käyttöä, helpottaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, jäljempänä 'pk-yritykset', osallistumista julkisiin hankintoihin – –. Lisäksi on tarpeen selventää peruslähtökohtia ja -käsitteitä, jotta voidaan taata oikeusvarmuus ja sisällyttää lainsäädäntöön tiettyjä näkökohtia, jotka liittyvät asiaa koskevaan Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön."

4 Tämän direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on "Määritelmät", 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

> "Tässä direktiivissä tarkoitetaan
>
> – –

10. ’talouden toimijalla’ luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä tai julkista yksikköä tai tällaisten henkilöiden ja/tai yksiköiden ryhmää, yritysten mahdolliset tilapäiset yhteenliittymät mukaan lukien, joka tarjoaa markkinoilla rakennustöiden ja/tai -urakoiden toteuttamista, tavaroiden toimittamista tai palvelujen suorittamista;

– –”

5 Kyseisen direktiivin 19 artiklan, jonka otsikkona on ”Talouden toimijat”, 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Talouden toimijoiden ryhmittymät, mukaan lukien tilapäiset yhteenliittymät, voivat osallistua hankintamenettelyihin. Hankintaviranomaiset eivät saa edellyttää, että niillä on oltava tietty oikeudellinen muoto tarjouksen tai osallistumishakemuksen tekemiseksi.

Tarvittaessa hankintaviranomaiset voivat selventää hankinta-asiakirjoissa, kuinka talouden toimijoiden on täytettävä 58 artiklassa tarkoitetut vaatimukset taloudellisesta ja rahoituksellisesta tilanteesta taikka teknisestä ja ammatillisesta pätevyydestä, jos tämä on objektiivisesti perusteltua ja oikeasuhteista. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa vakiomuodon sille, miten talouden toimijoiden ryhmittymien on täytettävä nämä vaatimukset.

Tällaisten talouden toimijoiden ryhmittymien toteuttamien hankintasopimusten toteuttamisen ehtojen, jotka poikkeavat yksittäisiin osallistujiin sovellettavista ehdoista, on niin ikään oltava objektiivisesti perusteltuja ja oikeasuhteisia.”

6 Saman direktiivin 58 artiklan, jonka otsikko on ”Valintaperusteet”, 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteen osalta hankintaviranomaiset voivat asettaa vaatimuksia, joilla varmistetaan, että talouden toimijoilla on hankintasopimuksen toteuttamiseen tarvittavat taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat. Tätä varten hankintaviranomaiset voivat vaatia erityisesti, että talouden toimijoilla on tietty vuotuinen vähimmäisliikevaihto, johon kuuluu tietty vähimmäisliikevaihto hankintasopimuksen kattamalla alalla. Lisäksi hankintaviranomaiset voivat vaatia, että talouden toimijat esittävät tiedot tilinpäätöksestään – – Ne voivat vaatia myös asianmukaista ammatinharjoittajan vastuuvakuutuksen tasoa.

– –

4. Teknisen ja ammatillisen pätevyyden osalta hankintaviranomaiset voivat asettaa vaatimuksia, joilla varmistetaan, että talouden toimijoilla on tarvittavat henkilöstö- ja tekniset voimavarat ja kokemusta hankintasopimuksen toteuttamiseksi asianmukaisia laatuvaatimuksia noudattaen.

– –”

7 Direktiivin 2014/24 63 artiklassa, jonka otsikko on ”Muiden yksiköiden voimavarojen hyväksi käyttäminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Niiden perusteiden osalta, jotka liittyvät 58 artiklan 3 kohdan mukaisesti vahvistettuun taloudelliseen tilanteeseen ja rahoitusasemaan ja 58 artiklan 4 kohdan mukaisesti vahvistettuun tekniseen ja ammatilliseen pätevyyteen, talouden toimija voi tarkoituksenmukaisissa tapauksissa yksittäistä sopimusta varten käyttää hyväksi muiden yksiköiden voimavaroja riippumatta sen ja näiden yksiköiden välisten yhteyksien oikeudellisesta luonteesta. Niiden perusteiden osalta, jotka

liittyvät liitteessä XII olevan II osan f alakohdassa vahvistettuun koulutukseen ja ammatilliseen pätevyyteen tai asiaankuuluvaan ammatilliseen kokemukseen, talouden toimijat voivat kuitenkin käyttää hyväksi muiden yksiköiden voimavaroja vain, jos kyseiset yksiköt suorittavat rakennusurakoita tai palveluja, joissa tällaisia voimavaroja vaaditaan. Jos talouden toimija haluaa käyttää hyväksi muiden yksiköiden voimavaroja, sen on osoitettava hankintaviranomaiselle, että sillä on käytettävissään tarvittavat voimavarat, esittämällä esimerkiksi näiden yksiköiden asiasta antama sitoumus.

– –

Edellä 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu talouden toimijoiden ryhmittymä voi samoin edellytyksin käyttää hyväksi ryhmittymään osallistuvien toimijoiden tai muiden yksiköiden voimavaroja.

2. Kun kyse on rakennusurakka- ja palveluhankintasopimuksista sekä tavarahankintasopimuksiin liittyvistä kokoamis- tai asennustöistä, hankintaviranomaiset voivat vaatia, että tarjoaja itse toteuttaa [suoraan] tietyt kriittiset tehtävät tai, jos tarjoajina on 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu talouden toimijoiden ryhmittymä, joku ryhmittymään osallistuvista toimijoista toteuttaa kyseiset kriittiset tehtävät.”

Italian oikeus

8 Julkisia hankintoja koskevasta koodeksista 18.4.2016 annetun asetuksen nro 50 (decreto legislativo, 18.4.2016, n. 50 – Codice dei contratti pubblici; Supplemento ordinario, GURI nro 91, 19.4.2016) 83 §:n, joka koskee valintaperusteita ja asiakirjojen laatimisessa avustamista, 8 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hankintaviranomaisten on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai kiinnostuksen ilmaisemista koskevassa pyynnössä vaaditut osallistumisedellytykset, jotka voidaan ilmaista vähimmäisvoimavaroina, sekä hyväksyttävät todistuskeinot, ja niiden on tarkastettava muodollisesti ja aineellisesti hankinnan toteuttamista koskevat voimavarat, tekninen ja ammatillinen pätevyys, yrityksen sisäiset henkilöstöresurssit mukaan luettuina, sekä tosiasiallisesti harjoitettu toiminta. Edellä 45 §:n 2 momentin d, e, f ja g kohdassa tarkoitettujen yksiköiden osalta hankintailmoituksessa ilmoitetaan mahdolliset suhteet, joissa osallistuvien eri kilpailijoiden on täytettävä nämä edellytykset. Ryhmittymän edustajan on joka tapauksessa pääosin täytettävä edellytykset ja toteutettava suoritukset. Hankintailmoituksiin ja tarjouspyyntökirjeisiin ei saa menettelystä poissulkemisen uhalla sisältyä muita vaatimuksia kuin ne, joista säädetään tässä koodeksissa ja muissa voimassa olevissa säännöksissä. Tällaiset vaatimukset ovat joka tapauksessa pätemättömiä.”

9 Koodeksin 89 §:n, joka koskee mahdollisuutta käyttää hyväksi muiden yksiköiden voimavaroja, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Yksin tai 45 §:ssä tarkoitetun ryhmittymän jäsenenä toimiva talouden toimija voi yksittäistä sopimusta varten täyttää 83 §:n 1 momentin b ja c kohdassa tarkoitetut, hankintamenettelyyn osallistumista varten tarvittavat taloutta, rahoitusta sekä teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset, lukuun ottamatta joka tapauksessa 80 §:ssä tarkoitettuja vaatimuksia, käyttämällä hyväksi muiden yksiköiden, myös ryhmittymään osallistuvien toimijoiden, voimavaroja, riippumatta sen ja näiden yksiköiden välisten yhteyksien oikeudellisesta luonteesta. – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

10 SRR käynnisti julkisia hankintoja koskevan sopimuksen tekomenettelyn hankkiakseen lajitellun ja sekalaisen kiinteän yhdyskuntajätteen ja niihin rinnastettavan jätteen poisviemiseksi, keräämiseksi ja käsittelylaitoksiin kuljettamiseksi tarvittavat palvelut sekä muut julkiset hygieniapalvelut siihen kuuluvissa 33 kunnassa. Hankinta, jonka kokonaisarvo oli 42 005 042,16 euroa ilman arvonlisäveroa ja jonka kesto oli seitsemän vuotta, jaettiin kolmeen osaan. Hankintailmoituksessa täsmennettiin kunkin osan osalta vaaditut taloudellista, rahoituksellista ja teknistä suorituskykyä koskevat vaatimukset. Lisäksi sopimuksen tekemiseksi oli tarkoitus soveltaa kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen kriteeriä parhaan hinta-laatusuhteen pohjalta.

11 Osan 2, jonka arvo oli 19 087 724,73 euroa ja joka koski palvelujen suorittamista 11 kunnalle, osalta sopimuspuoleksi valittiin Ditta individuale Pippo Pizzon, Onofaro Antonino Srl:n ja Gial Plast Srl:n muodostama yritysten tilapäinen yhteenliittymä (jäljempänä ATI Pippo Pizzo), kun taas Caruter Srl:n ja Gilma Srl:n muodostama yritysten tilapäinen yhteenliittymä (jäljempänä ATI Caruter) sijoittui toiseksi.

12 Caruter nosti Tribunale amministrativo regionale per la Siciliassa (Sisilian alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) kanteen päätöksestä, jolla sopimuspuoleksi valittiin ATI Pippo Pizzo. Viimeksi mainittu nosti vastakanteen päätöksestä, jolla ATI Caruter oli hyväksytty tarjouspyyntömenettelyyn.

13 Kyseinen tuomioistuin hyväksyi 19.12.2019 antamallaan tuomiolla pääasian kanteen ja kumosi ATI Pippo Pizzon tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisen sekä sen valinnan hankintasopimuksen sopimuspuoleksi. Se ratkaisi vastakanteen ja kumosi myös ATI Caruterin hyväksymistä tarjouspyyntömenettelyyn koskevan päätöksen.

14 Kyseinen tuomioistuin totesi, että julkisia hankintoja koskevan koodeksin 83 §:n 8 momentin ja 89 §:n säännösten mukaan yhteenliittymää edustava yritys voi aina käyttää hyväksi muiden liittymään kuuluvien talouden toimijoiden voimavaroja, kunhan se itse täyttää hyväksymisedellytykset ja toteuttaa suoritukset muihin taloudellisiin toimijoihin nähden pääosin itse. Käsiteltävässä asiassa Ditta individuale Pippo Pizzo ei kuitenkaan yksinään täyttänyt pääasiassa kyseessä olevassa hankintailmoituksessa asetettuja edellytyksiä eikä se voinut vedota edustamansa yritysten tilapäisen yhteenliittymän muiden yritysten voimavaroihin.

15 Caruter valitti tästä tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione sicilianaan (Sisilian alueen ylin hallintotuomioistuin, Italia). ATI Pippo Pizzo teki puolestaan vastavalituksen kyseisestä tuomiosta.

16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tulkinta, jonka ensimmäisen asteen tuomioistuin on tehnyt julkisia hankintoja koskevasta koodeksista ja jonka mukaan edustajan on joka tapauksessa pääosin täytettävä hyväksymisedellytykset ja toteutettava suoritukset, saattaa olla direktiivin 2014/24 63 artiklan vastainen, koska tämä artikla ei näytä rajoittavan talouden toimijan mahdollisuutta käyttää hyväksi kolmansien toimijoiden voimavaroja.

17 Näissä olosuhteissa Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [direktiivin 2014/24] 63 artikla, jossa säädetään muiden yksiköiden voimavarojen hyväksi käyttämistä koskevasta järjestelystä, yhdessä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49 ja 56 artiklassa vahvistettujen sijoittautumisvapauden periaatteen ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen kanssa, esteenä valintaperusteita ja asiakirja-aineiston korjaamista ja täydentämistä (soccorso istruttorio) koskevan Italian kansallisen lainsäädännön soveltamiselle sellaisena kuin se on [julkisia hankintoja koskevan koodeksin] 83 §:n 8 momentin [kolmannessa] virkkeessä, siinä mielessä, että jos turvaudutaan muiden yksiköiden voimavarojen hyväksi käyttämistä koskevaan ([julkisia hankintoja koskevan koodeksin] 89 §:ssä tarkoitettuun) järjestelyyn, yhteenliittymää edustavan yrityksen on joka tapauksessa pääosin täytettävä edellytykset ja toteutettava suoritukset?”

Nopeutettua menettelyä koskeva pyyntö

18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt asian käsittelemistä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan mukaisessa nopeutetussa menettelyssä.

19 Kyseinen tuomioistuin on vedonnut pyyntönsä tueksi siihen, että nyt käsiteltävässä asiassa nousee esiin periaatekysymys, joka vaikuttaa sellaisten talouden toimijoiden päätöksiin, jotka haluavat käyttää hyväksi kolmannen yrityksen voimavaroja osallistuakseen tarjouspyyntömenettelyyn, ja että tästä kysymyksestä on vireillä useita oikeusriitoja italialaisissa tuomioistuimissa. Lisäksi pääasiassa kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn jatkaminen riippuu unionin tuomioistuimen ratkaisusta, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on jo käsitellyt kaikki muut väitteet. Lopuksi tämän hankintasopimuksen osan 2 kohteena oli kiinteän yhdyskuntajätteen keräys- ja kuljetuspalvelu ja muut julkiset hygieniapalvelut 11 kunnalle Sisilian alueella, ja sen arvo on 19 087 724,73 euroa.

20 Tästä on todettava, että työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa määrätään, että unionin tuomioistuimen presidentti voi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnöstä tai poikkeuksellisesti omasta aloitteestaan päättää esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan, että ennakkoratkaisupyyntö käsitellään nopeutetussa menettelyssä, jos asian laatu edellyttää, että asia käsitellään ensi tilassa.

21 Ensinnäkin siitä, että esitetty kysymys on Italiassa useiden oikeudenkäyntien kohteena, on muistutettava, että työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu nopeutettu menettely on menettelyllinen väline, jolla on tarkoitus vastata poikkeuksellisen kiireelliseen tilanteeseen (unionin tuomioistuimen presidentin määräys 31.8.2020, UEFA ja British Sky Broadcasting, C-228/10, ei julkaistu, EU:C:2010:474, 6 kohta; unionin tuomioistuimen presidentin määräys 20.12.2017, M. A. ym., C-661/17, ei julkaistu, EU:C:2017:1024, 17 kohta ja unionin tuomioistuimen presidentin määräys 18.1.2019, Adusbef ym., C-686/18, ei julkaistu, EU:C:2019:68, 11 kohta).

22 Niiden henkilöiden tai oikeudellisten tilanteiden lukuisuus, joita esitetty kysymys mahdollisesti koskee, ei itsessään muodosta sellaista poikkeuksellista olosuhdetta, joka voisi oikeuttaa nopeutetun menettelyn käyttämisen (unionin tuomioistuimen presidentin määräys 8.3.2018, Vitali, C-63/18, ei julkaistu, EU:C:2018:199, 17 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Seuraavaksi sen osalta, että pääasian ratkaisu riippuu vastauksesta, jonka unionin tuomioistuin antaa esitettyyn kysymykseen, oikeuskäytännöstä ilmenee, että pelkästään yksityisten intressi – vaikka se voi olla oikeutettu – siihen, että mahdollisimman nopeasti määritetään niille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien ulottuvuus, ei ole osoitus työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun poikkeuksellisen olosuhteen olemassaolosta (unionin tuomioistuimen presidentin määräys 8.3.2018, Vitali, C-63/18, EU:C:2018:199, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 Siitä, että pääasiassa kyseessä olevan julkisen hankinnan kohteena olevien urakoiden väitetään olevan kiireellisiä, on lisäksi todettava, että vaatimus oikeusriidan käsittelemisestä unionin tuomioistuimessa ensi tilassa ei voi seurata vain siitä seikasta, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava oikeusriidan nopea käsittely, eikä vain siitä seikasta, että julkisen hankinnan kohteena olevien urakoiden viivästyminen tai keskeyttäminen saattaa aiheuttaa vahinkoa kyseessä oleville henkilöille (ks. vastaavasti unionin tuomioistuimen presidentin määräys 18.7.2007, komissio v. Puola, C-193/07, ei julkaistu, EU:C:2007:465, 13 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja unionin tuomioistuimen presidentin määräys 8.3.20118, Vitali, C-63/18, ei julkaistu, EU:C:2018:199, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Pääasiassa kyseessä olevan hankintasopimuksen arvon osalta on todettava, että oikeuskäytännössä on katsottu, että pelkät taloudelliset intressit, olivatpa ne kuinka merkittäviä ja oikeutettuja tahansa, eivät yksinään oikeuta nopeutetun menettelyn käyttämistä (unionin tuomioistuimen presidentin määräys 16.3.2017, Abanca Corporación Bancaria, C-70/17, ei julkaistu, EU:C:2017:227, 13 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen

26 Näin ollen unionin tuomioistuimen presidentti päätti 13.1.2021 esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan olla hyväksymättä nopeutettua menettelyä koskevaa pyyntöä.

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

27 Italian hallitus väittää, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta siitä syystä, että esitetty ongelma on hypoteettinen, koska sen mielestä ei ole osoitettu, että tällä pyynnöllä olisi merkitystä pääasian erityiseen kohteeseen nähden.

28 Tästä on todettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos siis esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (tuomio 4.12.2018, Minister for Justice and Equality ja Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeussäännön tulkitsemisella tai sen pätevyyden arvioinnilla ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja

oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. vastaavasti tuomio 26.2.2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, 29 kohta ja määräys 26.3.2021, Fedasil, C-134/21, EU:C:2021:257, 48 kohta).

30 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että ennakkoratkaisukysymys koskee unionin oikeuden säännösten ja määräysten, erityisesti direktiivin 2014/24 63 artiklan, tulkintaa ja että ennakkoratkaisupyynnössä esitetään tosiseikat ja oikeudelliset seikat riittävällä tavalla, jotta unionin tuomioistuin voi määrittää tämän kysymyksen ulottuvuuden.

31 Ei myöskään vaikuta siltä, että pyydetyllä tulkinnalla ei olisi mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai että ongelma olisi luonteeltaan hypoteettinen. On nimittäin niin, että vaikka direktiivin 2014/24 63 artiklassa annetaan ainoastaan hankintaviranomaisille oikeus vaatia, että yhteenliittymää johtava yritys toteuttaa itse ”tietyt kriittiset tehtävät”, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevan hankintasopimuksen sopimuspuoleksi valittu yritys on suljettu pois menettelystä sillä perusteella, ettei se toteuttanut töitä ”pääosin”, kuten julkisia hankintoja koskevan koodeksin 83 §:n 8 momentissa edellytetään.

32 Näin ollen kansallinen tuomioistuin katsoi, että unionin tuomioistuimen tulkintaa koskeva vastaus on tarpeellinen, jotta se voi antaa ratkaisunsa.

33 Ennakkoratkaisupyyntö voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko direktiivin 2014/24 63 artiklaa, luettuna yhdessä SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyyn osallistuvaa talouden toimijoiden ryhmittymää edustavan yrityksen on pääosin täytettävä hankintailmoituksessa mainitut edellytykset ja toteutettava kyseisen hankintasopimuksen suoritukset.

35 Aluksi on todettava, että – kuten ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi – direktiiviä 2014/24 sovelletaan pääasian tosiseikkoihin. Lisäksi on korostettava, että kyseisen direktiivin säännöksiä on sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan tulkittava sijoittautumisvapauden periaatteen ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen ja niistä johtuvien periaatteiden mukaisesti. Esitettyä kysymystä ei näin ollen ole tarpeen tutkia erikseen SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan perusteella (ks. analogisesti tuomio 10.11.2016, Ciclat, C-199/15, EU:C:2016:853, 25 kohta). Koska nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä ei muutenkaan esitetä mitään uutta kysymystä sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteista tai niistä johtuvista periaatteista, on riittävää, että esitetty ennakkoratkaisukysymys käsitellään direktiiviin 2014/24 viitaten.

36 Kyseisen direktiivin 63 artiklan 1 kohdassa säädetään, että niiden perusteiden osalta, jotka liittyvät taloudelliseen tilanteeseen ja rahoitusasemaan sekä tekniseen ja ammatilliseen pätevyyteen, talouden toimija voi yksittäistä sopimusta varten käyttää hyväksi muiden yksiköiden voimavaroja, ja talouden toimijoiden ryhmittymä voi samoin edellytyksin käyttää hyväksi ryhmittymään osallistuvien toimijoiden tai muiden yksiköiden voimavaroja. Kyseisen artiklan 2 kohdassa täsmennetään lisäksi, että kun kyse on tietyntyyppisistä sopimuksista, joihin kuuluvat

palveluhankintasopimukset, ”hankintaviranomaiset voivat vaatia, että tarjoaja itse toteuttaa [suoraan] tietyt kriittiset tehtävät tai, jos tarjoajina on – – talouden toimijoiden ryhmittymä, joku ryhmittymään osallistuvista toimijoista toteuttaa kyseiset kriittiset tehtävät”.

37 Kun julkisia hankintoja koskevan koodeksin 83 §:n 8 momentissa velvoitetaan taloudellisten toimijoiden ryhmittymää edustava yritys toteuttamaan suoritukset ”pääosin” suhteessa kaikkiin ryhmittymän jäseniin eli toteuttamaan suurin osa kaikista hankinnan kattamista suorituksista, siinä asetetaan tiukempi edellytys kuin direktiivissä 2014/24, jossa tyydytään antamaan hankintaviranomaiselle oikeus määrätä hankintailmoituksessa, että joku talouden toimijoiden ryhmittymään osallistuvista toimijoista suorittaa suoraan tietyt kriittiset tehtävät.

38 Kyseisellä direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän mukaan juuri hankintaviranomaiset voivat vaatia, että tietyt kriittiset tehtävät suorittaa suoraan tarjoaja itse tai, jos tarjouksen tekee direktiivin 2014/24 19 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu taloudellisten toimijoiden ryhmittymä, kyseiseen ryhmittymään osallistuva toimija, kun taas pääasiassa kyseessä olevan kansallisen oikeuden mukaan kansallinen lainsäätäjä määrää horisontaalisesti kaikkien Italian julkisten hankintojen osalta, että talouden toimijoiden ryhmittymän edustaja toteuttaa suurimman osan suorituksista.

39 On totta, että direktiivin 2014/24 19 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat vahvistaa vakiomuodon sille, miten talouden toimijoiden ryhmittymien on täytettävä tämän direktiivin 58 artiklassa tarkoitetut taloudellista tilannetta ja rahoitusasemaa taikka teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset.

40 On kuitenkin niin, että vaikka pätevyys suorittaa kriittisiä tehtäviä kuuluisi direktiivin 2014/24 19 ja 58 artiklassa tarkoitetun teknisen pätevyyden käsitteen alaan, mikä mahdollistaisi sen, että kansallinen lainsäätäjä sisällyttää sen direktiivin 19 artiklan 2 kohdassa säädettyyn vakiomuotoon, julkisia hankintoja koskevan koodeksin 83 §:n 8 momentin kolmanteen virkkeeseen sisältyvän kaltainen sääntö, jossa velvoitetaan talouden toimijoiden ryhmittymän edustaja hoitamaan itse suoraan suurin osa tehtävistä, ylittää sen, mikä tässä direktiivissä on sallittua. Tällaisella säännöllä ei nimittäin pelkästään täsmennetä tapaa, jolla talouden toimijoiden ryhmittymän on taattava, että sillä on hallussaan hankintasopimuksen toteuttamiseen tarvittavat henkilöstöresurssit ja tekniset voimavarat mainitun direktiivin 19 artiklan 2 kohdassa, luettuna yhdessä sen 58 artiklan 4 kohdan kanssa, tarkoitetulla tavalla, vaan se koskee itse hankintasopimuksen täyttämistä, ja siinä edellytetään tältä osin, että ryhmittymän edustaja täyttää sopimuksen pääosin itse.

41 Lopuksi on todettava, että on totta, että direktiivin 2014/24 63 artiklan 2 kohdan mukaan hankintaviranomaiset voivat vaatia muun muassa palveluhankintojen osalta, että joku talouden toimijoiden ryhmittymään kuuluvisa toimijoista toteuttaa ”tietyt kriittiset tehtävät”.

42 On kuitenkin niin, että direktiivin 2014/24 eri kieliversioiden välisistä vähäisistä eroista huolimatta kyseisen direktiivin useissa kieliversioissa käytetystä ilmaisusta ”tietyt olennaiset tehtävät”, jota käytetään muun muassa ranskankielisessä (”certaines tâches essentielles”) ja italiankielisessä (”taluni compiti essenziali”) versiossa, sekä kyseisen direktiivin muissa kieliversioissa käytetystä ilmaisusta ”tietyt kriittiset tehtävät”, jota käytetään muun muassa espanjankielisessä (”determinadas tareas críticas”), saksankielisessä (”bestimmte kritische Aufgaben”), englanninkielisessä (”certain critical tasks”), hollanninkielisessä (”bepaalde kritieke taken”) ja romaniankielisessä (”anumite sarcini critice”) versiossa, käy selvästi ilmi, että unionin lainsäätäjä on mainitun direktiivin johdanto-osan ensimmäisessä ja toisessa perustelukappaleessa

lueteltujen tavoitteiden mukaisesti halunnut rajoittaa ryhmittymän yhdelle ainoalle toimijalle asetettavia vaatimuksia noudattaen laadullista eikä pelkästään määrällistä lähestymistapaa, jotta voidaan helpottaa pienten ja keskisuurten yritysten tilapäisten yhteenliittymien kaltaisten ryhmittymien osallistumista julkisiin hankintamenettelyihin. Julkisia hankintoja koskevan koodeksin 83 §:n 8 momentin kolmannessa virkkeessä säädetyn kaltainen vaatimus, joka koskee pääosin suoritettavia suorituksia, on ristiriidassa tällaisen lähestymistavan kanssa, ylittää direktiivin 2014/24 63 artiklan 2 kohdassa käytetyt kohdennetut ilmaisut ja on siten vastoin unionin asiaa koskevalla lainsäädännöllä tavoiteltua päämäärää, joka on julkisten hankintojen avaaminen mahdollisimman laajalle kilpailulle ja pienten ja keskisuurten yritysten julkisiin hankintoihin osallistumisen helpottaminen (tuomio 2.6.2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, 27 kohta).

43 Lisäksi on niin, että vaikka direktiivin 2014/24 63 artiklan 2 kohdassa rajoitutaan antamaan hankintaviranomaisille oikeus vaatia muun muassa palveluhankintojen osalta, että joku talouden toimijoiden ryhmittymään osallistuvista toteuttaa tietyt tehtävät, julkisista hankinnoista annetun koodeksin 83 §:n 8 momentissa asetetaan vaatimus suoritusten pääosan toteuttamisesta ainoastaan ryhmittymän edustajalle mutta ei kaikille muille ryhmittymään osallistuville yrityksille, ja näin ollen siinä rajoitetaan perusteettomasti direktiivin 2014/24 63 §:n 2 kohdassa käytettyjen termien merkitystä ja soveltamisalaa.

44 Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2014/24 63 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyyn osallistuvaa talouden toimijoiden ryhmittymää edustavan yrityksen on pääosin täytettävä hankintailmoituksessa mainitut edellytykset ja toteutettava kyseisen hankintasopimuksen suoritukset.

Oikeudenkäyntikulut

45 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 63 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyyn osallistuvaa talouden toimijoiden ryhmittymää edustavan yrityksen on pääosin täytettävä hankintailmoituksessa mainitut edellytykset ja toteutettava kyseisen hankintasopimuksen suoritukset.

Allekirjoitukset