



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

20 päivänä syyskuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 267 artikla – Unionin tuomioistuimen toimivalta – Se, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin tuomioistuin – Direktiivi 2014/24/EU – Julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyt – Avoin menettely – Hankintasopimuksen tekoperusteet – Tekninen arviointi – Vähimmäispistemäärä – Hintaan perustuva arviointi

Asiassa C-546/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (julkisia hankintoja koskevia valituksia käsittelevä Baskimaan autonomisen yhteisön hallinnollinen elin, Espanja) on esittänyt 21.10.2016 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 28.10.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Montte SL

vastaa

Musikene,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit C. Vajda (esittelevä tuomari), E. Juhász, K. Jürimäe ja C. Lycourgos,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon 6.3.2018 annetun määräyksen suullisen käsittelyn aloittamisesta ja 16.4.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Espanjan hallitus, asiamiehenään A. Gavela Llopis,
- Kreikan hallitus, asiamiehinään A. Dimitrakopoulou ja K. Georgiadis,
- Euroopan komissio, asiamiehinään E. Sanfrutos Cano ja A. Tokár,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

kuultuaan julkisasiamiehen 26.6.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
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) tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Montte SL ja Musikene ja joka koskee julkisia hankintoja koskevan sopimuksen tekomenettelyä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2014/24 90 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Hankintasopimukset olisi tehtävä puolueettomin perustein, joilla varmistetaan avoimuuden, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden noudattaminen, jotta taattaisiin tarjoustensa suhteellisen arvon puolueeton vertailu ja voitaisiin päättää todellisissa kilpailuolosuhteissa, mikä tarjouksista on kokonaistaloudellisesti edullisin. Olisi tehtävä selväksi, että kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta olisi arvioitava parhaan hinta-laatusuhteen pohjalta, johon olisi aina kuuluttava hinta- tai kustannustekijä. Lisäksi olisi täsmennettävä, että tällainen kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arviointi voidaan myös tehdä pelkän hinnan tai kustannustehokkuuden perusteella. Asianmukaista on myös muistuttaa, että hankintaviranomaiset voivat vapaasti asettaa riittävät laatuvaatimukset teknisten eritelmien tai hankintasopimuksen toteuttamisen ehtojen avulla.

– –”

- 4 Kyseisen direktiivin johdanto-osan 92 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Hankintaviranomaisten olisi parasta hinta-laatusuhdetta arvioidessaan määritettävä hankinnan kohteeseen liittyvät taloudelliset ja laadulliset perusteet, joita ne käyttävät sitä varten. Näiden perusteiden avulla olisi siten voitava tehdä vertaileva arvio kunkin tarjouksen suoritusasosta teknisissä eritelmissä määritellyn hankinnan kohteeseen nähden. Tässä direktiivissä esitetään parhaan hinta-laatusuhteen yhteydessä ohjeellinen luettelo mahdollisista ympäristönäkökohdat ja sosiaaliset näkökohdat sisältävistä sopimusten tekoperusteista. Hankintaviranomaisia olisi kannustettava valitsemaan perusteita, joiden avulla ne voivat saada laadukkaita ja optimaalisesti tarpeitaan vastaavia rakennusurakoita, tavaroita ja palveluja.

Valitut hankintasopimuksen tekoperusteet eivät saisi antaa hankintaviranomaiselle rajatonta valinnanvapautta, niillä olisi varmistettava todellisen ja terveen kilpailun mahdollisuus ja niihin olisi liitettävä järjestelyjä, jotka mahdollistavat tarjoajien esittäminen tietojen tosiasiallisen tarkistamisen.

Kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen määrittämiseksi hankintasopimuksen tekopäätös ei saisi perustua ainoastaan muihin kuin kustannuksiin liittyviin perusteisiin. Laadullisiin perusteisiin olisi sen vuoksi liitettävä kustannusperuste, joka voisi hankintaviranomaisen valinnan mukaan olla joko hinta tai kustannustehokkuusmalli, kuten linkaarikustannukset. Sopimuksen tekoperusteet eivät kuitenkaan saisi vaikuttaa sellaisten kansallisten säännösten soveltamiseen, joilla määritellään tietyistä palveluista suoritettava korvaus tai vahvistetaan tiettyjen tavaroiden kiinteät hinnat.”

- 5 Kyseisen direktiivin 18 artiklan, jonka otsikko on ”Hankintaperiaatteet”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hankintaviranomaisten on kohdeltava talouden toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä noudatettava avointa ja oikeasuhteista toimintatapaa.

Hankintaa suunniteltaessa ei saa pyrkiä sen jättämiseen tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle tai kilpailun keinotekoiseen kaventamiseen. Kilpailun katsotaan olevan keinotekoisesti kavennettua, jos hankinta suunnitellaan aikomuksena suosia aiheettomasti tiettyjä talouden toimijoita tai saattaa tietyt talouden toimijat epäedulliseen asemaan.”

- 6 Saman direktiivin 27 artiklassa, jonka otsikko on ”Avoin menettely”, säädetään seuraavaa:

”1. Avoimissa menettelyissä kaikki halukkaat talouden toimijat voivat jättää tarjouksen tarjouskilpailukutsun perusteella.

Vähimmäismääräaika tarjousten vastaanottamiselle on 35 päivää hankintailmoituksen lähettämispäivästä.

Tarjoukseen on liitettävä tiedot, jotka hankintaviranomainen vaatii laatuun perustuvaa valintaa varten.

2. Jos hankintaviranomaiset ovat julkaisseet ennakoilmoituksen, jota itseään ei käytetty tarjouskilpailukutsuna, tämän artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa asetettu tarjousten vastaanottamisen vähimmäismääräaika voidaan lyhentää 15 päivään siinä tapauksessa, että kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- a) ennakoilmoitus sisälsi kaikki liitteessä V olevan B osan I jaksossa hankintailmoitusta varten vaaditut tiedot, jos nämä tiedot olivat saatavilla ennakoilmoituksen julkaisemishetkellä;
- b) ennakoilmoitus lähetettiin julkaistavaksi vähintään 35 päivää ja enintään 12 kuukautta ennen hankintailmoituksen lähettämistä.

3. Jos 1 kohdan toisessa alakohdassa säädettyjen määräaikojen noudattaminen on hankintaviranomaisen asianmukaisesti perusteleman kiireen vuoksi käytännössä mahdotonta, se voi vahvistaa määräajan, jonka on oltava vähintään 15 päivää hankintailmoituksen lähettämispäivästä.

4. Hankintaviranomainen voi lyhentää tämän artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa asetettua tarjousten vastaanottamisen vähimmäismääräaika viidellä päivällä, jos se hyväksyy tarjousten esittämisen sähköisessä muodossa 22 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan sekä 22 artiklan 5 ja 6 kohdan mukaisesti.”

- 7 Direktiivin 2014/24 29 artiklan, jonka otsikkona on ”Tarjousperusteinen neuvottelumenettely”, 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tarjousperusteiset neuvottelumenettelyt voidaan toteuttaa vaiheittain neuvoteltavien tarjousten määrän rajoittamiseksi soveltamalla hankintailmoituksessa, kiinnostuksen vahvistamispyynnössä tai muussa hankinta-asiakirjassa ilmoitettuja hankintasopimuksen tekoperusteita. Hankintaviranomaisen on ilmoitettava tämän mahdollisuuden käyttämisestä hankintailmoituksessa, kiinnostuksen vahvistamispyynnössä tai muussa hankinta-asiakirjassa.”

- 8 Kyseisen direktiivin 30 artiklan, jonka otsikko on ”Kilpailullinen neuvottelumenettely”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kilpailulliset neuvottelumenettelyt voidaan toteuttaa vaiheittain siten, että neuvoteltavien ratkaisujen määrää rajoitetaan neuvottelun aikana soveltamalla hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa vahvistettuja hankintasopimuksen tekoperusteita. Hankintaviranomaisen on ilmoitettava tämän mahdollisuuden käyttämisestä hankintailmoituksessa tai hankekuvauksessa.”

- 9 Kyseisen direktiivin 31 artiklan, jonka otsikko on ”Innovaatiokumppanuus”, 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Innovaatiokumppanuusmenettelyissä käytävät neuvottelut voidaan toteuttaa vaiheittain neuvoteltavien tarjousten määrän rajoittamiseksi soveltamalla hankintailmoituksessa, kiinnostuksen vahvistamista koskevassa pyynnössä tai hankinta-asiakirjoissa ilmoitettuja hankintasopimuksen tekoperusteita. Hankintaviranomaisen on ilmoitettava tällaisen mahdollisuuden käyttämisestä hankintailmoituksessa, kiinnostuksen vahvistamista koskevassa pyynnössä tai hankinta-asiakirjoissa.”

- 10 Saman direktiivin 66 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarjousten ja ratkaisujen määrän vähentäminen”, säädetään seuraavaa:

”Jos hankintaviranomaiset käyttävät 29 artiklan 6 kohdassa säädettyä mahdollisuutta rajoittaa neuvoteltavien tarjousten määrää tai 30 artiklan 4 kohdassa säädettyä mahdollisuutta rajoittaa neuvoteltavien ratkaisujen määrää, niiden on suoritettava rajoittaminen soveltamalla hankinta-asiakirjoissa ilmoittamiaan sopimuksen tekoperusteita. Viimeisessä vaiheessa tarjousten tai ratkaisujen määrän on mahdollistettava todellinen kilpailu siten, että tarjouksia, ratkaisuja tai vaatimukset täyttäviä ehdokkaita on riittävästi.”

- 11 Direktiivin 2014/24 67 artiklan, jonka otsikko on ”Hankintasopimuksen tekoperusteet”, 1, 2 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Rajoittamatta tiettyjen tavaroiden hintoja tai tietyistä palveluista suoritettavia korvauksia koskevien kansallisten lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten soveltamista hankintaviranomaisten on käytettävä hankintasopimusten tekoperusteena kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perustetta.

2. Hankintaviranomaisen kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous määritellään hinnan tai kustannusten perusteella käyttämällä kustannustehokkuusmallia, esimerkiksi elinkaarikustannuksia 68 artiklan mukaisesti, ja perusteisiin voi kuulua paras hinta-laatusuhde, joka on arvioitava kyseisen hankinnan kohteeseen liittyvien perusteiden mukaan, laadulliset, ympäristöön liittyvät ja/tai sosiaaliset näkökohdat mukaan lukien. Tällaisia perusteita voivat olla esimerkiksi

- a) laatu, joka kattaa tekniset ansiot, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, esteettömyyden, kaikkien käyttäjien vaatimukset täyttävän suunnittelun, yhteiskunnalliset, ympäristöön liittyvät ja innovatiiviset ominaisuudet sekä kaupankäynnin ja sen edellytykset;
- b) hankintasopimuksen toteutukseen osoitetun henkilöstön organisointi, pätevyys ja kokemus, jos osoitetun henkilöstön laadulla voi olla merkittävä vaikutus hankintasopimuksen toteuttamisen tasoon; tai
- c) huolto, tekninen tuki ja toimitusehdot, kuten toimituspäivä, toimitusmenettely sekä toimitus- ja toteutusaika.

Kustannustekijä voidaan esittää myös kiinteän hinnan tai kustannuksen muodossa, jolloin talouden toimijat kilpailevat sen perusteella ainoastaan laaturusteista.

Jäsenvaltiot voivat säätää, että hankintaviranomaiset eivät saa käyttää pelkästään hintaa tai kustannuksia hankintasopimuksen ainoana tekoperusteena, tai rajoittaa niiden käytön tiettyihin hankintaviranomaisten ryhmiin tai tiettytyyppeihin hankintasopimuksiin.

--

4. Hankintasopimuksen tekoperusteilla ei saa olla sellaista vaikutusta, että hankintaviranomaisella on rajoittamaton valinnanvapaus. Niillä on varmistettava todellisen kilpailun mahdollisuus ja niihin on liitettävä eritelmiä, jotka mahdollistavat tarjoajien antamien tietojen tosiasiallisen tarkistamisen sen arvioimiseksi, miten hyvin tarjoukset täyttävät hankintasopimuksen tekoperusteet. Epäselvissä tapauksissa hankintaviranomaisten on tosiasiallisesti tarkistettava tarjoajien antamien tietojen ja näytön paikkansapitävyys.”

Espanjan oikeus

12 Julkisen sektorin hankintasopimuksista annetun lain konsolidoidun tekstin (Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, jäljempänä TRLCSP), joka perustuu julkisen sektorin hankintasopimuksesta annettuun lain konsolidoinnin hyväksymisestä 14.11.2011 annettuun kuninkaan asetukseen 3/2011 (Real Decreto Legislativo 3/2011 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público) (BOE nro 276, 16.11.2011, s. 117729), 40 §:n 6 momentin mukaan julkisia hankintoja koskeva erityinen muutoksenhaku ennen hallinto-oikeudellista muutoksenhakua on luonteeltaan vapaaehtoinen.

13 TRLCSP:n 150 §:n 4 momentin ensimmäisessä kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos arvioinnissa otetaan huomioon useampi kuin yksi peruste, on täsmennettävä kunkin perusteen suhteellinen painotus, joka voidaan ilmaista määrittämällä rajoiltaan kohtuullinen suuruusluokka. Jos hankintamenettely toteutetaan vaiheittain, on myös ilmoitettava, missä menettelyn vaiheessa kutakin perustetta sovelletaan, ja määritettävä vähimmäispistemäärä, joka tarjoajan on saatava voidakseen jatkaa valintamenettelyssä.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14 Musikene on Comunidad Autónoma de Euskadin (Baskimaan autonominen yhteisö, Espanja) julkisen sektorin säätiö. Heinäkuussa 2016 se aloitti avoimen menettelyn mukaisen tarjouskilpailun, jonka tarkoituksena oli tehdä hankintasopimus, joka koski ”kalusteiden ja opasteiden, erityisten musiikkikalusteiden, soittimien, sähköakustisten, äänitys- ja audiovisuaalisten laitteiden, tietoteknisten laitteiden ja kopiointilaitteiden toimittamista” ja jonka arvioitu arvo oli 1 157 430,59 euroa. Musikenen johto hyväksyi eritelmän 14.7.2016, ja hankintailmoitus julkaistiin 26.7.2016 Euroopan unionin virallisessa lehdessä (2016/S 142-257363).

15 Hankintasopimusta ohjaavia hallinnollisia erityisiä eritelmiä koskevassa liitteessä VII – A vahvistetaan hankintasopimuksen tekoperusteet seuraavasti:

”a) ’Hankesuunnitelman esittely ja kuvaus’ (painotuksella 50 pistettä 100 pisteestä), joka on jaettu toissijaisiin osaperusteisiin, jotka ovat kussakin hankintasopimuksen viidessä erässä erilaiset. Kuhunkin mainittuun erään sovelletaan seuraavaa ehtoa:

’Vaadittava vähimmäispistemäärä valintamenettelyn jatkamiseksi: tarjoajia, jotka eivät saa 35 pistettä teknisestä tarjouksesta, ei hyväksytä taloudelliseen vaiheeseen.’

- b) Kaikkien erien osalta tarjoushinnan alentamista [arvioidaan] painotuksella 50 pistettä 100 pisteestä seuraavan taulukon mukaisesti:

’Enintään 50 pistettä. Tarjous, jonka suuruus on sama kuin sopimuksen arvo, saa 0 pistettä.

Kuhunkin sopimuksen arvoon kohdistuvaan alennusprosenttiin sovelletaan 5:tä pistettä seuraavasti:

alennusprosentti on 1 prosenttia sopimuksen arvosta: 5 pistettä;

alennusprosentti on 5 prosenttia sopimuksen arvosta: 25 pistettä;

alennusprosentti on 10 prosenttia sopimuksen arvosta: 50 pistettä.”

- 16 Montte teki 11.8.2016 Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadille (julkisia hankintoja koskevia valituksia käsittelevä Baskimaan autonomisen yhteisön hallinnollinen elin) erityisen valituksen edellä mainituista eritelmistä. Montte väittää, että ehto, jonka mukaan teknisessä vaiheessa on saatava vähimmäispistemäärä, jotta valintamenettelyyn voi edelleen osallistua, on mitätöitävä, koska sillä rajataan tarjoajien pääsyä hankintamenettelyn taloudelliseen vaiheeseen ja poistetaan käytännössä eritelmissä teknisille ja taloudellisille sopimuksetekoperusteille ilmoitetun painotustavan merkitys. Montte väittää, että poiketen hintaperusteesta, jota sovelletaan automaattisesti tietyn laskukaavan mukaisesti, teknisten perusteiden, joita arvioidaan laadulliselta kannalta vähemmän objektiivisesti, painotus on käytännössä 100 prosenttia kokonaispistemäärästä. Tällaisia perusteita soveltamalla tarjoajia ei Montten mukaan voida näin ollen arvioida niin ikään niiden tarjouksen hinnan mukaan, minkä vuoksi Musikene ei voi tietää, mikä tarjouksista oli edullisin kaikkien perusteiden painotuksen jälkeen.
- 17 Musikene katsoo puolestaan, että kyseinen ehto on perusteltu. Se väittää, että koska pääasiassa kyseessä oleva hankintasopimus koskee sellaisen laitteiston asentamista, joka on osa rakennusta, on perusteltua vaatia tarjoajilta, että näiden tarjoukset täyttävät tietyt vähimmäisehdot, jotka liittyvät suoritusten määräaikojen ja teknisen laadun noudattamiseen.
- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö ja käytäntö voivat olla direktiivin 2014/24 vastaisia. Se toteaa tästä ensiksi, että vaikuttaa siltä, että kyseisessä direktiivissä sallitaan sellaisten hankintasopimuksen tekoperusteiden vahvistaminen, joita sovelletaan peräkkäisissä karsivissa vaiheissa yksinomaan menettelyissä, joiden osalta tästä mahdollisuudesta nimenomaisesti säädetään, eikä avoimissa ja rajoitetuissa menettelyissä, joita ohjaavat säännöt, joissa määritellään yksityiskohtaisesti niiden kulku. Se katsoo seuraavaksi, että avoimien menettelyjen peräkkäisissä karsivissa vaiheissa sovellettavien hankintasopimuksen tekoperusteiden järjestelmä voi – direktiivin 2014/24 66 artiklan vastaisesti – rajoittaa todellista kilpailua, kun kynnysarvojen soveltaminen vähentää huomattavasti tarjoajien lukumäärää loppuvaiheessa. Se katsoo lopuksi, että pääasiassa kyseessä oleva kynnysarvo, jossa edellytetään vähintään 35 pistettä 50 pisteestä teknisessä arvioinnissa, voi aiheuttaa sen, että hinnaltaan kilpailukykyisimmät tarjoukset jäävät kokonaan tarkastelematta ja arvioimatta.
- 19 Tässä tilanteessa Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [direktiivi 2014/24] esteenä TRLCSP:n 150 §:n 4 momentin kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle tai mainitun lainsäädännön sellaiselle tulkinta- ja soveltamiskäytännölle, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat asettaa avoimen hankintamenettelyn eritelmissä sopimuksetekoperusteita, joita sovelletaan peräkkäisissä karsivissa vaiheissa tarjouksiin, jotka eivät saavuta ennalta määritettyä vähimmäispistemäärää?

- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko direktiivi 2014/24 esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle tai kyseisen lainsäädännön tulkinta- ja soveltamiskäytännölle, jossa käytetään avoimessa menettelyssä edellä mainittua sellaisten sopimuksetekoperusteiden järjestelmää, joita sovelletaan peräkkäisissä karsivissa vaiheissa niin, ettei viimeiseen vaiheeseen jää riittävästi tarjouksia, jotta taataan todellinen kilpailu?
- 3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko direktiivi 2014/24 esteenä riidanalaisen sopimusehdon kaltaiselle sopimusehdolle, jonka mukaan hintatekijä arvioidaan ainoastaan tarjouksista, jotka saavat teknisistä perusteista vähintään 35 pistettä 50:stä, koska tällaisella ehdolla ei varmisteta todellista kilpailua tai koska sillä kierretään velvollisuus tehdä sopimus parhaan hinta-laatusuhteen perusteella?”

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

- 20 Aluksi on tarkasteltava sitä, täyttääkö Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi kriteerit, joiden täytyessä sitä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna kansallisena tuomioistuimena.
- 21 Tämän osalta on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin ”tuomioistuin”, mikä on pelkästään unionin oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa kyseisen elimen lakisääteisyys, pysyvyys, tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus (tuomio 24.5.2016, MT Højgaard ja Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 22 Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdystä päätöksestä ilmenee yhtäältä, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt elin on pysyvä ja riippumaton elin, joka on perustettu lain säännöksen nojalla ja joka tekee ratkaisunsa yksinomaan oikeudellisten perusteiden perusteella kontradiktorisen menettelyn päätteeksi. Mainitussa päätöksessä täsmennetään erityisesti kyseisen elimen riippumattomuudesta, että koska se ei ole hierarkkisessa suhteessa mihinkään tahoon ja koska se ei ota vastaan ohjeita kolmansilta, se hoitaa tehtävänsä objektiivisesti, puolueettomasti ja täysin itsenäisesti.
- 23 Kun on kyse unionin tuomioistuimen SEUT 267 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettua ennakkoratkaisua pyytäneen elimen tuomiovallan pakottavuudesta, on toisaalta todettava, että on totta, että kyseisen elimen tuomiovalta on TRLCSP:n 40 §:n 6 momentin nojalla luonteeltaan yksinomaan vapaaehtoinen. Se, joka haluaa riitauttaa hankintamenettelyn sääntöjenmukaisuuden, voi näin ollen valita erityisen muutoksenhaun ennakkoratkaisua pyytäneessä elimessä tai hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun.
- 24 Ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehdystä päätöksestä ilmenee kuitenkin, että ennakkoratkaisua pyytäneen elimen, jonka toimivalta ei ole riippuvainen asianosaisten sopimuksesta, ratkaisut sitovat asianosaisia. Tässä tilanteessa kyseinen elin täyttää myös kriteerin, joka koskee sen tuomiovallan pakottavuutta (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2015, Consorci Sanitari del Maresme, C-203/14, EU:C:2015:664, 23–25 kohta).
- 25 Tästä seuraa, että Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi täyttää kriteerit, joiden täytyessä sitä voidaan pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna kansallisena tuomioistuimena, ja unionin tuomioistuimelle esitetyt kysymykset voidaan ottaa tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 26 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiiviä 2014/24 tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat asettaa avoimen hankintamenettelyn eritelmissä teknistä arviointia koskevia vähimmäisvaatimuksia, minkä seurauksena esitetyt tarjoukset, jotka eivät saavuta ennalta määritettyä vähimmäispistemäärää kyseisen arvioinnin päätteeksi, suljetaan sekä teknisiin perusteisiin että hintaan perustuvan myöhemmän arvioinnin ulkopuolelle.
- 27 Vaikka direktiivin 2014/24 27 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että avoimissa menettelyissä kaikki halukkaat talouden toimijat voivat jättää tarjouksen tarjouskilpailukutsun perusteella, kyseisessä direktiivissä sallitaan se, että hankintaviranomaiset asettavat tällaisessa menettelyssä vähimmäisvaatimuksia teknisen arvioinnin yhteydessä.
- 28 Kuten julkisasiamies huomautti ratkaisuehdotuksensa 37 kohdassa, tämän osalta on todettava, että direktiivin 2014/24 27 artiklassa ei ole ensimmäistäkään sääntöä, joka koskisi hankintamenettelyn kulkua, lukuun ottamatta sääntöjä, jotka koskevat tarjousten vastaanottamisen vähimmäismääräaika hankintailmoituksen lähettämispäivästä.
- 29 Kyseisen direktiivin johdanto-osan 90 perustelukappaleessa palautetaan lisäksi mieleen, että hankintaviranomaiset voivat vapaasti asettaa riittävät laatuvaatimukset teknisten eritelmien tai hankintasopimuksen toteuttamisen ehtojen avulla, kun taas saman direktiivin johdanto-osan 92 perustelukappaleessa täsmennetään, että direktiivin tavoitteena on kannustaa hankintaviranomaisia valitsemaan perusteita, joiden avulla ne voivat saada laadukkaita ja optimaalisesti tarpeitaan vastaavia rakennusurakoita, tavaroita ja palveluja.
- 30 Direktiivin 2014/24 67 artiklan 1 kohdassa säädetään puolestaan, että hankintaviranomaisten on käytettävä hankintasopimusten tekoperusteena kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perustetta. Kyseisen direktiivin 67 artiklan 2 kohdassa säädetään, että hankintaviranomaisen kannalta kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous määritellään hinnan tai kustannusten perusteella, ja perusteisiin voi kuulua paras hinta-laatusuhde, joka on arvioitava hankinnan kohteeseen liittyvien perusteiden mukaan, laadulliset näkökohdat mukaan lukien; näihin perusteisiin kuuluu esimerkiksi laatu, joka kattaa tekniset ansiot.
- 31 On lisättävä, että – kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 90 perustelukappaleesta ja sen 67 artiklan 4 kohdasta ilmenee – kyseisillä perusteilla on varmistettava avoimuuden, syrjintäkiellon ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden noudattaminen, jotta taattaisiin tarjousten suhteellisen arvon puolueeton vertailu ja siis todellinen kilpailu. Näin ei tapahtuisi sellaisten perusteiden osalta, joiden nojalla hankintaviranomainen saisi rajoittamattoman valintavapauden (ks. analogisesti julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL 2004, L 134, s. 114) osalta tuomio 10.5.2012, komissio v. Alankomaat, C-368/10, EU:C:2012:284, 87 kohta).
- 32 Tämän tuomion edellisessä kohdassa vahvistettuja vaatimuksia noudattaen hankintaviranomaiset voivat kuitenkin määrittää tarpeidensa mukaisesti muun muassa teknisen laadun tason, joka esitetyillä tarjouksilla on varmistettava, asianomaisen hankinnan ominaispiirteiden ja kohteen mukaan ja vahvistaa vähimmäiskynnyksen, jota kyseisten tarjousten on noudatettava tekniseltä kannalta tarkasteltuna. Kuten komissio tästä toteaa kirjallisissa huomautuksissaan, direktiivin 2014/24 67 artikla ei ole esteenä sille, että sopimuspuolen valintavaiheessa voidaan ensi vaiheessa sulkea menettelyn ulkopuolelle esitetyt tarjoukset, jotka eivät saavuta ennalta määriteltyä vähimmäispistemäärää teknisen

- arviointiin yhteydessä. Tämän osalta on ilmeistä, että tarjous, joka ei saavuta tällaista kynnyksarvoa, ei lähtökohtaisesti vastaa hankintaviranomaisen tarpeita, minkä vuoksi se on jätettävä huomiotta määrittäessä kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta. Hankintaviranomaisen ei siis tarvitse tällaisessa tilanteessa määrittää, onko tällaisen tarjouksen hinta alhaisempi kuin tarjousten, joita ei ole suljettu menettelyn ulkopuolelle ja jotka saavuttavat kyseisen kynnyksarvon ja jotka siis vastaavat hankintaviranomaisen tarpeita.
- 33 Tässä asiayhteydessä on vielä täsmennettävä, että jos sopimuspuoli valitaan teknisen arvioinnin jälkeen, hankintaviranomaisen on väistämättä otettava huomioon vähimmäiskynnyksarvon teknisestä näkökulmasta tarkasteltuna saavuttavien tarjousten hinta.
- 34 Tämän tuomion 32 kohdassa esitettyä toteamusta ei aseteta kyseenalaiseksi sillä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemalla seikalla, että direktiivissä 2014/24 säädetään nimenomaisesti siitä mahdollisuudesta, että tietyt muut hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyt kuin avoimet menettelyt tapahtuvat peräkkäisissä vaiheissa, mistä on kyse tarjousperusteisessa neuvottelumenettelyssä (29 artiklan 6 kohta), kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä (30 artiklan 4 kohta) ja innovaatiokumppanuusmenettelyssä (31 artiklan 5 kohta).
- 35 Kuten julkisasiamies lähinnä totesi ratkaisuehdotuksensa 48 kohdassa, sen perusteella, että direktiivissä 2014/24 varataan tietyille menettelyille, joihin kuuluvat sen 29 artiklan 6 kohdassa, 30 artiklan 4 kohdassa ja 31 artiklan 5 kohdassa säädetty menettelyt, mahdollisuus tapahtua peräkkäisissä vaiheissa, ei voida katsoa, ettei kaksivaiheista tarjousten arviointia yksinomaan sopimuspuolen valintaa koskevassa menettelyvaiheessa voitaisi hyväksyä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa avoimessa menettelyssä.
- 36 Kuten komissio kirjallisissa huomautuksissaan totesi, tämän osalta on todettava, että kyseisissä säännöksissä hankintaviranomaiselle annettu mahdollisuus hylätä tarjoukset, jotka – siitä huolimatta, että ne täyttävät vähimmäisvaatimukset – eivät ole parhaiden tarjousten joukossa, on oikeutettavissa asianomaisten menettelyjen erityisluonteella, sillä näissä menettelyissä neuvottelujen toteuttaminen tai keskustelujen käyminen saattaisi olla vaikeaa, jos hankintamenettelyn viimeiseen vaiheeseen saakka olisi saatavilla ylenpalttinen määrä tarjouksia tai ratkaisuja.
- 37 Pääasia koskee kuitenkin eri tilannetta kuin tämän tuomion 34 kohdassa mainituissa säännöksissä tarkoitettut tilanteet. Pääasiassa kyseessä olevaa julkista hankintaa koskevista eritelmistä ei nimittäin ilmene, että hankintaviranomainen voisi hylätä tarjoukset, jotka täyttävät sopimuksentekoperusteet, ja hyväksyä yksinomaan parhaat tarjoukset. Eritelmien mukaan on päinvastoin niin, että hankintaviranomainen voi jättää hintaan perustuvan arvioinnin ulkopuolelle yksinomaan tarjoukset, jotka eivät täytä tekniseen arviointiin liittyviä vähimmäisvaatimuksia ja siis hankintaviranomaisen tarpeita. Sillä, että toimitaan tällä tavoin, ei näet pyritä rajaamaan niiden tarjousten määrää, jotka arvioidaan hinnan perusteella, koska kaikki esitetyt tarjoukset voivat lähtökohtaisesti täyttää kyseiset vähimmäisvaatimukset.
- 38 On joka tapauksessa palautettava mieleen, että hankintaviranomaisten on koko menettelyn ajan noudatettava direktiivin 2014/24 18 artiklassa vahvistettuja hankintamenettelyissä noudatettavia periaatteita, joihin kuuluvat muun muassa yhdenvertaisen kohtelun periaate, avoimuusperiaate ja suhteellisuusperiaate.
- 39 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiiviä 2014/24 on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat asettaa avoimen hankintamenettelyn eritelmissä teknistä arviointia koskevia vähimmäisvaatimuksia, minkä seurauksena esitetyt tarjoukset, jotka eivät saavuta ennalta määritettyä vähimmäispistemäärää kyseisen arvioinnin päätteeksi, suljetaan sekä teknisiin perusteisiin että hintaan perustuvan myöhemmän arvioinnin ulkopuolelle.

Toinen kysymys

- 40 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, direktiivin 2014/24 66 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat asettaa avoimen hankintamenettelyn eritelmissä teknistä arviointia koskevia vähimmäisvaatimuksia, minkä seurauksena esitetyt tarjoukset, jotka eivät saavuta ennalta määritettyä vähimmäispistemäärää kyseisen arvioinnin päätteeksi, suljetaan sopimuspuolen valintaa koskevien seuraavien vaiheiden ulkopuolelle jäljellä olevien tarjoajien lukumäärästä riippumatta.
- 41 Tämän osalta on todettava, että sikäli kuin käsiteltävässä tapauksessa direktiivissä 2014/24 ja erityisesti sen 18 ja 67 artiklassa asetettuja edellytyksiä on sovellettu asianmukaisesti, on katsottava, että hankintaviranomainen on varmistanut tehokkaan kilpailun toteutumisen. Lisäksi on todettava aluksi, että vaikka teknisen arvioinnin perusteella hankintaviranomaisen tarkasteltavaksi jäisi vain yksi tarjous, tällä ei ole velvollisuutta hyväksyä sitä (ks. analogisesti tuomio 16.9.1999, Fracasso ja Leitschutz, C-27/98, EU:C:1999:420, 32–34 kohta). Tässä tilanteessa on niin, että jos hankintaviranomainen katsoo, että hankintamenettelystä – sen erityispiirteet ja asianomaisen hankinnan kohde huomioiden – puuttuu tehokas kilpailu, se voi vapaasti päättää kyseisen menettelyn ja tarvittaessa aloittaa uuden menettelyn, jossa sovelletaan erilaisia hankintasopimuksen tekoperusteita.
- 42 Direktiivin 2014/24 66 artiklan nojalla on toki niin, että jos hankintaviranomaiset käyttävät kyseisen direktiivin 29 artiklan 6 kohdassa säädettyä mahdollisuutta rajoittaa neuvoteltavien tarjousten määrää tai kyseisen direktiivin 30 artiklan 4 kohdassa säädettyä mahdollisuutta rajoittaa neuvoteltavien ratkaisujen määrää, niiden on suoritettava rajoittaminen soveltamalla hankinta-asiakirjoissa ilmoitettuja sopimuksen tekoperusteita, jotta viimeiseen vaiheeseen hyväksytyjen tarjousten määrällä voidaan varmistaa todellinen kilpailu siten, että vaaditut edellytykset täyttyviä tarjouksia on riittävästi.
- 43 Kuitenkin syistä, jotka on mainittu tämän tuomion 37 kohdassa, pääasia koskee eri tilannetta kuin direktiivin 2014/24 29 artiklan 6 kohdassa ja sen 30 artiklan 4 kohdassa tarkoitettut tilanteet, joten se ei kuulu kyseisen direktiivin 66 artiklan soveltamisalaan. Viimeksi mainitussa artiklassa säädetty tarve varmistaa todellisen kilpailun toteutuminen menettelyn viimeiseen vaiheeseen saakka ei siis koske pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia avoimia menettelyjä.
- 44 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2014/24 66 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat asettaa avoimen hankintamenettelyn eritelmissä teknistä arviointia koskevia vähimmäisvaatimuksia, minkä seurauksena esitetyt tarjoukset, jotka eivät saavuta ennalta määritettyä vähimmäispistemäärää kyseisen arvioinnin päätteeksi, suljetaan sopimuspuolen valintaa koskevien seuraavien vaiheiden ulkopuolelle jäljellä olevien tarjoajien lukumäärästä riippumatta.

Kolmas kysymys

- 45 Koska kolmas kysymys esitettiin vain siinä tilanteessa, että unionin tuomioistuin vastaa myöntävästi toiseen kysymykseen, kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

- 46 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:

- 1) **Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2014/24/EU on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat asettaa avoimen hankintamenettelyn eritelmissä teknistä arviointia koskevia vähimmäisvaatimuksia, minkä seurauksena esitetyt tarjoukset, jotka eivät saavuta ennalta määritettyä vähimmäispistemäärää kyseisen arvioinnin päätteeksi, suljetaan sekä teknisiin perusteisiin että hintaan perustuvan myöhemmän arvioinnin ulkopuolelle.**
- 2) **Direktiivin 2014/24 66 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hankintaviranomaiset voivat asettaa avoimen hankintamenettelyn eritelmissä teknistä arviointia koskevia vähimmäisvaatimuksia, minkä seurauksena esitetyt tarjoukset, jotka eivät saavuta ennalta määritettyä vähimmäispistemäärää kyseisen arvioinnin päätteeksi, suljetaan sopimuspuolen valintaa koskevien seuraavien vaiheiden ulkopuolelle jäljellä olevien tarjoajien lukumäärästä riippumatta.**

Allekirjoitukset