



Oikeustapauskokoelma

Asia C-54/21

**Antea Polska S.A. ym.
vastaan**

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

(Ennakkoratkaisupyyntö – Krajowa Izba Odwoławcza)

Unionin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 17.11.2022

Ennakkoratkaisupyyntö – Julkiset hankinnat – Direktiivi 2014/24/EU – Hankintaperiaatteet – 18 artikla – Avoimuus – 21 artikla – Luottamuksellisuus – Näiden periaatteiden mukauttaminen kansallisessa lainsäädännössä – Oikeus tutustua niiden tietojen keskeiseen sisältöön, joita tarjoajat ovat toimittaneet kokemuksestaan ja referenssikohteistaan, hankintasopimuksen toteuttajiksi ehdotetuista henkilöistä sekä hankkeiden valmistelusuunnitelmasta ja toteuttamistavasta – 67 artikla – Hankintasopimuksen tekoperusteet – Tarjottujen työsuoritusten tai palvelujen laatuun liittyvät perusteet – Täsmällisyysvaatimus – Direktiivi 89/665/ETY – 1 artiklan 1 ja 3 kohta – Oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin – Korjaava toimenpide, kun tätä oikeutta on loukattu epäämällä tutustuminen tietoihin, jotka eivät ole luottamuksellisia

- Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvät muutoksenhakumenettelyt – Direktiivi 89/665 – Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyt – Direktiivi 2014/24 – Luottamuksellisuus – Kilpailijan tarjouksen sisältämien tietojen luovuttamispyyntö – Hankintaviranomaiselle toimitettujen tietojen luottamuksellisuuden suojaaminen – Ullottuvuus – Hyvän hallinnon periaate – Tietoihin tutustumisen epäämistä koskevan päätöksen perustelut – Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan tuomioistuimissa – Tehokas vaikutus – Velvollisuus julkistaa tehdyt hankintasopimukset ja tiedottaa hakijoille ja tarjoajille – Tasapainottaminen luottamuksellisuuden kanssa (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24 18 artiklan 1 kohta, 21 artiklan 1 kohta sekä 50 ja 55 artikla; neuvoston direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohta)*

(ks. 49, 50, 55–63 ja 65–68 kohta sekä tuomiolauselman 1 kohta)

- Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvät muutoksenhakumenettelyt – Direktiivi 89/665 – Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyt – Direktiivi 2014/24 – Luottamuksellisuus – Kilpailijan tarjouksen sisältämien tietojen luovuttamispyyntö –*

Hankintaviranomaiselle toimitettujen tietojen luottamuksellisuuden suojaaminen – Tarjoajien toimittamat tiedot merkityksellisestä kokemuksestaan ja referenssikohteistaan, hankintasopimuksen toteuttajiksi ehdotetuista talouden toimijoista ja näiden ammatillisesta pätevyydestä ja suorituskyvystä sekä hankkeiden valmistelusuunnitelmasta ja toteuttamistavasta – Kuuluminen soveltamisalaan – Edellytykset (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24 18 artiklan 1 kohta, 21 artiklan 1 kohta ja 55 artiklan 1 kohta)

(ks. 73–85 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta)

3. *Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvät muutoksenhakumenettelyt – Direktiivi 89/665 – Jäsenvaltioiden velvollisuus säätää menettelystä muutoksen hakemiseksi hankintaviranomaisen päätökseen, jolla evätään oikeus tutustua toisen talouden toimijan hakemusasiakirjoihin tai tarjoukseen sisältyviin luottamuksellisina pidettyihin tietoihin – Oikeus muutoksenhakumenettelyihin – Menettelysäännöt – Jäsenvaltioiden harkintavalta – Rajat – Velvollisuus varmistaa oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24 21 artikla; neuvoston direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohta)*

(ks. 99 ja 100 kohta)

4. *Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen – Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvät muutoksenhakumenettelyt – Direktiivi 89/665 – Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyt – Direktiivi 2014/24 – Luottamuksellisuus – Hankintaviranomaisen päätös, jolla evätään oikeus tutustua toisen talouden toimijan hakemusasiakirjoihin tai tarjoukseen sisältyviin luottamuksellisina pidettyihin tietoihin – Kansallisen tuomioistuimen, jossa tällaiseen päätökseen on haettu muutosta, velvollisuus suojata luottamukselliset tiedot – Hakijan tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden tasapainottaminen kilpailijan luottamuksellisten tietojen ja liikesalaisuuksien suoja koskevan oikeuden kanssa – Ulottuvuus – Sen toteaminen, että hankintaviranomainen on laiminlyönyt velvollisuuden ei-luottamuksellisten tietojen ilmaisemiseen ja että se on tämän vuoksi loukannut oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin – Uuden päätöksen tekeminen sopimuspuolen valinnasta – Edellytykset sille, ettei tällaista päätöstä tarvitse tehdä (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24 21 artikla; neuvoston direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohta)*

(ks. 101–103 ja 108 kohta sekä tuomiolauselman 4 kohta)

Tiivistelmä

Luottamuksellisuuden suoja julkisten hankintojen alalla on tasapainotettava avoimuuden ja tehokkaan oikeussuojan vaatimusten kanssa.

Unionin oikeus on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa velloitetaan julkaisemaan kaikki tarjoajien toimittamat tiedot ainoastaan liikesalaisuuksia lukuun ottamatta, koska tällainen lainsäädäntö on omiaan estämään hankintaviranomaista jättämättä ilmaisematta tiettyjä tietoja, jotka eivät ole liikesalaisuuksia mutta joihin tutustumista ei silti tule sallia.

Państwowe Gospodarstwo wodne Wody Polskie (Puolan kansallinen vesienhoitoviranomainen, jäljempänä hankintaviranomainen) käynnisti avoimen tarjouspyyntömenettelyn tiettyjen vesipiirien ympäristönhallintaa koskevien hankkeiden kehittämistä Puolassa koskevan julkisen hankintasopimuksen tekemiseksi.

Tämän menettelyn päätteeksi yksi tarjoajista, jota ei valittu sopimuspuoleksi, valitti Krajowa Izba Odwoławczaan (kansallinen muutoksenhakulautakunta, Puola), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, jotta päätös toisen tarjoajan valitsemisesta sopimuspuoleksi kumottaisiin, tarjoukset tutkittaisiin uudelleen ja tietyt tiedot ilmaistaisiin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta tarjoajien julkisissa hankintamenettelyissä tekemiensä tarjousten yhteydessä toimittamien tietojen luottamuksellisuuden rajoja.

Unionin tuomioistuin täsmentää tuomiossaan hankintaviranomaisia koskevan kiellon, jonka mukaan ne eivät saa paljastaa ehdokkaiden ja tarjoajien niille hankintamenettelyn yhteydessä toimittamia tietoja, ulottuvuutta ja sovellettavuutta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

Ensinnäkin unionin tuomioistuin tarkastelee luottamuksellista käsittelyä koskevan veloitteen laajuuden rajausta. Tältä osin unionin tuomioistuin toteaa, että julkisista hankinnoista annettu direktiivi¹ ei estä jäsenvaltiota ottamasta käyttöön sääntelyä, jossa luottamuksellista käsittelyä koskevan velvollisuuden ulottuvuus rajataan nojautumalla liikesalaisuuksien käsitteeseen, joka olennaisilta osiltaan vastaa direktiiviin 2016/943² sisältyvää liikesalaisuuksien käsitettä. Sen sijaan kyseinen direktiivi on esteenä tällaiselle sääntelylle silloin, kun siihen ei sisälly säännöstöä, jonka nojalla hankintaviranomaiset voisivat poikkeuksellisesti kieltäytyä ilmaisemasta sellaisia tietoja, jotka eivät kuulu liikesalaisuuden käsitteen piiriin mutta joihin tutustumista ei silti tule sallia.

Unionin tuomioistuin toteaa tähän johtopäätökseen päätyäkseen, että direktiivissä 2014/24 säädetyn luottamuksellisuuden suojan ulottuvuus on laajempi kuin pelkästään liikesalaisuuksiin ulottuva suoja. Se muistuttaa kuitenkin, että kyseisen direktiivin mukaan kieltoa ilmaista luottamuksellisina toimitettuja tietoja sovelletaan, jollei hankintaviranomaiseen sovellettavasta kansallisesta laista muuta johdu. Näin ollen kukin jäsenvaltio voi punnita vastakkain tässä direktiivissä säädettyä luottamuksellisuutta ja kansallisen oikeuden sääntöjä, joilla tavoitellaan muita oikeutettuja etuja, kuten tiedon saatavuutta, varmistaakseen julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen mahdollisimman suuren avoimuuden. Jäsenvaltion on kuitenkin

¹ 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) 21 artiklan 1 kohta.

² Julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta 8.6.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/943 (EUVL 2016, L 157, s. 1) 2 artiklan 1 alakohta.

pidättädyttävä ottamasta käyttöön järjestelmiä, joilla ei varmisteta vääristymätöntä kilpailua ja jotka haittaavat luottamuksellisten tietojen ilmaisemista koskevan kiellon ja hyvän hallinnon yleisen periaatteen, johon perusteluvelvollisuus perustuu, välistä tasapainoa, jotta varmistetaan hylättyjen tarjoajien tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan oikeuden kunnioittaminen, taikka muuttavat hankintasopimusten julkisuuden sääntelyä tai ehdokkaille ja tarjoajille ilmoittamista koskevia sääntöjä.³

Kansallinen lainsäädäntö, jossa velvoitetaan julkistamaan kaikki tiedot, jotka kaikki tarjoajat ovat antaneet hankintaviranomaiselle, lukuun ottamatta liikesalaisuuden käsitteeseen kuuluvia tietoja, on kuitenkin omiaan estämään hankintaviranomaista päättämästä jättää direktiivissä 2014/24 tunnustetun lakien soveltamista, yleistä etua, talouden toimijan oikeutettuja kaupallisia etuja ja vilpittömää kilpailua koskevan edun tai tavoitteen⁴ perusteella ilmaisematta tiettyjä tietoja, jotka eivät kuulu liikesalaisuuden käsitteen piiriin.

Toiseksi unionin tuomioistuin täsmentää, että hankintaviranomaisen on ratkaistakseen, epäkö se tarjoajalta, jonka hyväksyttävä tarjous on hylätty, oikeuden tutustua muiden tarjoajien toimittamiin tietoihin merkityksellisestä kokemuksestaan ja siihen liittyvästä referenssikohteiden luettelosta, hankintasopimuksen toteuttamista varten ehdotettujen henkilöiden tai alihankkijoiden henkilöllisyydestä ja ammatillisesta pätevyydestä sekä hankintasopimuksen puitteissa toteutettavien hankkeiden suunnittelusta ja hankintasopimuksen toteuttamistavasta, arvioitava, onko kyseisillä tiedoilla kaupallista arvoa asianomaista julkista hankintaa laajemmassa asiayhteydessä siten, että niiden ilmaiseminen on omiaan vahingoittamaan oikeutettuja kaupallisia etuja tai tervettä kilpailua.⁵ Hankintaviranomainen voi lisäksi evätä oikeuden tutustua näihin tietoihin, jos niiden ilmaiseminen estäisi lain soveltamista tai olisi yleisen edun vastaista. Kuitenkin hankintaviranomaisen on evätessään oikeuden tutustua tietoihin kokonaisuudessaan annettava oikeus tutustua näiden tietojen keskeiseen sisältöön siten, että taataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Siltä osin kuin on kyse erityisesti tarjoajien merkityksellisestä kokemuksesta ja referenssikohteiden luettelosta, joilla tämä kokemus ja tarjoajien suorituskyky osoitetaan, unionin tuomioistuin katsoo, ettei tällaisia tietoja voida luokitella kokonaisuudessaan luottamuksellisiksi. Kokemus ei nimittäin yleensä ole salaista, joten kilpailijoilta ei lähtökohtaisesti voida evätä sitä koskevia tietoja. Tarjoajien on avoimuuden ja hyvän hallinnon ja tehokkaan oikeussuojan vaatimusten noudattamisen varmistamiseksi saatava tutustua ainakin niiden tietojen keskeiseen sisältöön, jotka kukin tarjoaja on toimittanut hankintaviranomaiselle kyseessä olevaa julkista hankintaa koskevan sopimuksen kannalta merkityksellisestä kokemuksestaan ja referenssikohteista, joilla tämä kokemus voidaan osoittaa. Tämä tutustumisoikeus ei kuitenkaan vaikuta tiettyihin arkaluonteisten tavaroiden tai palvelujen markkinoihin liittyviin erityisiin olosuhteisiin, jotka voivat poikkeuksellisesti oikeuttaa tietojen epäämisen laissa säädetyn kiellon tai vaatimuksen noudattamiseksi tai yleisen edun turvaamiseksi.

Siltä osin kuin on kyse tiedoista, jotka koskevat luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä, myös alihankkijoita, joihin tarjoaja ilmoittaa voivansa tukeutua hankintasopimuksen täyttämiseksi, unionin tuomioistuin erottaa toisistaan tiedot, joiden avulla nämä henkilöt voidaan tunnistaa, ja tiedot, jotka koskevat ainoastaan kyseisten henkilöiden ammatillista pätevyyttä tai suorituskykyä.

³ Direktiivin 2014/24 50 ja 55 artikla.

⁴ Direktiivin 2014/24 50 artiklan 4 kohta ja 55 artiklan 3 kohta.

⁵ Direktiivin 2014/24 18 artiklan 1 kohta, 21 artiklan 1 kohta ja 55 artikla.

Nimettyjä henkilöitä koskevien tietojen osalta unionin tuomioistuin ei sulje pois sitä, että niihin tutustuminen on evättävä, jos on uskottavaa, että tarjoaja ja sen asiantuntijat tai alihankkijat ovat luoneet synergian, jolla on kaupallista arvoa. Hankintaviranomaisen on siten ratkaistava, voiko tällaisten yksilöivien tietojen ilmaiseminen aiheuttaa tarjoajalle luottamuksellisuuden suojan loukkaamisen riskin.⁶ Hankintaviranomaisen on tässä tarkoituksessa otettava huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat, mukaan lukien kyseessä olevan julkisen hankinnan kohde, sekä mainitun tarjoajan ja mainittujen asiantuntijoiden tai alihankkijoiden intressi osallistua samoilla luottamuksellisesti neuvotelluilla sitoumuksilla myöhemmin järjestettäviin hankintamenettelyihin. Hankintaviranomaiselle toimitettujen tietojen ilmaisemisesta ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voida kieltäytyä, jos näillä tiedoilla, vaikka ne ovat merkityksellisiä kyseessä olevan sopimuksentekomenettelyn kannalta, ei ole mitään kaupallista arvoa näiden talouden toimijoiden toiminnan laajemmassa yhteydessä.

Siltä osin kuin on kyse tiedoista, jotka eivät koske nimettyjä henkilöitä, unionin tuomioistuin katsoo, että kun otetaan huomioon näiden tietojen tärkeys sopimuspuolen valinnan kannalta, avoimuusperiaate ja oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin edellyttävät vähintään sitä, että sellaisten tietojen kuin sopimuksen täyttämiseen osallistuvien henkilöiden ammatillista pätevyyttä tai suorituskykyä, näin muodostetun henkilöstön kokoa ja koostumusta sekä sitä, miltä osin tarjoaja aikoo antaa hankintasopimuksen täyttämisen alihankkijoiden tehtäväksi, koskevien tietojen keskeinen sisältö on kaikkien tarjoajien saatavissa.

Siltä osin kuin on lopuksi kyse niiden hankkeiden suunnittelusta, jotka on tarkoitus toteuttaa hankintasopimuksen puitteissa, ja hankinnan toteuttamistapojen kuvauksesta, unionin tuomioistuin toteaa, että hankintaviranomaisen on tutkittava, ovatko tai sisältävätkö ne sellaisia osatekijöitä, joita voidaan suojata immateriaalioikeudella, muun muassa tekijänoikeudella, ja kuuluvatko ne näin ollen perusteen, jolla tietojen ilmaiseminen evätään lain soveltamisen varmistamiseksi, soveltamisalaan.⁷ Unionin tuomioistuin muistuttaa kuitenkin, että siinäkin tapauksessa, että kyseistä suunnittelua ja kuvausta tai osaa niistä pidettäisiin tekijänoikeudella suojattuina teoksina, tekijänoikeussuojan kohteena voi olla vain se, mikä on tekijänsä luovan henkisen työn tulosta ja kuvastaa hänen yksilöllisyyttään.

Lisäksi ja tästä tarkastelusta riippumatta tällaisen kaupallista arvoa omaavan suunnittelun ja kuvauksen julkistaminen voi olla omiaan vääristämään kilpailua erityisesti vähentämällä asianomaisen talouden toimijan kykyä erottautua myöhemmin järjestettävissä julkisissa hankintamenettelyissä edukseen saman suunnittelun ja saman kuvauksen avulla. Vaikka siis on mahdollista, että tutustumista kaikkiin tietoihin hankkeiden suunnittelusta ja hankinnan toteuttamistapojen kuvaukseen ei voida sallia, tarjousten tämän osan keskeiseen sisältöön on kuitenkin voitava tutustua.⁸

Kolmanneksi ja viimeiseksi unionin tuomioistuin toteaa, että jos julkisen hankinnan sopimuspuolen valintaa koskevasta päätöksestä tehtyä muutoksenhakua⁹ käsiteltäessä todetaan, että hankintaviranomaisella on velvollisuus antaa kantajalle tietoja, joita on virheellisesti käsitelty luottamuksellisina, ja että näiden tietojen ilmaisematta jättämisellä on loukattu oikeutta tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin, tämän toteamuksen ei välttämättä tarvitse johtaa siihen, että

⁶ Direktiivin 2014/24 21 artiklan 1 kohta.

⁷ Direktiivin 2014/24 55 artiklan 3 kohta.

⁸ Direktiivin 2014/24 21 artiklan 1 kohdan tai 55 artiklan 3 kohdan nojalla.

⁹ Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665 (EYVL 1989, L 395, s. 33) 1 artiklan 1 ja 3 kohta.

sopimuspuolen valinnasta tehdään uusi päätös, edellyttäen että kansallisen prosessioikeuden mukaan asiaa käsittelevä tuomioistuin voi toteuttaa oikeudenkäynnin aikana toimenpiteitä, joilla palautetaan oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin, tai katsoa, että kantaja voi nostaa uuden kanteen jo tehdystä sopimuspuolen valintaa koskevasta päätöksestä. Tällaisen kanteen nostamisen määräajan tulee alkaa kulua vasta siitä hetkestä, jolloin kantajalla on oikeus tutustua kaikkiin tietoihin, jotka oli virheellisesti luokiteltu luottamuksellisiksi.