



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

5 päivänä huhtikuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Julkiset palveluhankinnat — Direktiivi 89/665/ETY — 1 artiklan 1 ja 3 kohta — Muutoksenhakumenettelyt — Julkisen hankintasopimuksen sopimuspuolen valinnasta tehtyyn päätökseen kohdistettu kumoamiskanne, jonka on nostanut tarjoaja, jonka tarjousta ei ole valittu — Sopimuspuoleksi valitun tarjoajan esittämä liitännäiskanne — Oikeuskäytäntöön perustuva kansallinen sääntö, joka velvoittaa tutkimaan ensin liitännäisvaatimuksen ja, jos se todetaan perustelluksi, jättämään päävaatimuksen tutkimatta asiakysymystä tutkimatta — Yhteensoveltuvuus unionin oikeuden kanssa — SEUT 267 artikla — Unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate — Jäsenvaltion ylimmän hallintotuomioistuimen täysistunnon ratkaisussa ilmaistu oikeusperiaate — Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan kyseinen ratkaisu velvoittaa mainitun tuomioistuimen jaostoja — Unionin oikeuteen liittyvää kysymystä käsittelevän jaoston velvollisuus siirtää kysymys täysistunnon käsiteltäväksi, jos se on eri mieltä tämän ratkaisusta — Jaoston oikeus tai velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta

Asiassa C-689/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sisilian alueen ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 26.9.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 24.12.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Puligenica Facility Esco SpA (PFE)

vastaan

Airgest SpA,

Gestione Servizi Ambientali Srl:n (GSA) ja

Zenith Services Group Srl:n (ZS)

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, D. Šváby ja F. Biltgen sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász (esittelevä tuomari), A. Borg Barthet, J. Malenovský, J.-C. Bonichot, C. Vajda, S. Rodin ja K. Jürimäe,

julkisasiamies: M. Wathelet,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

kirjaaja: aluksi hallintovirkamies I. Illéssy, sittemmin hallintovirkamies V. Giacobbo-Peyronnel,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 11.3.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Puligienica Facility Esco SpA (PFE), edustajanaan avvocato U. Ilardo,
- Gestione Servizi Ambientali Srl (GSA) ja Zenith Services Group Srl (ZS), edustajinaan avvocato D. Gentile ja avvocato D. Galli,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato S. Varone,
- Euroopan komissio, asiamiehinään D. Recchia ja A. Tokár,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.4.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

ottaen huomioon 16.7.2015 annetun määräyksen suullisen käsittelyn aloittamisesta uudelleen ja 15.9.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato S. Varone,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman ja J. Langer,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Euroopan komissio, asiamiehinään D. Recchia ja A. Tokár,

kuultuaan julkisasiamiehen 15.10.2015 pidetyssä istunnossa esittämän täydentävän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY (EYVL L 395, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 11.12.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY (EUVL L 335, s. 31; jäljempänä direktiivi 89/665), 1 artiklan 3 kohdan, SEUT 267 artiklan sekä unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevan periaatteen ja tehokkuusperiaatteen tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Puligienica Facility Esco SpA (PFE) (jäljempänä PFE) ja Aigest SpA (jäljempänä Aigest) ja jossa on kyse sen sääntöjenmukaisuudesta, että viimeksi mainittu yhtiö on valinnut palveluja koskevan julkisen hankintasopimuksen sopimuspuoleksi Gestione Servizi Ambientali Srl (GSA):n (jäljempänä GSA) ja Zenith Services Group Srl:n (ZS).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 89/665 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumenettelyjen soveltamisala ja käytettävyys”, säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/18/EY [(EUVL L 134, s. 114)] tarkoitettuihin hankintasopimuksiin, jos sopimuksia ei ole rajattu mainitun direktiivin 10–18 artiklan mukaisesti sen soveltamisalan ulkopuolelle.

Tässä direktiivissä tarkoitettuihin sopimuksiin kuuluvat julkisia hankintoja koskevat sopimukset, puitejärjestelyt, julkiset käyttöoikeusurakat ja dynaamiset hankintajärjestelmät.

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin [2004/18] soveltamisalaan kuuluviin hankintasopimuksiin liittyviin hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman nopeasti tämän direktiivin 2–2 f artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti sillä perusteella, että nämä päätökset ovat vastoin julkisia hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta tai vastoin kansallisia säännöksiä, jotka on annettu kyseisen yhteisön oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

--

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että muutoksenhakumenettelyt, joiden yksityiskohtaisista säännöistä kukin jäsenvaltio voi itse päättää, ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.

--”

- 4 Direktiivin 89/665 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 artiklassa säädettyjä muutoksenhakumenettelyjä koskeviin toimenpiteisiin sisältyvät valtuudet:

--

b) kumota lainvastaisesti tehdyt päätökset tai varmistaa niiden kumoaminen --;

--”

Italian oikeus

- 5 Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sisilian alueen ylin hallintotuomioistuin) perustettiin säännöistä Consiglio di Statolle (Italian ylin hallintotuomioistuin) kuuluvien tehtävien hoitamisesta Sisilian alueella 6.5.1948 annetulla asetuksella nro 654 (decreto legislativo n. 654 – Norme per l’esercizio nella Regione siciliana delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato; GURI nro 135, 12.6.1948). Se hoitaa Sisilian alueella samoja lausunnon antamiseen liittyviä tehtäviä ja lainkäyttötehtäviä kuin Consiglio di Stato (Italian ylin hallintotuomioistuin).

6 Toimivallan siirtämisestä hallitukselle hallintolainkäytön uudelleen järjestämiseksi 18.6.2009 annetun lain nro 69 44 §:n toimeenpanosta 2.7.2010 annetulla asetuksella nro 104 (decreto legislativo n. 104 – Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo; GURI nro 156, Supplemento ordinario, 7.7.2010) hyväksyttiin hallintolainkäyttökoodeksi.

7 Hallintolainkäyttökoodeksin 6 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Consiglio di Stato [(ylin hallintotuomioistuin)] on hallintolainkäyttöelin, joka ratkaisee asiat viimeisenä oikeusasteena.

--

6. Tribunale amministrativo regionale della Sicilian [(Sisilian alueellinen hallintotuomioistuin)] ratkaisuihin haetaan muutosta Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana [(Sisilian alueen ylin hallintotuomioistuin)] erityisasemaa koskevia säännöksiä ja niitä koskevia soveltamissäännöksiä noudattaen.”

8 Mainitun koodeksin 42 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Vastaajat ja väliintulijat voivat esittää liitännäisvaatimuksella vaatimuksia, joiden intressi liittyy päävaatimukseen.”

9 Hallintolainkäyttökoodeksin 99 §:n artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jos jaosto, jonka käsiteltäväksi muutoksenhaku on osoitettu, toteaa, että sen tutkittavaksi saatettu oikeuskysymys on johtanut tai voi johtaa ristiriitaiseen oikeuskäytäntöön, se voi siirtää asianosaisten pyynnöstä tai viran puolesta antamallaan määräyksellä muutoksenhaun täysistunnon käsiteltäväksi. Täysistunto voi palauttaa asian jaoston käsiteltäväksi, jos se katsoo tämän aiheelliseksi.

2. Ennen asian ratkaisemista Consiglio di Staton [(ylin hallintotuomioistuin)] presidentti voi asianosaisten pyynnöstä tai viran puolesta siirtää täysistunnon käsiteltäväksi kaikki muutoksenhaut, joissa on lausuttava erityisen tärkeistä periaatekysymyksistä tai poistettava oikeuskäytännön ristiriidat.

3. Jos jaosto, jonka käsiteltäväksi muutoksenhaku on osoitettu, ei ole samaa mieltä täysistunnon ilmaisemasta oikeusperiaatteesta, sen on siirrettävä muutoksenhaun ratkaiseminen perustellulla määräyksellä täysistunnolle.

4. Täysistunto ratkaisee oikeusriidan kokonaisuudessaan, ellei se päättää ilmaista oikeusperiaatetta ja palauttaa asiaa muilta osin sen siirtäneen jaoston ratkaistavaksi.

5. Jos täysistunto katsoo, että kysymys on erityisen tärkeä, se voi joka tapauksessa ilmaista yleisen lainmukaisuuden nimissä oikeusperiaatteen silloinkin, kun se toteaa, ettei muutoksenhakua voida ottaa tutkittavaksi tai hyväksyä tai että sen perusteella ei voida käydä oikeutta tai että asian käsittely raukeaa. Tällaisissa tapauksissa täysistunnon ratkaisulla ei ole vaikutusta riidanalaiseen toimeen.”

10 Hallintolainkäyttökoodeksin 100 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Alueellisten hallintotuomioistuinten päätöksiin voidaan hakea muutosta Consiglio di Statolta [(ylin hallintotuomioistuin)] tämän kuitenkaan vaikuttamatta Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana [(Sisilian alueen ylin hallintotuomioistuin)] toimivaltaan ratkaista Tribunale amministrativo regionale per la Sicilian [(Sisilian alueellinen hallintotuomioistuin)] ratkaisuihin kohdistetut muutoksenhaut.”

- 11 Sisilian alueen erityisasemaa koskevista soveltamissäännöistä Consiglio di Statolle [(ylin hallintotuomioistuin)] kuuluvien tehtävien hoitamisesta Sisilian alueella 24.12.2003 annetun asetuksen nro 373 (decreto legislativo n. 373 – Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato; GURI nro 10, Supplemento ordinario, 14.1.2004, s. 4) 1 §:n 2 momentissa säädetään, että Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sisilian alueen ylin hallintotuomioistuin) jaostot toimivat Consiglio di Staton (ylin hallintotuomioistuin) erillisjaostoina, ja sen 4 §:n 3 momentissa säädetään, että lainkäyttöasioissa Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sisilian alueen ylin hallintotuomioistuin) käsittelee valitusasteena Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sisilian alueellinen hallintotuomioistuin) ratkaisuihin kohdistetut muutoksenhaut.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 12 Airgest-niminen yhtiö, joka vastaa Trapani Birgin (Italia) siviililentoaseman toiminnasta, aloitti 18.1.2012 julkaistulla ilmoituksella lentokentän viheralueiden siivous- ja kunnossapitopalvelua kolmen vuoden ajan koskevaa toimeksiantoa koskevan avoimen hankintamenettelyn. Hankintasopimuksen arvonlisäveroton arvo oli 1 995 496,35 euroa, ja sopimuksen tekoperusteeksi oli ilmoitettu kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Sopimuspuoleksi valittiin lopullisella hankintapäätöksellä 22.5.2012 GSA:n ja Zentih Services Group Srl:n (ZS) hankintaa varten perustama tilapäinen yhteenliittymä.
- 13 PFE, joka oli osallistunut menettelyyn ja sijoittunut siinä toiseksi, nosti Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sisilian alueellinen hallintotuomioistuin) kanteen ja vaati muun muassa, että hankintasopimuksen sopimuspuolen valintaa koskeva päätös kumotaan, että hankinta ratkaistaan tämän johdosta sen hyväksi ja että sitä koskeva sopimus tehdään sen kanssa. Muut tarjoajat eivät riitauttaneet päätöstä sopimuspuolen valinnasta.
- 14 Siinä tilapäisessä yhteenliittymässä, joka valittiin hankintasopimuksen sopimuspuoleksi, johtavassa asemassa oleva yritys GSA osallistui asian käsittelyyn ja nosti liitännäisvaatimuksen, jonka mukaan pääkanteen nostaneella PFE:llä ei ollut oikeussuojan tarvetta siitä syystä, ettei tämä täyttänyt tarjouspyyntömenettelyyn hyväksymistä koskevia edellytyksiä, minkä vuoksi se olisi pitänyt sulkea hankintasopimuksen tekomenettelyn ulkopuolelle. Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sisilian alueellinen hallintotuomioistuin) tutki kummankin asianosaisen väitteet ja hyväksyi kummatkin kanteet. Tämän ratkaisun jälkeen Airgest sulki hankintaviranomaisena kummatkin kantajat sekä kaikki muut tarjoajat, jotka oli alun perin sisällytetty luokitteluun, menettelyn ulkopuolelle sen vuoksi, etteivät niiden tarjoukset vastanneet hankinta-asiakirjoja. Nämä muut tarjoajat eivät nostaneet kannetta sopimuspuolen valinnasta tehdystä päätöksestä. Kyseisen hankintasopimuksen sopimuspuolen valitsemiseksi aloitettiin uusi, neuvotteluihin perustuva menettely.
- 15 PFE valitti Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sisilian alueellinen hallintotuomioistuin) tuomiosta Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sisilian alueen ylin hallintotuomioistuin). GSA puolestaan esitti sille liitännäisvalituksen muun muassa sillä perusteella, että Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Sisilian alueellinen hallintotuomioistuin) oli tutkiessaan pääkanteen perusteet jättänyt noudattamatta vaatimusten tutkimisjärjestystä koskevia periaatteita, jotka on vahvistettu 7.4.2011 annetussa Consiglio di Staton (ylin hallintotuomioistuin) täysistunnon tuomiossa nro 4. Mainitun tuomion mukaan silloin, kun liitännäisvaatimuksella riitautetaan pääkanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset, liitännäisvaatimus on tutkittava ensisijaisesti, ennen päävaatimusta. Tällainen liitännäisvaatimus katsotaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä ”poissulkeväksi” tai ”lamauttavaksi” siksi, että jos liitännäisvaatimus todetaan perustelluksi, asiaa käsittelevän tuomioistuimen on asiakysymystä tutkimatta todettava, että päävaatimus on jätettävä tutkimatta.

- 16 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että unionin tuomioistuin on tuomiossa *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448), joka annettiin Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) täysistunnon edellä mainitun tuomion jälkeen, todennut, että direktiivin 89/665 1 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä mainitussa tuomiossa vahvistetuille, edellä 15 kohdassa kuvatuille periaatteille. Asia, joka johti tuomioon *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448), koski kahta tarjoajaa, jotka hankintaviranomainen oli valinnut ja joilta se oli pyytänyt tarjoukset. Hylätyn tarjouksen tehneen tarjoajan kanteen jälkeen sopimuspuoleksi valittu tarjoaja nosti liitännäisvaatimuksen, jossa se väitti, että hylätty tarjous olisi pitänyt sulkea menettelyn ulkopuolelle siksi, ettei se täyttänyt yhtä tarjouspyyntöasiakirjoissa vahvistetuista vähimmäisedellytyksistä.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy ensiksi, päteekö unionin tuomioistuimen tuomiossa *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448) omaksuma tulkinta myös nyt käsiteltävässä tapauksessa, sillä mainitussa tuomiossa kyseessä olleessa tapauksessa tarjouksia tehneitä yrityksiä oli kaksi ja niillä oli kummallakin vastakkaiset intressit sellaisen kumoamista koskevan päätöksen yhteydessä, jonka oli nostanut yritys, jonka tarjousta ei ollut hyväksytty, ja sellaisen liitännäisvaatimuksen yhteydessä, jonka oli esittänyt sopimuspuoleksi valittu tarjoaja, kun taas pääasiassa tarjouksia tehneitä yrityksiä on yli kaksi, vaikka vain kaksi näistä on nostanut kanteen.
- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo tämän jälkeen esiin sen, että Sisilian alueen erityisasemaa koskevista soveltamissäännöistä Consiglio di Statole kuuluvien tehtävien hoitamisesta Sisilian alueella 24.12.2003 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 373 1 §:n 2 momentin mukaan se on Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) jaosto ja että tässä asemassa se on SEUT 267 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettu tuomioistuin, jonka päätöksiin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta. Hallintolainkäyttökoodeksin 99 §:n 3 momentin menettelysäännön nojalla sen on kuitenkin sovellettava Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) täysistunnon ilmaisemia periaatteita niissäkin kysymyksissä, jotka koskevat unionin oikeuden tulkintaa ja soveltamista, jollei muuta johdu jaostolla olevasta oikeudesta siirtää kyseessä oleva kysymys täysistunnolle niissä tapauksissa, joissa se haluaa poiketa mainituista periaatteista, pyytääkseen sitä muuttamaan oikeuskäytäntöään.
- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tässä yhteydessä Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) täysistunnon 7.4.2011 antaman tuomion nro 4 ja tuomion *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448) välisiä ristiriitaisuuksia ja toteaa, että jos edellä 18 kohdassa kuvattua menettelyllistä velvollisuutta sovellettaisiin myös unionin oikeuteen liittyviin kysymyksiin, se olisi ristiriidassa unionin tuomioistuimen yksinomaista toimivaltaa unionin oikeuden tulkinnassa koskevan periaatteen ja sen velvollisuuden kanssa, jonka mukaan kaikkien jäsenvaltioiden asiat viimeisenä oikeusasteena ratkaisevien tuomioistuimien on pyydettävä unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua silloin, kun asiassa esitetään unionin oikeuden tulkintaa koskevia kysymyksiä.
- 20 Näistä syistä Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (Sisilian alueen ylin hallintotuomioistuin) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Voidaanko unionin tuomioistuimen [tuomiossa *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448)] esittämiä periaatteita, jotka koskivat mainitussa asiassa esitetyn ennakkoratkaisupyynnön kohteena ollutta erityistä tilannetta, jossa vain kaksi yritystä osallistui julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyyn, soveltaa tosiseikastojen pääpiirteittäisen yhteneväisyyden vuoksi myös ennakkoratkaisua nyt pyytävän tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa, jossa hankintamenettelyyn hyväksytyjä yrityksiä tosin oli enemmän kuin kaksi mutta jossa hankintalaitos on hylännyt ne kaikki ilman, että muut kuin tämän asian käsittelyyn osallistuneet yritykset olisivat riitauttaneet mainitun hylkäämisen, joten tämän tuomioistuimen käsiteltävänä oleva riita-asia koskee tosiasiallisesti ainoastaan kahta yritystä?”

2) Onko, siltä osin kuin kyse on vain kysymyksistä, jotka voidaan ratkaista soveltamalla unionin oikeutta, hallintolainkäyttökoodeksin 99 §:n 3 momentin säännös ristiriidassa mainitun oikeuden ja erityisesti SEUT 267 artiklan tulkinnan kanssa siltä osin kuin mainitussa menettelysäännöksessä säädetään siitä, että kaikki Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) täysistunnon ilmaisemat oikeusperiaatteet sitovat kaikkia sen jaostoja ja kollegioita myös silloin, kun on ilmeistä, että mainittu täysistunto on esittänyt tai saattanut esittää unionin oikeuden vastaisen tai sen kanssa yhteensopimattoman periaatteen? Tähän liittyen tiedustellaan erityisesti seuraavaa:

- Onko Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) asiaa käsittelevän jaoston tai kollegion, jos se on epävarma täysistunnon jo ilmaiseman oikeusperiaatteen unionin oikeuden mukaisuudesta tai yhteensopivuudesta sen kanssa, siirrettävä muutoksenhaku perustellulla määräyksellä sen ratkaistavaksi tilanteen mukaan jo ennen kuin unionin tuomioistuimelle voidaan esittää ennakkoratkaisupyyntö vahvistuksen saamiseksi siitä, onko riidanalainen oikeusperiaate unionin oikeuden mukainen ja yhteensopiva sen kanssa, vai onko Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) jaostolla tai kollegiolla ylimpinä kansallisina tuomioistuimina oikeus tai pikemminkin velvollisuus esittää itsenäisesti unionin oikeuden yleisinä tuomioistuimina ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle unionin oikeuden oikean tulkinnan saamiseksi?
- Onko kaikilla Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) jaostoilla ja kollegioilla unionin oikeuden ylimpinä yleisinä tuomioistuimina siinä tapauksessa, että edellisen alakohdan kysymykseen vastataan siten, että kaikilla Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) jaostoilla ja kollegioilla tunnustetaan olevan oikeus tai velvollisuus esittää suoraan ennakkoratkaisupyyntöjä unionin tuomioistuimelle, tai kaikissa tapauksissa, joissa unionin tuomioistuin on jo antanut ratkaisun, varsinkin, jos se tapahtuu Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin) täysistunnon kannanoton jälkeen, ja vahvistanut, että unionin oikeuden oikea tulkinta ja täysistunnon ilmaiseva kansallisen oikeuden oikeusperiaate poikkeavat toisistaan tai eivät ole täysin yhteneväisiä, oikeus tai velvollisuus soveltaa välittömästi unionin oikeuden oikeaa tulkintaa, sellaisena kuin se on unionin tuomioistuimen tulkitsemana, vai onko niiden myös tällaisissa tapauksissa siirrettävä muutoksenhaku perustellulla määräyksellä täysistunnon ratkaistavaksi sillä seurauksella, että unionin tuomioistuimen jo velvoittavasti esittämän unionin oikeuden tulkinnan soveltaminen jää yksin täysistunnon arvioinnin ja tuomioharkinnan varaan?
- Onko Italian tasavallan hallintomenettelyjärjestelmän tulkinta siten, että mahdollinen unionin tuomioistuimelle esitettävästä ennakkoratkaisupyyntöstä päättäminen – tai myös vain asian ratkaiseminen, jos ratkaisu seuraa välittömästi unionin tuomioistuimen jo ilmaisemien unionin oikeutta koskevien oikeusperiaatteiden soveltamisesta – siirretään yksin täysistunnon harkittavaksi, ristiriidassa oikeudenkäynnin kohtuullista kestoja ja julkisia hankintoja koskeviin sopimuksentekomenettelyihin liittyvän muutoksenhaun nopeutta koskevien periaatteiden lisäksi myös sen vaatimuksen kanssa, että jokaisen jäsenvaltion kaikkien tuomioistuinten on sovellettava unionin oikeutta täysimääräisesti ja nopeasti siten, että ehdottomasti noudatetaan unionin tuomioistuimen siitä vahvistamaa oikeaa tulkintaa, mikä liittyy myös niin sanotun tehokkaan vaikutuksen periaatteen ja unionin (paitsi aineellisen myös menettelyllisen) oikeuden ensisijaisuutta yksittäisten jäsenvaltioiden kansalliseen oikeuteen (käsiteltävässä asiassa Italian tasavallan hallintolainkäyttökoodeksin 99 §:n 3 momentti) nähden koskevan periaatteen mahdollisimman laajan soveltamisen varmistamiseen?”

Ensimmäinen kysymys

- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy tällä kysymyksellään, onko direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa ja 3 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä tarjoajan, joka on tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja jonka etua julkisia hankintoja koskevan unionin

oikeuden tai niiden säännösten, jotka on annettu kyseisen unionin oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, väitetty rikkomisen on loukannut tai saattaa loukata, nostaman pääkanteen, jolla pyritään toisen tarjoajan sulkemiseen menettelyn ulkopuolelle, tutkimatta jättämiselle sellaisten kansallisten menettelysääntöjen nojalla, joissa säädetään tämän toisen tarjoajan esittämän liitännäisvaatimuksen tutkimisesta ensisijaisesti.

- 22 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin kysyy erityisesti sitä, sovelletaanko tulkintaa, jonka unionin tuomioistuin on vahvistanut direktiivin 89/665 1 artiklan 3 kohdasta tuomiossa *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448), tilanteessa, jossa kyseiseen hankintamenettelyyn alun perin hyväksytyjä yrityksiä tosin oli enemmän kuin kaksi mutta jossa hankintaviranomainen on hylännyt ne kaikki ilman, että muut kuin pääasian käsittelyyn osallistuvat kaksi yritystä olisivat hakeneet muutosta.
- 23 Tästä on muistettava, että mainitun direktiivin 1 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja 3 kohdan säännösten mukaan on niin, että jotta voidaan katsoa, että hankintaviranomaisen tekemiin päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti, muutoksenhaun on oltava ainakin niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.
- 24 Tuomion *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448) 33 kohdassa unionin tuomioistuin katsoi, että sopimuspuoleksi valitun tarjoajan esittämä liitännäisvaatimus ei voinut johtaa torjutun tarjoajan muutoksenhaun hylkäämiseen silloin, kun jokaisen toimijan tarjouksen sääntöjenmukaisuus on kyseenalaistettu samassa menettelyssä, koska tällaisessa tilanteessa jokainen kilpailija voi vedota vastaavaan oikeutettuun intressiinsä saada muiden tarjoukset hylättyä, mikä voi johtaa siihen, että todetaan sääntöjenmukaisen tarjouksen valintavaiheeseen siirtymisen olevan hankintaviranomaiselle mahdotonta.
- 25 Mainitun tuomion 34 kohdassa unionin tuomioistuin on tulkinnut direktiivin 89/665 1 artiklan 3 kohtaa siten, että säännös on esteenä sille, että tarjoajan, jonka tarjous on hylätty, muutoksenhaku jätetään tutkimatta sopimuspuoleksi valitun tarjoajan esittämässä liitännäisvaatimuksessa esitetyn prosessiväitteen edeltävän tutkimisen perusteella lausumatta siitä, ovatko nämä kaksi tarjousta tarjouspyyntöasiakirjojen eritelmien mukaisia.
- 26 Mainitulla tuomiolla konkretisoidaan edellä 23 kohdassa lainattujen unionin oikeuden säännösten vaatimukset tilanteissa, joissa julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn jälkeen kaksi tarjoajaa hakee muutosta sulkeakseen toisensa menettelyn ulkopuolelle.
- 27 Tällaisessa tilanteessa kumpikin tarjoaja on tavoittelemassa tiettyä sopimusta. Yhden tarjoajan sulkeminen menettelyn ulkopuolelle voi näet yhtäältä johtaa siihen, että toinen tarjoaja saa hankintasopimuksen suoraan samassa menettelyssä. Toisaalta siinä tapauksessa, että kumpikin tarjoaja suljetaan menettelyn ulkopuolelle ja aloitetaan uusi julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettely, kumpikin tarjoajista voisi osallistua siihen ja saada näin hankintasopimuksen epäsuorasti.
- 28 Edellä 24 ja 25 kohdassa tarkasteltua tulkintaa, jonka unionin tuomioistuin oli omaksunut tuomiossa *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448), voidaan soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa. On nimittäin yhtäältä niin, että jokaisella oikeusriidan asianosaisella on vastaava oikeutettu intressi saada muiden kilpailijoiden tarjoukset hylättyä. Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 37 kohdassa todennut, on toisaalta mahdollista, että jokin sekä sopimuspuoleksi valitun että sen tarjoajan, joka on riitauttanut hankintaviranomaisen päätöksen sopimuspuolen valinnasta, tarjouksen hylkäämisen perusteena olevista sääntöjenvastaisuuksista rasittaa myös kaikkia muita tarjouspyyntömenettelyssä tehtyjä tarjouksia, mikä saattaisi johtaa siihen, että hankintaviranomainen joutuisi käynnistämään uuden menettelyn.

- 29 Kyseessä olevan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn osallistujien lukumäärällä, muutosta hakeneiden osallistujien lukumäärällä ja niiden esittämien perusteiden kirjolla ei ole merkitystä tuomiosta *Fastweb* (C-100/12, EU:C:2013:448) ilmenevään oikeuskäytäntöön perustuvan periaatteen soveltamisen kannalta.
- 30 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa ja 3 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä tarjoajan, joka on tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja jonka etua julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tai niiden säännösten, jotka on annettu kyseisen unionin oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, väitetty rikkomisen on loukannut tai saattaa loukata, nostaman pääkanteen, jolla pyritään toisen tarjoajan sulkemiseen menettelyn ulkopuolelle, tutkimatta jättämiselle sellaisten kansallisten menettelysääntöjen nojalla, joissa säädetään tämän toisen tarjoajan esittämän liitännäisvaatimuksen tutkimisesta ensisijaisesti.

Toinen kysymys

Ensimmäinen osa

- 31 Toisen kysymyksen ensimmäisessä osassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien kysyy, onko SEUT 267 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansallisen oikeuden säännökselle, jos tätä tulkitaan niin, että kun kyse on unionin oikeuden tulkintaan tai pätevyteen liittyvästä kysymyksestä, asian viimeisenä oikeusasteena ratkaisevan tuomioistuimen jaoston on siinä tapauksessa, ettei se ole yhtä mieltä tämän tuomioistuimen täysistunnon ratkaisussa määritellystä linjasta, siirrettävä kysymys tämän täysistunnon käsiteltäväksi ja se ei näin ollen voi pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.
- 32 Kuten unionin tuomioistuin on lukuisia kertoja todennut, kansallisten tuomioistuinten oikeus saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi asian kannalta merkityksellisten unionin oikeussääntöjen tulkintaa koskeva kysymys on mitä laajin (ks. vastaavasti tuomio *Rheinmühlen-Düsseldorf*, 166/73, EU:C:1974:3, 3 kohta), ja tämä oikeus muuttuu velvollisuudeksi, kun kyse on tuomioistuimista, jotka ratkaisevat asian viimeisenä oikeusasteena, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuja poikkeuksia lukuun ottamatta (ks. vastaavasti tuomio *Cilfit* ym., 283/81, EU:C:1982:335, 21 kohta ja tuomiolauselma). Kansallisella oikeussäännöllä ei voida estää kansallista tuomioistuinta kulloisenkin tapauksen mukaan joko käyttämästä tätä oikeutta (ks. vastaavasti tuomio *Rheinmühlen-Düsseldorf*, 166/73, EU:C:1974:3, 4 kohta; tuomio *Melki ja Abdeli*, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 42 kohta ja tuomio *Elchinov*, C-173/09, EU:C:2010:581, 27 kohta) tai noudattamasta tätä velvollisuutta.
- 33 Sekä kyseinen oikeus että velvollisuus ovat nimittäin erottamaton osa SEUT 267 artiklalla käyttöön otettua, kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välistä yhteistyömekanismia ja niitä unionin oikeutta soveltavalle tuomioistuimelle kuuluvia tehtäviä, jotka tällä määräyksellä on osoitettu kansallisille tuomioistuimille.
- 34 Tämän vuoksi kansallisella tuomioistuimella, jonka käsiteltäväksi asia on saatettu, on, kun se katsoo, että asiassa on esitetty kysymys, joka koskee unionin oikeuden tulkintaa tai pätevyttä, kulloisenkin tapauksen mukaan joko oikeus tai velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta ilman, että tätä oikeutta tai velvollisuutta voitaisiin rajoittaa kansallisilla joko lainsäädäntöön tai oikeuskäytäntöön perustuvilla oikeussäännöillä.
- 35 Nyt käsiteltävässä tapauksessa kansallisella oikeussäännöllä ei siis voida estää sellaisen tuomioistuimen, joka ratkaisee asian viimeisenä oikeusasteena, jaostoa, jonka ratkaistavaksi kysymys direktiivin 89/665 tulkinnasta on tullut, pyytämästä ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.

36 Kaikkien edellä esitettyjen seikkojen perusteella toisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että SEUT 267 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansallisen oikeuden säännökselle, jos tätä tulkitaan niin, että kun kyse on unionin oikeuden tulkintaan tai pätevyyteen liittyvästä kysymyksestä, asian viimeisenä oikeusasteena ratkaisevan tuomioistuimen jaoston on siinä tapauksessa, ettei se ole yhtä mieltä tämän tuomioistuimen täysistunnon ratkaisussa määritellystä linjasta, siirrettävä kysymys tämän täysistunnon käsiteltäväksi ja se ei näin ollen voi pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.

Toinen ja kolmas osa

37 Toisen kysymyksen toisessa ja kolmannessa osassa, jotka on syytä tutkia yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko SEUT 267 artiklaa tulkittava siten, että saatuaan unionin tuomioistuimen vastauksen sille esittämäänsä kysymykseen, joka liittyy unionin oikeuden tulkintaan, tai jos unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo annettu selvä vastaus tähän kysymykseen, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on itse huolehdittava kaikin tarvittavin tavoin siitä, että tätä unionin oikeuden tulkintaa sovelletaan.

38 Tässä yhteydessä on muistettava, että unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisutuomio sitoo kansallista tuomioistuinta kyseessä olevien unionin toimielinten toimien tulkinnan tai pätevyyden osalta sen ratkaistessa pääasian (ks. tuomio Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kansallinen tuomioistuin, joka on noudattanut asian viimeisenä oikeusasteena ratkaisevana tuomioistuimena sille SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaan kuuluvaa velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta, on sidottu pääasian ratkaisussa tulkintaan, jonka unionin tuomioistuin on omaksunut kyseisistä säännöksistä, ja sen on tapauksen niin vaatiessa sivuutettava kansallinen oikeuskäytäntö, jonka se katsoo olevan unionin oikeuden vastainen (ks. vastaavasti tuomio Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, 30 kohta).

39 Lisäksi on muistettava, että SEUT 267 artiklan tehokas vaikutus heikentyisi, jos kansallista tuomioistuinta estettäisiin soveltamasta välittömästi unionin oikeutta unionin tuomioistuimen ratkaisun tai oikeuskäytännön mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, 20 kohta).

40 Kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa unionin oikeuden säännöksiä, on velvollinen varmistamaan näiden oikeussääntöjen täyden vaikutuksen niin, että se tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisen lainsäädännön säännöksiä – myös myöhemmin annettuja – ilman, että sen on pyydettävä tai odotettava, että nämä säännökset ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä (ks. ensimmäisistä tuomioista tuomio Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, 21 ja 24 kohta ja viimeisimmistä tuomio A, C-112/13, EU:C:2014:2195, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Unionin oikeuden luonteeseen perustuvien vaatimusten kanssa olisivat näet yhteensopimattomia kaikki sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen säännökset tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka tuomioistuinten käytännöt, jotka heikentäisivät unionin oikeuden tehokkuutta estämällä sen, että unionin oikeuden soveltamiseen toimivaltainen tuomioistuin voi jo unionin oikeuden soveltamisajankohtana tehdä kaiken tarpeellisen sellaisten kansallisten säännösten sivuuttamiseksi, jotka mahdollisesti estävät unionin normien täyden tehokkuuden (ks. tuomio Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, 22 kohta ja tuomio A, C-112/13, EU:C:2014:2195, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella toisen kysymyksen toiseen ja kolmanteen osaan on vastattava, että SEUT 267 artiklaa on tulkittava siten, että saatuaan unionin tuomioistuimen vastauksen sille esittämäänsä kysymykseen, joka liittyy unionin oikeuden tulkintaan, tai kun unionin tuomioistuimen

oikeuskäytännössä on jo annettu selvä vastaus tähän kysymykseen, asian viimeisenä oikeusasteena ratkaisevan tuomioistuimen jaoston on itse huolehdittava kaikin tarvittavin tavoin siitä, että tätä unionin oikeuden tulkintaa sovelletaan.

Oikeudenkäyntikulut

- 43 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 (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 11.12.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY, 1 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa ja 3 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä tarjoajan, joka on tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja jonka etua julkisia hankintoja koskevan unionin oikeuden tai niiden säännösten, jotka on annettu kyseisen unionin oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä, väitetty rikkominen on loukannut tai saattaa loukata, nostaman pääkanteen, jolla pyritään toisen tarjoajan sulkemiseen menettelyn ulkopuolelle, tutkimatta jättämiselle sellaisten kansallisten menettelysääntöjen nojalla, joissa säädetään tämän toisen tarjoajan esittämän liitännäisvaatimuksen tutkimisesta ensisijaisesti.**
- 2) **SEUT 267 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansallisen oikeuden säännökselle, jos tätä tulkitaan niin, että kun kyse on unionin oikeuden tulkintaan tai pätevyteen liittyvästä kysymyksestä, asian viimeisenä oikeusasteena ratkaisevan tuomioistuimen jaoston on siinä tapauksessa, ettei se ole yhtä mieltä tämän tuomioistuimen täysistunnon ratkaisussa määrittelystä linjasta, siirrettävä kysymys tämän täysistunnon käsiteltäväksi ja se ei näin ollen voi pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.**
- 3) **SEUT 267 artiklaa on tulkittava siten, että saatuaan Euroopan unionin tuomioistuimen vastauksen sille esittämäänsä kysymykseen, joka liittyy unionin oikeuden tulkintaan, tai kun Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään jo antanut selvän vastauksen tähän kysymykseen, asian viimeisenä oikeusasteena ratkaisevan tuomioistuimen jaoston on itse huolehdittava kaikin tarvittavin tavoin siitä, että tätä unionin oikeuden tulkintaa sovelletaan.**

Allekirjoitukset