



## Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (neljäs jaosto)

14 päivänä helmikuuta 2019\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Julkiset hankinnat – Muutoksenhakumenettelyt – Direktiivi 89/665/ETY – 1 ja 2 c artikla – Muutoksenhaku päätöksiin, joilla tarjoajat hyväksytään hankintamenettelyyn tai suljetaan sen ulkopuolelle – Muutoksenhaun määräajat – 30 päivän preklusiivinen määräaika – Kansallinen säännöstö, jossa suljetaan pois mahdollisuus vedota hankintamenettelyyn hyväksymisestä tehdyn päätöksen lainvastaisuuteen myöhempiin toimiin kohdistetun muutoksenhaun yhteydessä – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 47 artikla – Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan

Asiassa C-54/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Piemonten alueellinen hallintotuomioistuim, Italia) on esittänyt 27.9.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.1.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus**

vastaa

**Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo ja**

**Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo,**

**Ati Cilte Soc. coop. soc:n,**

**Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl:n,**

**La Dua Valadda Soc. coop. soc:n,**

**Consorzio di Cooperative Sociali il Deltaplano Soc. coop. soc:n,**

**La Fonte Soc. coop. soc. Onlusin,**

**Società Italiana degli Avvocati Amministrativistin (SIAA),**

**Associazione Amministrativisti.it:n ja**

**Camera degli Avvocati Amministrativistin**

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Vilaras (esittelevä tuomari) sekä tuomarit K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin ja N. Piçarra,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus, edustajinaan A. Sciolla, S. Viale ja C. Forneris, avvocati,
- Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo, edustajanaan V. Del Monte, avvocato,
- Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl ja La Dua Valadda Soc. coop. soc., edustajinaan L. Gili ja A. Quilico, avvocati,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan C. Colelli ja V. Nunziata, avvocati dello Stato,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. Bulterman ja J. M. Hoogveld,
- Euroopan komissio, asiamiehinään L. Haasbeek, G. Gattinara ja P. Ondrůšek,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian perustellulla määräyksellä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 99 artiklan mukaisesti,

on antanut seuraavan

### **määräyksen**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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 (EYVL 1989, L 395, s. 3), sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/23/EU (EUVL 2014, L 94, s. 1; jäljempänä direktiivi 89/665), 1 artiklan 1 ja 2 kohdan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan sekä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus (jäljempänä Cooperativa Animazione Valdocco) ja toisaalta Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo (jäljempänä CISS di Pinerolo) ja Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo ja jossa on kyse siitä, että kotihoitopalveluja koskevaa julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuoleksi valittiin yritysten tilapäinen yhteenliittymä, johon kuuluvat Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl ja La Dua Valadda Soc. coop. soc. (jäljempänä sopimuspuoleksi valittu yritysten tilapäinen yhteenliittymä).

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin oikeus*

- 3 Direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan neljännessä alakohdassa ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. – –

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että [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)] tai direktiivin [2014/23] 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 unionin oikeutta tai vastoin kansallisia säännöksiä, jotka on annettu kyseisen oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

– –

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

- 4 Direktiivin 2 c artiklassa, jossa ovat kyseessä ”muutoksenhakua koskevat määräajat”, säädetään seuraavaa:

”Jos jäsenvaltio säätää, että direktiivin [2014/24] tai direktiivin [2014/23] soveltamisalaan kuuluvien sopimuksetekomenettelyjen yhteydessä tehtyihin tai niitä koskeviin hankintaviranomaisten päätöksiin on haettava muutosta tietyn määräajan kuluessa, kyseisen määräajan on oltava vähintään 10 kalenteripäivää sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintaviranomaisen päätös on lähetetty tarjoajalle tai ehdokkaalle, kun käytetään telekopiota tai sähköistä muotoa, tai, kun käytetään muita viestintätapoja, kyseisen määräajan on oltava joko vähintään 15 kalenteripäivää sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintaviranomaisen päätös on lähetetty tarjoajalle tai ehdokkaalle tai vähintään 10 kalenteripäivää sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintaviranomaisen päätös on vastaanotettu. Kullekin tarjoajalle tai ehdokkaalle lähetettävässä ilmoituksessa hankintaviranomaisen päätöksestä on oltava liitteenä yhteenveto asiaa koskevista perusteluista. Haettaessa muutosta tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuihin päätöksiin, joista ei tarvitse lähettää erityistä ilmoitusta, määräaika on vähintään 10 kalenteripäivää kulloinkin kyseessä olevan päätöksen julkaisemisesta.”

### *Italian oikeus*

- 5 Hallintolainkäyttökoodeksista 2.7.2010 annetun asetuksen nro 104 (decreto legislativo n. 104 – Codice del processo amministrativo) (GURI nro 156, Supplemento ordinario, 7.7.2010), sellaisena kuin se on muutettuna julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annetusta koodeksista 18.4.2016 annetun

asetuksen nro 50 (decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici) (GURI nro 91, Supplemento ordinario, 19.4.2016) 204 §:llä (jäljempänä hallintolainkäyttökoodiksi), liitteessä I olevan 120 §:n 2-bis momentissa säädetään seuraavaa:

”Päätös, jolla vahvistetaan sulkemiset hankintamenettelyn ulkopuolelle ja siihen hyväksymiset henkilöllisiä, taloudellis-rahoituksellisia ja teknis-ammattillisia edellytyksiä koskevan arvioinnin päätteeksi, on riitautettava 30 päivän kuluessa päätöksen julkaisemisesta hankintaviranomaisena olevan toimeksiantajan hankkijaprofilissa [julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annetun koodeksin] 29 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Päätöksen riitauttamatta jättäminen vie oikeuden vedota edes liittämisvalituksella hankintamenettelyssä perättäin toteutettavista toimista johtuvaan lainvastaisuuteen. Oikeutta ei ole myöskään riitauttaa mahdollisesti tehtyä ehdotusta sopimuspuolen valinnasta eikä muita menettelyn eri vaiheisiin liittyviä valmistelevia toimia, joilla ei ole välitöntä vahingoittavaa vaikutusta.”

- 6 Julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annetusta koodeksista 18.4.2016 annetun asetuksen nro 50, sellaisena kuin se on muutettuna 19.4.2017 annetulla asetuksella nro 56 (GURI nro 103, Supplemento ordinario, 5.5.2017; jäljempänä julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annettu koodeksi), 29 §:ssä säädetään seuraavaa:

”– – Hallintolainkäyttökoodeksin 120 §:n 2-bis momentissa tarkoitetun mahdollisen muutoksenhaun vireillepanon mahdollistamiseksi on asiaa koskevien toimien antamispäivämäärää seuraavien kahden päivän kuluessa julkaistava lisäksi päätös, jolla vahvistetaan sulkemiset hankintamenettelyn ulkopuolelle ja siihen hyväksymiset niiden asiakirjojen tarkistamisen päätteeksi, joilla näytetään toteen 80 §:ssä tarkoitettujen hankintamenettelyn ulkopuolelle sulkemista koskevien perusteiden puuttuminen sekä taloudellis-rahoituksellisten sekä teknis-ammattillisten vaatimusten täyttyminen. Ehdokkaille ja kilpaileville tarjoajille on samassa kahden päivän määräajassa tiedotettava – – kyseisestä päätöksestä ja ilmoitettava virasto tai suojattu internetyhteys, joissa asiaa koskevat toimet ovat saatavilla. Edellä mainitussa 120 §:n 2-bis momentissa tarkoitettu riitauttamisen määräaika alkaa siitä hetkestä, jolloin toisessa virkkeessä tarkoitetut toimet perusteluineen on tosiasiallisesti annettu käyttöön.”

- 7 Julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annetun koodeksin 53 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”2. Jollei hankintasopimuksia, jotka tehdään luottamuksellisuuden edellytyksellä tai joiden toteuttaminen edellyttää erityisiä turvatoimenpiteitä, koskevista tämän koodeksin säännöksistä muuta johdu, oikeutta tutustua asiakirjoihin lykätään

- a) avoimissa menettelyissä tarjouksia jättäneiden henkilöiden luettelon osalta, kunnes määräaika tarjousten jättämiselle on päättynyt
- b) rajoitetuissa menettelyissä ja neuvottelumenettelyissä sekä epävirallisissa tarjouspyynnöissä osallistumiskutsua pyytäneiden tai kiinnostuksensa ilmaisseiden henkilöiden luettelon, tarjousten jättämispyynnön saaneiden henkilöiden luettelon sekä tarjouksia jättäneiden henkilöiden luettelon osalta, kunnes määräaika näiden tarjousten jättämiselle on päättynyt; henkilöt, joiden pyyntö osallistumiskutsusta on hylätty, voivat tutustua osallistumiskutsua pyytäneiden tai kiinnostuksensa ilmaisseiden henkilöiden luettelon hankintaviranomaisten ilmoitettua virallisesti kutsuttavien ehdokkaiden nimet
- c) tarjousten osalta, kunnes sopimuspuoli on valittu
- d) tarjouksen puutteellisuuden tarkastusmenettelyn osalta, kunnes sopimuspuoli on valittu.

3. Edellä 2 momentissa mainittuja toimia ei voida siinä säädettyjen määräaikojen päättymiseen asti antaa tiedoksi kolmansille tai julkistaa millään tavalla.”

## Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 8 CISS di Pinerolo valitsi 19.5.2017 tekemällään päätöksellä kotihoitopalveluja koskevaa julkista hankintaa vastuualueellaan koskevan sopimuksen sopimuspuoleksi 1.6.2017 ja 31.5.2020 väliseksi ajaksi yritysten tilapäisen yhteenliittymän kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta koskevan kriteerin mukaisesti.
- 9 Cooperativa Animazione Valdocco, joka luokiteltiin hankintamenettelyssä toiselle sijalle, nosti sopimuspuolen valinnan jälkeen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa eli Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Piemonten alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) kumoamiskanteen kyseisestä sopimuspuolen valintaa koskevasta päätöksestä sekä hankintamenettelyyn liittyvistä eri toimista, kuten päätöksestä jättää sulkematta sopimuspuoleksi valittua yritysten tilapäistä yhteenliittymää hankintamenettelyn ulkopuolelle, ja väitti erityisesti, että koska kyseinen yhteenliittymä ei ollut asettanut vaaditun suuruista tilapäistä vakuutta eikä osoittanut täyttävänsä osallistumisedellytykset, sitä ei olisi pitänyt hyväksyä tarjouspyyntömenettelyyn.
- 10 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että hankintaviranomainen ja sopimuspuoleksi valittu yritysten tilapäinen yhteenliittymä ovat esittäneet oikeudenkäyntiväitteen, jonka mukaan kanne on jätettävä tutkimatta, koska se on nostettu sopimuspuolen valintaa koskevasta lainvoimaisesta päätöksestä. Julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annetun koodeksin 29 §:n ja hallintolainkäyttökoodeksin 120 §:n 2-bis momentin säännöksissä järjestetyn erittäin nopean menettelyn mukaan Cooperativa Animazione Valdoccon olisi pitänyt nostaa kanteensa 30 päivän kuluessa siitä toimesta ilmoittamisesta, jolla tarjoajat hyväksyttiin tarjouspyyntömenettelyyn.
- 11 Kyseinen tuomioistuin selittää tältä osin, että tarjoajien sulkemisesta hankintamenettelyn ulkopuolelle tai hyväksymisestä siihen tehtyjen päätösten riitauttamista koskevan erittäin nopean menettelyn käyttöönotto, josta säädetään hallintolainkäyttökoodeksin 120 §:n 2-bis momentissa, vastaa tarpeeseen mahdollistaa oikeusriidan ratkaiseminen ennen sopimuspuolen valintaa koskevan päätöksen tekemistä määrittämällä tyhjentävästi henkilöt, jotka hyväksytään tarjouspyyntömenettelyyn, ennen tarjousten tutkimista ja sittemmin sopimuspuolen valintaa.
- 12 Se korostaa kuitenkin, että tällaista erittäin nopeaa menettelyä voidaan silti kritisoida tietyiltä osin erityisesti unionin oikeuden kannalta.
- 13 Se huomauttaa tässä yhteydessä ensinnäkin, että mainitussa menettelyssä tarjoajan, jota ei ole hyväksytty tarjouspyyntömenettelyyn, on riitautettava päätös, joka koskee kaikkien tarjoajien hyväksymistä hankintamenettelyyn tai niiden jättämistä sulkematta sen ulkopuolelle, vaikka yhtäältä kyseinen tarjoaja ei voi tuolloin tietää, kuka sopimuspuoleksi valitaan, ja toisaalta voisi olla niin, ettei sillä itsellään ole lopullisessa luokittelussa saamansa sijoituksen takia mitään intressiä sopimuspuolen valinnan riitauttamiseen. Kyseinen tarjoaja siis joutuisi panemaan tuomioistuimessa muutoksenhaun vireille ilman mitään takeita siitä, että tällaisesta aloitteesta on sille konkreettista hyötyä, ja samalla sen olisi vastattava tällaisen muutoksenhaun välittömään vireillepanoon liittyvistä kuluista.
- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa sitten, että tarjoajalla, jonka on täten pantava muutoksenhaku vireille erittäin nopeassa menettelyssä, ei ole siihen konkreettista ja olemassa olevaa intressiä ja lisäksi sille aiheutuu monenlaista vahinkoa hallintolainkäyttökoodeksin 120 §:n 2-bis momenttia sovellettaessa. Ensimmäinen vahinko aiheutuu merkittävistä taloudellisista kustannuksista, joita lukuisiin muutoksenhakuihin liittyy. Toinen vahinko liittyy sen aseman mahdolliseen kompromettoitumiseen hankintaviranomaisen silmissä. Kolmas vahinko aiheutuu tarjoajan luokitteluun kohdistuvista haitallisista seurauksista, koska julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annetun koodeksin 83 §:n mukaan se, että tarjoaja on pannut oikeusriitoja vireille, on kielteinen arviointiperuste.

- 15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa lopuksi, että hallintotuomioistuimiin pääsyn kohtuutonta vaikeutta pahentaa julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annetun koodeksin 53 §, jonka 3 momentissa kielletään rikosoikeudellisen seuraamuksen uhalla virkamiehiä tai julkisesta palvelusta vastaavia ilmoittamasta sellaisista tarjouspyyntöön liittyvistä toimituksista tai joka tapauksessa julkistamasta niitä, joihin ei ole mahdollista tutustua ennen sopimuspuolen valintaa. Kun tämän kiellon sitovuus otetaan huomioon, menettelystä vastaavat henkilöt ovat haluttomia paljastamaan hankintamenettelyyn hyväksymistä koskevan päätöksen ohella tarjoajien hallinnollisia asiakirjoja, mikä pakottaa talouden toimijat muutoksenhakuihin ”sokeasti”.
- 16 Tässä tilanteessa Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko puolustautumisoikeutta, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja suojan aineellista tehokkuutta koskeva unionin lainsäädäntö, erityisesti [ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen] 6 ja 13 artikla, [perusoikeuskirjan] 47 artikla sekä direktiivin [89/665] 1 artiklan 1 ja 2 kohta, esteenä kansalliselle säännöstölle, kuten [hallintolainkäyttökoodeksin] 120 §:n [2-bis] momentille, jossa edellytetään, että hankintamenettelyyn osallistuva toimija riitauttaa toisen toimijan hyväksymisen siihen tai sen ulkopuolelle sulkematta jättämisen 30 päivän kuluessa siitä päätöksestä ilmoittamisesta, jolla osallistujien hyväksymisestä hankintamenettelyyn tai sulkemisesta sen ulkopuolelle on päätetty?
- 2) Onko puolustautumisoikeutta, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja suojan aineellista tehokkuutta koskeva unionin lainsäädäntö, erityisesti [ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen] 6 ja 13 artikla, [perusoikeuskirjan] 47 artikla sekä direktiivin [89/665] 1 artiklan 1 ja 2 kohta, esteenä kansalliselle säännöstölle, kuten hallintolainkäyttökoodeksin 120 §:n [2-bis] momentille, jossa talouden toimijalta viedään oikeus vedota menettelyyn päätteeksi edes liitännäisellä muutoksenhaulla muiden toimijoiden, etenkin sopimuspuoleksi valitun tai pääasiallisen muutoksenhakijan, hyväksymistä hankintamenettelyyn koskevien toimien lainvastaisuuteen, ellei kyseinen talouden toimija ole sitä ennen riitauttanut hankintamenettelyyn hyväksymistä koskevaa päätöstä edellä mainitussa määräajassa?”

### **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

- 17 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 99 artiklassa määrätään, että jos ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus on selvästi johdettavissa oikeuskäytännöstä, unionin tuomioistuin voi esittelevän tuomarin ehdotuksesta ja julkisiasiameistä kuultuaan milloin tahansa päättää ratkaista asian perustellulla määräyksellä.
- 18 Mainittua artiklaa on sovellettava nyt käsiteltävässä asiassa.

### ***Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen***

- 19 Aluksi on todettava, että – kuten unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee – pääasiassa kyseessä olevaa julkista hankintaa koskevan sopimuksen arvo oli 5 684 000 euroa; tämä määrä ylittää pitkälti direktiivin 2014/24 4 artiklassa vahvistetut kynnyksarvot.
- 20 Direktiiviä 89/665 sovelletaan siis kyseiseen hankintasopimukseen direktiivin 2014/23 46 artiklan mukaisesti, eikä ennakkoratkaisupyynnöä siis voida jättää tutkimatta pelkästään sen takia, ettei ennakkoratkaisupyynnössä ilmoiteta kyseisen sopimuksen arvoa, toisin kuin Italian hallitus väittää.



- 21 Ennakkoratkaisupyyntöä ei voida jättää tutkimatta myöskään sillä perusteella, että CISS di Pinerolon mukaan siinä kehoitetaan unionin tuomioistuinta tarkastelemaan valintaa, jonka Italian lainsäätävä on harkintavaltansa nojalla tehnyt saattaessaan direktiivin 89/665 osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Esitetyt kysymykset koskevat nimittäin selvästi useiden kyseisen direktiivin säännösten tulkintaa.
- 22 Niinpä ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi.

### *Ensimmäinen kysymys*

- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 2 kohtaa, luettuina perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin hyväksymisestä tai niiden ulkopuolelle sulkemisesta tehtyihin hankintaviranomaisten päätöksiin on haettava muutosta 30 päivän preklusiivisessa määräajassa, joka alkaa siitä, kun päätöksestä on ilmoitettu asianomaisille.
- 24 On palautettava mieleen ensinnäkin, että direktiivin 89/665 2 c artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää direktiivin 2014/24 soveltamisalaan kuuluvissa sopimuksentekomenettelyissä tehtyjä hankintaviranomaisen päätöksiä koskevien muutoksenhakujen määräajoista.
- 25 Mainitun säännöksen mukaan kyseisen määräajan on oltava vähintään 10 kalenteripäivää sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintaviranomaisen päätös on lähetetty tarjoajalle tai ehdokkaalle, kun käytetään telekopiota tai sähköistä muotoa, tai, kun käytetään muita viestintätapoja, kyseisen määräajan on oltava joko vähintään 15 kalenteripäivää sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintaviranomaisen päätös on lähetetty tarjoajalle tai ehdokkaalle, tai vähintään 10 kalenteripäivää sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintaviranomaisen päätös on vastaanotettu. Samassa säännöksessä täsmennetään lisäksi, että kullekin tarjoajalle tai ehdokkaalle lähetettävässä ilmoituksessa hankintaviranomaisen päätöksestä on oltava liitteenä yhteenvedo asiaa koskevista perusteluista.
- 26 Direktiivin 89/665 2 c artiklan sanamuodostakin siis jo ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen 30 päivän preklusiivinen määräaika, jossa direktiivin 2014/24 soveltamisalaan kuuluviin julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin hyväksymisestä tai niiden ulkopuolelle sulkemisesta tehtyihin hankintaviranomaisten päätöksiin on haettava muutosta ja joka lasketaan siitä lähtien, kun niistä on ilmoitettu asianomaisille, sopii lähtökohtaisesti yhteen unionin oikeuden kanssa, mikäli kyseiset päätökset sisältävät yhteenvedon asiaa koskevista perusteluista.
- 27 Lisäksi direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa, että hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja mahdollisimman nopeasti. Kuten unionin tuomioistuimella on ollut tilaisuus korostaa, preklusiivisten määräaikojen asettamisella muutoksenhauille voidaan saavuttaa se nopeuden tavoite, johon direktiivillä 89/665 pyritään, pakottamalla toimijat nopeasti riitauttamaan valmistelevat toimet tai välivaiheen päätökset, jotka on tehty hankintasopimuksen tekomenettelyssä (ks. vastaavasti tuomio 28.1.2010, komissio v. Irlanti, C-456/08, EU:C:2010:46, 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Unionin tuomioistuin on katsonut lisäksi, että kohtuullisten preklusiivisten määräaikojen asettaminen muutoksenhauille lähtökohtaisesti täyttää direktiivistä 89/665 johtuvan tehokkuusvaatimuksen, koska se merkitsee oikeusvarmuuden peruseriaatteen soveltamista (tuomio 12.12.2002, Universale-Bau ym., C-470/99, EU:C:2002:746, 76 kohta ja tuomio 21.1.2010, komissio v. Saksa, C-17/09, ei julkaistu, EU:C:2010:33, 22 kohta) ja koska se on tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden mukaista (ks. vastaavasti tuomio 11.9.2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, 58 kohta).

- 29 Direktiivissä 89/665 tavoiteltu nopeuden tavoite on kuitenkin toteutettava kansallisessa oikeudessa oikeusvarmuuden vaatimuksia noudattaen. Jäsenvaltioiden on siis otettava käyttöön määräaikojen järjestelmä, joka on riittävän täsmällinen, selkeä ja ennakoitavissa oleva, jotta yksityiset voisivat saada tietää oikeutensa ja velvollisuutensa (ks. vastaavasti tuomio 30.5.1991, komissio v. Saksa, C-361/88, EU:C:1991:224, 24 kohta ja tuomio 7.11.1996, komissio v. Luxemburg, C-221/94, EU:C:1996:424, 22 kohta).
- 30 Tässä yhteydessä on niin, että määrittäessään menettelysäännöt, jotka koskevat sellaisia muutoksenhakukeinoja tuomioistuimissa, joilla pyritään varmistamaan niiden oikeuksien turvaaminen, joita unionin oikeudessa annetaan ehdokkaille ja tarjoajille, joiden etuja hankintaviranomaisten päätökset loukkaavat, jäsenvaltioiden on valvottava, ettei vahingoiteta direktiivin 89/665 tehokkuutta eikä unionin oikeudessa yksityisille annettuja oikeuksia, etenkin perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (ks. vastaavasti tuomio 15.9.2016, Star Storage ym., C-439/14 ja C-488/14, EU:C:2016:688, 43–45 kohta).
- 31 Direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdassa vahvistettu tarkoitus taata tehokkaat muutoksenhakukeinot julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemiseen sovellettavien säännösten rikkomisia vastaan voidaan siten saavuttaa vain, jos näille muutoksenhauille asetetut määräajat alkavat kuluu vasta siitä päivästä, jona muutoksenhakija sai tiedon tai sen olisi pitänyt saada tieto näiden säännösten väitetystä rikkomisesta (tuomio 28.1.2010, Uniplex (UK), C-406/08, EU:C:2010:45, 32 kohta; tuomio 12.3.2015, eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, 52 kohta ja tuomio 8.5.2014, Idrodinamica Spurgo Velox ym., C-161/13, EU:C:2014:307, 37 kohta).
- 32 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jossa säädetään, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin hyväksymisestä tai niiden ulkopuolelle sulkemisesta tehtyihin hankintaviranomaisten päätöksiin on haettava muutosta 30 päivän preklusiivisessa määräajassa, joka alkaa siitä, kun päätöksistä on ilmoitettu asianomaisille, sopii yhteen direktiivin 89/665 kanssa vain sillä edellytyksellä, että päätökset, joista on täten ilmoitettu, sisältävät yhteenvedon asiaa koskevista perusteluista, millä taataan, että kyseiset asianomaiset ovat saaneet tai ovat voineet saada tiedon väittämästään unionin oikeuden rikkomisesta.
- 33 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tuomioistuinvalvonnan tehokkuuden edellytyksenä on nimittäin, että asianomainen voi saada tiedon häntä koskevan päätöksen perusteluista joko suoraan päätöksestä itsestään tai siten, että perustelut ilmoitetaan hänelle hänen pyynnöstään, jotta hän voi puolustaa oikeuksiaan parhain mahdollisin edellytyksin ja päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko asian saattaminen toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tarpeellista, ja jotta viimeksi mainittu kykenee täysimääräisesti harjoittamaan kyseessä olevaan kansalliseen toimeen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa (ks. vastaavasti tuomio 15.10.1987, Heylens ym., 222/86, EU:C:1987:442, 15 kohta ja tuomio 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, 53 kohta).
- 34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa kuitenkin, että tarjoajan, joka aikoo riitauttaa kilpailijan hyväksymisestä hankintamenettelyyn tehdyn päätöksen, on haettava siihen muutosta 30 päivän kuluessa päätöksestä ilmoittamisesta eli ajankohtana, jolloin kyseinen tarjoaja ei usein pysty selvittämään, onko sillä todella intressiä riitauttamiseen, koska tarjoaja ei tiedä, valitaanko kyseinen kilpailija lopulta sopimuspuoleksi tai onko sillä itsellään mahdollisuus tulla valituksi sopimuspuoleksi.
- 35 Tältä osin on muistutettava, että direktiivin 89/665 1 artiklan 3 kohdan mukaan 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.



- 36 Tämä viimeksi mainittu säännös on tarkoitettu sovellettavaksi muun muassa kunkin sellaisen tarjoajan tilanteeseen, jonka mielestä päätös kilpailijan hyväksymisestä julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyyn on lainvastainen ja saattaa aiheuttaa tarjoajalle vahinkoa, ja tällainen vahingon riski riittää perustamaan välittömän intressin hakea kyseiseen päätökseen muutosta, eikä huomioon ole otettava vahinkoa, joka voi lisäksi aiheutua toisen ehdokkaan valinnasta sopimuspuoleksi.
- 37 Unionin tuomioistuin on joka tapauksessa katsonut, että tarjoajan hyväksymisestä hankintamenettelyyn tehty päätös on toimi, joka voi direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla olla itsenäisen muutoksenhaun kohteena tuomioistuimessa (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2017, Marina del Mediterraneo ym., C-391/15, EU:C:2017:268, 26–29 ja 34 kohta).
- 38 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että direktiiviä 89/665 ja erityisesti sen 1 ja 2 c artiklaa, luettuina perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, ettei direktiivi ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin hyväksymisestä tai niiden ulkopuolelle sulkemisesta tehtyihin hankintaviranomaisten päätöksiin on haettava muutosta 30 päivän preklusiivisessa määräajassa, joka alkaa siitä, kun päätöksistä on ilmoitettu asianomaisille, kunhan päätökset, joista on täten ilmoitettu, sisältävät yhteenvedon asiaa koskevista perusteluista, millä taataan, että kyseiset asianomaiset ovat saaneet tai ovat voineet saada tiedon väittämästään unionin oikeuden rikkomisesta.

### *Toinen kysymys*

- 39 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 2 kohtaa, luettuina perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että jos tarjoajien hyväksymisestä julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin tehtyihin hankintaviranomaisten päätöksiin ei ole haettu muutosta 30 päivän kuluessa niistä ilmoittamisesta, asianomaisten ei ole enää mahdollista vedota kyseisten päätösten lainvastaisuuteen sellaisten muutoksenhakujen yhteydessä, jotka kohdistetaan myöhempiin toimiin ja muiden muassa sopimuspuolen valinnasta tehtyihin päätöksiin.
- 40 Unionin tuomioistuin on todennut tältä osin toistuvasti, että direktiiviä 89/665 on tulkittava siten, ettei se lähtökohtaisesti ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että preklusion uhalla hankintaviranomaisen päätökseen on haettava muutosta säädetyssä määräajassa ja muutoksenhaun tueksi esitettävät väitteet hankintamenettelyn sääntöjenvastaisuuksista on esitettävä samassa määräajassa, joten kyseisen määräajan päätyttyä tätä päätöstä ei enää voida riitauttaa tai väitettä sääntöjenvastaisuudesta ei enää voida esittää, edellyttäen, että kyseinen määräaika on kohtuullinen (tuomio 12.12.2002, Universale-Bau ym., C-470/99, EU:C:2002:746, 79 kohta; tuomio 27.2.2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, 50 kohta ja tuomio 11.10.2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, 50 kohta).
- 41 Tämä oikeuskäytäntö perustuu näkemykseen, jonka mukaan direktiivin 89/665 tavoitteiden täydellinen toteuttaminen vaarantuisi, jos ehdokkaat ja tarjoajat voisivat missä hyvänsä hankintamenettelyn vaiheessa vedota hankintasopimusten tekemistä koskevien sääntöjen rikkomiseen ja pakottaa hankintaviranomaisen näin aloittamaan koko menettelyn uudelleen rikkomisten korjaamiseksi (tuomio 12.12.2002, Universale-Bau ym., C-470/99, EU:C:2002:746, 75 kohta; tuomio 11.10.2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, 51 kohta ja tuomio 28.1.2010, komissio v. Irlanti, C-456/08, EU:C:2010:46, 52 kohta). Tällainen käyttäytyminen nimittäin voi, siltä osin kuin se on omiaan ilman objektiivista syytä viivästyttämään sellaisten muutoksenhakumenettelyjen aloittamista, jotka jäsenvaltiot ovat velvolliset saattamaan voimaan direktiivin 89/665 nojalla, haitata julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevien unionin direktiivien tehokasta soveltamista (tuomio 12.2.2004, Grossmann Air Service, C-230/02, EU:C:2004:93, 38 kohta).

- 42 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee nyt käsiteltävässä asiassa, että direktiiviä 89/665, aivan erityisesti sen 2 c artiklaa, on tulkittava siten, ettei direktiivi lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että jos hankintaviranomaisen päätökseen ei haeta muutosta Italian säännöstössä säädetyssä 30 päivän määräajassa, tarjoajan ei enää ole mahdollista vedota kyseisen päätöksen lainvastaisuuteen myöhempään toimeen kohdistetun muutoksenhaun yhteydessä.
- 43 On kuitenkin niin, että vaikka kansalliset preklusiosäännöt eivät sinänsä ole direktiivin 89/665 2 c artiklan säännösten vastaisia, ei voida sulkea pois, että kyseisten sääntöjen soveltaminen voi erityisissä olosuhteissa tai niiden joidenkin yksityiskohtien kannalta loukata unionin oikeudessa yksityisille annettuja oikeuksia, erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, 57 kohta ja tuomio 11.10.2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, 55 ja 56 kohta).
- 44 Unionin tuomioistuimella on siten jo ollut tilaisuus todeta, että direktiiviä 89/665 oli tulkittava siten, että se on esteenä sille, että kansallisessa oikeudessa säädetyt preklusiosäännöt sovelletaan niin, että tarjoajalta evätään oikeus hakea muutosta lainvastaiseen päätökseen, vaikka sillä oli pääasiallisesti mahdollisuus saada tieto kyseisestä lainvastaisuudesta vasta preklusiivisen määräajan päätyttyä (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, 60 kohta ja tuomio 11.10.2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, 59–61 ja 64 kohta).
- 45 Lisäksi on korostettava, että – kuten tämän määräyksen 31 kohdassa palautettiin mieleen – unionin tuomioistuin on katsonut myös, että tehokkaat muutoksenhakukeinot julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemiseen sovellettavien säännösten rikkomisia vastaan voidaan varmistaa vain, jos tällaisille muutoksenhauille asetetut määräajat alkavat kuluu vasta siitä päivästä, jona muutoksenhakija sai tiedon tai sen olisi pitänyt saada näiden säännösten väitetystä rikkomisesta (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2015, eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 Niinpä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on selvittää, onko pääasian olosuhteissa Cooperativa Animazione Valdocco todellakin saanut tai voinut saada sen ilmoituksen välityksellä, jonka hankintaviranomainen antoi julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annetun koodeksin 29 §:n mukaisesti päätöksestä hyväksyä sopimuspuoleksi valittu yritysten tilapäinen yhteenliittymä hankintamenettelyyn, tiedon perusteluista, jotka sen mielestä tekivät kyseisen päätöksen lainvastaiseksi, koska kyseinen yhteenliittymä ei ollut asettanut vaaditun suuruisia tilapäisiä vakuutta eikä osoittanut täyttävänsä osallistumisedellytyksiä, ja onko sillä siten todellakin ollut mahdollisuus muutoksenhakuun hallintolainkäyttökoodeksin 120 §:n 2-bis momentissa säädetyssä 30 päivän preklusiivisessa määräajassa.
- 47 Sen asiana on erityisesti varmistua siitä, että julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annetun koodeksin 29 §:n ja 53 §:n 2 ja 3 momentin säännösten, joilla säännellään oikeutta tutustua tarjousasiakirjoihin ja niiden julkistamista, yhteinen soveltaminen pääasian olosuhteissa ei sulkenut kokonaan pois Cooperativa Animazione Valdoccon mahdollisuutta saada todellakin tieto väittämästään sopimuspuoleksi valitun yritysten yhteenliittymän hyväksymisestä hankintamenettelyyn tehdyn päätöksen lainvastaisuudesta ja hakea siihen muutosta siitä hetkestä lähtien, jona se sai tiedon lainvastaisuudesta, hallintolainkäyttökoodeksin 120 §:n 2-bis momentissa säädetyssä preklusiivisessa määräajassa.
- 48 On lisättävä, että kansallisen tuomioistuimen on kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan tulkittava sitä direktiivin 89/665 tavoitteen mukaisesti. Jos tällainen tulkinta ei ole mahdollista, kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta direktiivin vastaisia kansallisia säännöksiä (ks. vastaavasti tuomio 11.10.2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, 62 ja 63 kohta), koska direktiivin 1 artiklan 1 kohta on ehdoton ja riittävän täsmällinen, jotta siihen voidaan vedota hankintaviranomaista vastaan (tuomio 2.6.2005, Koppensteiner, C-15/04, EU:C:2005:345, 38 kohta ja tuomio 11.10.2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, 63 kohta).

49 Toiseen kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että direktiiviä 89/665 ja erityisesti sen 1 ja 2 c artiklaa, luettuina perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, ettei direktiivi ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että jos tarjoajien hyväksymisestä julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin tehtyihin hankintaviranomaisten päätöksiin ei ole haettu muutosta 30 päivän preklusiivisessa määräajassa, joka alkaa siitä, kun niistä on ilmoitettu, asianomaisten ei ole enää mahdollista vedota kyseisten päätösten lainvastaisuuteen sellaisten muutoksenhakujen yhteydessä, jotka kohdistetaan myöhempisiin toimiin ja muiden muassa sopimuspuolen valinnasta tehtyihin päätöksiin, sillä varauksella, että tällainen preklusio voi koskea kyseisiä asianomaisia vain, mikäli ne ovat saaneet tai voineet saada kyseisen ilmoituksen välityksellä tiedon väittämästään lainvastaisuudesta.

## Oikeudenkäyntikulut

50 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on määrännyt seuraavaa:

- 1) **Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annettua neuvoston direktiiviä 89/665/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/23/EU, ja erityisesti sen 1 ja 2 c artiklaa, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, ettei direktiivi ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin hyväksymisestä tai niiden ulkopuolelle sulkemisesta tehtyihin hankintaviranomaisten päätöksiin on haettava muutosta 30 päivän preklusiivisessa määräajassa, joka alkaa siitä, kun päätöksistä on ilmoitettu asianomaisille, kunhan päätökset, joista on täten ilmoitettu, sisältävät yhteenvedon asiaa koskevista perusteluista, millä taataan, että kyseiset asianomaiset ovat saaneet tai ovat voineet saada tiedon väittämästään unionin oikeuden rikkomisesta.**
- 2) **Direktiiviä 89/665, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/23, ja erityisesti sen 1 ja 2 c artiklaa, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, ettei direktiivi ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että jos tarjoajien hyväksymisestä julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin tehtyihin hankintaviranomaisten päätöksiin ei ole haettu muutosta 30 päivän preklusiivisessa määräajassa, joka alkaa siitä, kun niistä on ilmoitettu, asianomaisten ei ole enää mahdollista vedota kyseisten päätösten lainvastaisuuteen sellaisten muutoksenhakujen yhteydessä, jotka kohdistetaan myöhempisiin toimiin ja muiden muassa sopimuspuolen valinnasta tehtyihin päätöksiin, sillä varauksella, että tällainen preklusio voi koskea kyseisiä asianomaisia vain, mikäli ne ovat saaneet tai voineet saada kyseisen ilmoituksen välityksellä tiedon väittämästään lainvastaisuudesta.**

Allekirjoitukset