



Jurisprudentie

BESCHIKKING VAN HET HOF (Vierde kamer)

14 februari 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Overheidsopdrachten – Beroepsprocedures – Richtlijn 89/665/EEG – Artikelen 1 en 2 quater – Beroep tegen de besluiten om inschrijvers toe te laten of uit te sluiten – Beroepstermijnen – Vervaltermijn van 30 dagen – Nationale regeling die de mogelijkheid uitsluit om de onrechtmatigheid aan te voeren van een besluit tot toelating in het kader van een beroep tegen latere handelingen – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 47 – Recht op effectieve rechterlijke bescherming”

In zaak C-54/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU ingediend door de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (bestuursrechter in eerste aanleg Piemonte, Italië) bij beslissing van 27 september 2017, ingekomen bij het Hof op 29 januari 2018 in de procedure

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

tegen

Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo,

Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo,

in tegenwoordigheid van:

Ati Cilte Soc. coop. soc.,

Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl,

La Dua Valadda Soc. coop. soc.,

Consorzio di Cooperative Sociali il Deltaplano Soc. coop. soc.,

La Fonte Soc. coop. soc. Onlus,

Società Italiana degli Avvocati Amministrativisti (SIAA),

Associazione Amministrativisti.it,

Camera degli Avvocati Amministrativisti,

geeft

* Procestaal: Italiaans.

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras (rapporteur), kamerpresident, K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin en N. Piçarra, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc Impresa Sociale Onlus, vertegenwoordigd door A. Sciolla, S. Viale en C. Forneris, avvocati,
- Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo, vertegenwoordigd door V. Del Monte, avvocato,
- Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl en La Dua Valadda Soc. coop. soc., vertegenwoordigd door L. Gili en A. Quilico, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door C. Colelli en V. Nunziata, avvocati dello Stato,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. Bulterman en J.M. Hoogveld als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Haasbeek, G. Gattinara en P. Ondrůšek als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om overeenkomstig artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bij met redenen omklede beschikking uitspraak te doen,

de navolgende

Beschikking

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 1, leden 1 en 2, van richtlijn 89/665/EEG van de Raad van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken (PB 1989, L 395, blz. 3), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 (PB 2014, L 94, blz. 1) (hierna: „richtlijn 89/665”), van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) alsook van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus (hierna: „Cooperativa Animazione Valdocco”) enerzijds en Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo (hierna: „CISS di Pinerolo”) en Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo anderzijds, betreffende de gunning van een overheidsopdracht voor

thuiszorgdiensten aan een tijdelijke groepering van ondernemingen die bestaat uit Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl en La Dua Valadda Soc. coop. soc. (hierna: „tijdelijke groepering van ondernemingen waaraan de opdracht is gegund”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 1, lid 1, vierde alinea, en lid 3, van richtlijn 89/665 bepaalt:

„1. [...]

De lidstaten nemen met betrekking tot opdrachten die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2014/24/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (PB 2014, L 94, blz. 65)] of richtlijn [2014/23] vallen, de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat tegen door de aanbestedende diensten genomen besluiten op doeltreffende wijze en vooral zo snel mogelijk beroep kan worden ingesteld overeenkomstig de artikelen 2 tot en met 2 septies van deze richtlijn, op grond van het feit dat door die besluiten het Unierecht inzake overheidsopdrachten of de nationale voorschriften waarin dat Unierecht is omgezet, geschonden zijn.

[...]

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat beroepsprocedures, volgens modaliteiten die de lidstaten kunnen bepalen, op zijn minst toegankelijk zijn voor een ieder die belang heeft of heeft gehad bij de gunning van een bepaalde opdracht en die door een beweerde inbreuk is of dreigt te worden geschaad.”

- 4 Artikel 2 quater van deze richtlijn, met als opschrift „[t]ermijnen voor het instellen van beroep”, bepaalt:

„Wanneer een lidstaat bepaalt dat beroep tegen een besluit van een aanbestedende dienst dat is genomen in het kader van of met betrekking tot een onder richtlijn [2014/24] of richtlijn [2014/23] vallende gunningsprocedure, binnen een bepaalde termijn moet worden ingesteld, bedraagt deze termijn ten minste 10 kalenderdagen, ingaande op de dag na de datum waarop het besluit van de aanbestedende dienst per faxbericht of langs elektronische weg aan de inschrijver of gegadigde is gezonden of, indien van andere communicatiemiddelen gebruik wordt gemaakt, bedraagt deze termijn hetzij ten minste 15 kalenderdagen, ingaande op de dag na de datum waarop het besluit van de aanbestedende dienst aan de inschrijver of gegadigde is gezonden, hetzij ten minste 10 kalenderdagen, ingaande op de dag na de datum van ontvangst van het besluit van de aanbestedende dienst. De kennisgeving van dat besluit van de aanbestedende dienst aan iedere inschrijver of gegadigde gaat vergezeld van een samenvattende beschrijving van de relevante redenen. In het geval dat beroep wordt ingesteld tegen besluiten bedoeld in artikel 2, lid 1, onder b), van deze richtlijn waarvoor geen specifieke kennisgeving is gedaan, bedraagt de termijn ten minste 10 kalenderdagen, ingaande vanaf de datum van bekendmaking van het betreffende besluit.”

Italiaans recht

- 5 Artikel 120, lid 2 bis, van bijlage I bij decreto legislativo n. 104 – Codice del processo amministrativo (wetsdecreet nr. 104 betreffende het wetboek bestuursprocesrecht) van 2 juli 2010 (gewoon supplement bij GURI nr. 156 van 7 juli 2010), zoals gewijzigd bij artikel 204 van decreto legislativo

n. 50 – Codice dei contratti pubblici (wetsdecreet nr. 50 tot vaststelling van het wetboek overheidsopdrachten) van 18 april 2016 (gewoon supplement bij GURI nr. 91 van 19 april 2016) (hierna: „wetboek bestuursprocesrecht”) bepaalt:

„Beroep tegen het besluit tot uitsluiting van dan wel toelating tot de gunningsprocedure na de beoordeling van de subjectieve, de economisch-financiële en de technisch-beroepsmatige vereisten, dient te worden ingediend binnen een termijn van dertig dagen nadat de aanbestedende dienst dit besluit op de website van de aanbestedende dienst heeft bekendgemaakt overeenkomstig artikel 29, lid 1, van [het wetboek overheidsopdrachten]. Indien geen beroep wordt ingediend, kan de onrechtmatigheid van latere handelingen van de gunningsprocedures niet worden ingeroepen, ook niet bij wege van incidenteel beroep. Evenmin is toegestaan bezwaar te maken tegen het voorstel tot gunning, voor zover daarvan sprake is, en tegen andere procedurele handelingen die geen onmiddellijk nadeel tot gevolg hebben.”

- 6 Artikel 29 van het wetsdecreet nr. 50 tot vaststelling van het wetboek overheidsopdrachten van 18 april 2016, zoals gewijzigd bij decreto legislativo n. 56 (wetsdecreet nr. 56) van 19 april 2017 (gewoon supplement bij GURI nr. 103 van 5 mei 2017) (hierna: „wetboek overheidsopdrachten”) bepaalt:

„[...] Om het in artikel 120, lid 2 bis, van het wetboek bestuursprocesrecht bedoelde beroep mogelijk te maken, worden het besluit tot uitsluiting van de gunningsprocedure en het besluit tot toelating eveneens bekendgemaakt, binnen twee dagen na de vaststelling ervan, na de beoordeling van de documenten waaruit blijkt dat er geen uitsluitingsgronden als bedoeld in artikel 80 bestaan en dat is voldaan aan de economisch-financiële en technisch-beroepsmatige vereisten. Binnen dezelfde termijn van twee dagen worden de gegadigden en inschrijvers van dat besluit op de hoogte gebracht [...] met vermelding van het kantoor of de website waarop al die besluiten beschikbaar zijn. De in artikel 120, lid 2 bis, bedoelde termijn voor beroep begint pas te lopen vanaf het ogenblik waarop de in de tweede zin bedoelde besluiten, met inbegrip van de door de aanbestedende dienst vastgestelde motivering, daadwerkelijk beschikbaar zijn.”

- 7 Artikel 53, leden 2 en 3, van het wetboek overheidsopdrachten bepaalt:

„2. Onverminderd de bepalingen van dit wetboek betreffende opdrachten die worden gegund onder voorwaarde van vertrouwelijkheid of waarvan de uitvoering specifieke veiligheidsmaatregelen vereist, wordt het recht van toegang uitgesteld:

- a) tot het verstrijken van de termijn voor de indiening van de inschrijvingen in geval van open procedures, wat de lijst van personen die inschrijvingen hebben ingediend betreft;
- b) tot het verstrijken van de termijn voor de indiening van inschrijvingen in beperkte aanbestedingsprocedures, in aanbestedingsprocedures door onderhandelingen en bij informele aanbestedingen, wat betreft de lijst van personen die om een uitnodiging tot deelneming hebben verzocht of belangstelling hebben getoond en de lijst van personen die zijn uitgenodigd om inschrijvingen in te dienen, alsmede de lijst van personen die een dergelijke inschrijving hebben ingediend; personen van wie het verzoek tot inschrijving is afgewezen, kunnen de lijst van personen die om een uitnodiging tot deelneming hebben verzocht of die hun belangstelling hebben getoond, consulteren na officiële kennisgeving door de aanbestedende diensten van de namen van de uit te nodigen gegadigden;
- c) wat de inschrijvingen betreft, tot aan de gunning;
- d) wat de procedure tot toetsing van anomalieën van de inschrijving betreft, tot aan de gunning.

3. De in lid 2 bedoelde handelingen kunnen tot aan het verstrijken van de daarin bepaalde termijnen op geen enkele wijze aan derden worden meegedeeld of bekendgemaakt.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 8 Bij besluit van 19 mei 2017 heeft de CISS di Pinerolo de overheidsopdracht voor thuiszorgdiensten op zijn grondgebied overeenkomstig het criterium van de economisch voordeligste inschrijving voor de periode van 1 juni 2017 tot en met 31 mei 2020 gegund aan de tijdelijke groepering van ondernemingen.
- 9 Cooperativa Animazione Valdocco, die als tweede was gerangschikt, heeft na de gunning van de opdracht bij de verwijzende rechter, te weten de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (bestuursrechter in eerste aanleg Piemonte, Italië), beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen het betrokken gunningsbesluit alsook tegen de verschillende handelingen van de aanbestedingsprocedure, waaronder het besluit om de tijdelijke groepering van ondernemingen waaraan de opdracht is gegund, niet uit te sluiten, en heeft met name aangevoerd dat deze groepering niet tot de aanbestedingsprocedure had mogen worden toegelaten omdat zij het vereiste bedrag als voorlopige waarborg niet had gestort en niet had aangetoond dat was voldaan aan de voorwaarden voor deelname.
- 10 De verwijzende rechter vermeldt dat de aanbestedende dienst en de tijdelijke groepering van ondernemingen waaraan de opdracht is gegund een exceptie van niet-ontvankelijkheid hebben opgeworpen, stellende dat het beroep was ingesteld tegen het definitieve gunningsbesluit. Overeenkomstig de versnelde procedure bedoeld in artikel 29 bis van het wetboek overheidsopdrachten, gelezen in samenhang met artikel 120, lid 2 bis, van het wetboek bestuursprocesrecht, had het beroep van Cooperativa Animazione Valdocco evenwel binnen 30 dagen na de kennisgeving van de handeling tot toelating van de inschrijvers tot deelname aan de aanbestedingsprocedure ingesteld moeten worden.
- 11 In dit verband stelt de verwijzende rechter dat de in artikel 120, lid 2 bis, van het wetboek bestuursprocesrecht bedoelde versnelde procedure voor het betwisten van besluiten om inschrijvers uit te sluiten of toe te laten, tegemoetkomt aan de noodzaak het geschil te beslechten voordat het gunningsbesluit wordt genomen, door vóór het onderzoek van de offertes en vervolgens de aanwijzing van de inschrijver aan wie de opdracht wordt gegund, op uitputtende wijze vast te stellen welke personen in aanmerking komen voor deelname aan de aanbestedingsprocedure.
- 12 Hij wijst erop dat deze versnelde procedure echter kan worden bekritiseerd op bepaalde punten, met name wat betreft het Unierecht.
- 13 In dit verband merkt hij om te beginnen op dat deze procedure de inschrijver die niet is toegelaten om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedure verplicht om beroep aan te tekenen tegen het besluit tot toelating of uitsluiting van alle inschrijvers, terwijl hij op dat moment niet kan weten aan wie de opdracht zal worden gegund en hij, voorts, mogelijk zelf geen voordeel heeft bij de betwisting van de inschrijving indien hij niet in de definitieve rangorde zou worden opgenomen. Die inschrijver is dus gedwongen om gerechtelijke stappen te nemen zonder enige garantie dat dit initiatief hem een concreet voordeel zal opleveren, terwijl hij tegelijkertijd de kosten van een prompt optreden in rechte voor zijn rekening moet nemen.
- 14 De verwijzende rechter wijst er vervolgens op dat de inschrijver die aldus wordt verplicht in rechte op te treden volgens de versnelde procedure, niet alleen geen concreet en actueel procesbelang heeft, maar door toepassing van artikel 120, lid 2 bis, van het wetboek bestuursprocesrecht ook op verschillende vlakken schade lijdt. De eerste vorm van schade vloeit voort uit de aanzienlijke economische kosten die gepaard gaan met het instellen van verschillende beroepen. De tweede houdt verband met de eventuele compromittering van zijn positie in de ogen van de aanbestedende dienst. De derde heeft betrekking op de nefaste gevolgen voor zijn rangschikking, aangezien artikel 83 van het wetboek overheidsopdrachten voorziet in een negatieve beoordeling voor de impact van door de inschrijver ingestelde gedingen.

- 15 Tot slot wijst de nationale rechter erop dat de uiterst moeilijke toegang tot de administratieve rechter nog zwaarder wordt gemaakt door artikel 53 van het wetboek overheidsopdrachten, waarvan lid 3 ambtenaren of personen die openbare diensten verstrekken, op straffe van strafrechtelijke sanctie verbiedt om de handelingen van de aanbesteding waartoe de toegang is uitgesteld tot aan de gunning, mee te delen of in elk geval openbaar te maken. Gezien het verplichte karakter van dit verbod is het mogelijk dat de voor de procedure verantwoordelijke personen terughoudend zijn om, naast het toelatingsbesluit, ook de administratieve documenten van de inschrijvers bekend te maken, wat de marktdeelnemers ertoe zou nopen om „blindelings” beroepen in te stellen.
- 16 In die omstandigheden heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Staat de Europese regelgeving inzake het recht van verdediging, het recht op een eerlijk proces en het recht op effectieve rechterlijke bescherming van inzonderheid de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en artikel 1, leden 1 en 2, van richtlijn 89/665 in de weg aan een nationale regeling als die van artikel 120, lid 2 bis, van het wetboek bestuursprocesrecht, voor zover deze bepaling een aan een aanbestedingsprocedure deelnemende ondernemer de verplichting oplegt om alle betwistingen over de toelating of de niet-uitsluiting van een andere inschrijver in te stellen binnen een termijn van 30 dagen na de kennisgeving van het besluit tot toelating of uitsluiting?
- 2) Staat de Europese regelgeving inzake het recht van verdediging, het recht op een eerlijk proces en het recht op effectieve rechterlijke bescherming van inzonderheid de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, artikel 47 van het Handvest en artikel 1, leden 1 en 2, van richtlijn 89/665 in de weg aan een nationale regeling als die van artikel 120, lid 2 bis, van het wetboek bestuursprocesrecht, die bepaalt dat de ondernemer na afloop van de aanbestedingsprocedure niet, ook niet bij wege van incidentele vordering, de onrechtmatigheid kan invoeren van besluiten waarbij andere inschrijvers – met name degene aan wie de opdracht is gegund of de verzoeker in het principale beroep – zijn toegelaten, indien hij niet binnen de bovenvermelde termijn tegen de toelatingsbesluiten is opgekomen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 17 Overeenkomstig artikel 99 van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Hof, wanneer het antwoord op een prejudiciële vraag duidelijk uit de rechtspraak kan worden afgeleid, te allen tijde op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, beslissen om bij met redenen omklede beschikking uitspraak te doen.
- 18 Dat artikel moet in de onderhavige zaak worden toegepast.

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 19 Allereerst moet worden opgemerkt dat, zoals blijkt uit de bij het Hof ingediende opmerkingen, de waarde van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overheidsopdracht 5 684 000 EUR bedroeg, hetgeen aanzienlijk meer is dan de in artikel 4 van richtlijn 2014/24 vastgestelde drempels.
- 20 Overeenkomstig artikel 46 van richtlijn 2014/23 is richtlijn 89/665 derhalve op die overheidsopdracht van toepassing. Het verzoek om een prejudiciële beslissing kan derhalve niet niet-ontvankelijk worden verklaard op grond van het enkele feit dat de verwijzingsbeslissing – anders dan de Italiaanse regering stelt – geen aanwijzing bevat over de waarde van diezelfde overheidsopdracht.

- 21 Het verzoek om een prejudiciële beslissing kan evenmin niet-ontvankelijk worden verklaard op grond dat het Hof wordt verzocht om de discretionaire keuze van de Italiaanse wetgever in verband met de omzetting van richtlijn 89/665 te toetsen, zoals door de CISS di Pinerolo wordt aangevoerd. De gestelde vragen hebben duidelijk betrekking op de uitlegging van een aantal bepalingen van die richtlijn.
- 22 Bijgevolg is het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Eerste vraag

- 23 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, leden 1 en 2, van richtlijn 89/665, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moeten worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin is bepaald dat beroep tegen besluiten van aanbestedende diensten om deelname aan gunningsprocedures toe te laten of uit te sluiten, op straffe van verval moet worden ingesteld binnen een termijn van 30 dagen vanaf de kennisgeving ervan aan de betrokkenen.
- 24 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat de lidstaten overeenkomstig artikel 2 quater van richtlijn 89/665 kunnen voorzien in termijnen voor het instellen van beroep tegen een besluit van een aanbestedende dienst dat is genomen in het kader van een binnen de werkingssfeer van richtlijn 2014/24 vallende gunningsprocedure.
- 25 In deze bepaling is voorzien dat deze termijn ten minste 10 kalenderdagen bedraagt, ingaande op de dag na de datum waarop het besluit van de aanbestedende dienst per faxbericht of langs elektronische weg aan de inschrijver of gegadigde is gezonden of, indien van andere communicatiemiddelen gebruik wordt gemaakt, hetzij ten minste 15 kalenderdagen, ingaande op de dag na de datum waarop het besluit van de aanbestedende dienst aan de inschrijver of gegadigde is gezonden, hetzij ten minste 10 kalenderdagen, ingaande op de dag na de datum van ontvangst van het besluit van de aanbestedende dienst. In dezelfde bepaling wordt ook vermeld dat de kennisgeving van het besluit van de aanbestedende dienst aan iedere inschrijver of gegadigde vergezeld gaat van een samenvattende beschrijving van de relevante redenen.
- 26 Uit de bewoordingen van artikel 2 quater van richtlijn 89/665 volgt dus dat een termijn van 30 dagen, zoals in het hoofdgeding aan de orde, waarbinnen op straffe van verval beroep moet worden ingesteld tegen besluiten van aanbestedende diensten tot toelating tot of uitsluiting van deelname aan de gunning van overheidsopdrachten die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2014/24 vallen, die ingaat vanaf de kennisgeving van die besluiten aan de betrokkenen, in beginsel verenigbaar is met het Unierecht, mits die besluiten een beschrijving van de relevante redenen bevatten.
- 27 Daarnaast verplicht artikel 1, lid 1, van richtlijn 89/665 de lidstaten ervoor te zorgen dat tegen door de aanbestedende diensten genomen besluiten op doeltreffende wijze en zo snel mogelijk beroep kan worden ingesteld. Zoals het Hof al heeft kunnen benadrukken, maakt de vaststelling van op straffe van verval bepaalde beroepstermijnen het mogelijk om het door richtlijn 89/665 nagestreefde doel van voortvarendheid te verwezenlijken, door de marktdeelnemers ertoe te verplichten in het kader van een aanbestedingsprocedure genomen voorbereidende maatregelen en tussentijdse besluiten binnen korte termijnen te betwisten (zie in die zin arrest van 28 januari 2010, Commissie/Ierland, C-456/08, EU:C:2010:46, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 28 Volgens de rechtspraak van het Hof voldoet de vaststelling van redelijke beroepstermijnen op straffe van verval in beginsel aan het uit richtlijn 89/665 voortvloeiende vereiste van doeltreffendheid, aangezien dit een toepassing van het fundamentele rechtszekerheidsbeginsel vormt (arresten van 12 december 2002, Universale-Bau e.a., C-470/99, EU:C:2002:746, punt 76, en 21 januari 2010,

Commissie/Duitsland, C-17/09, niet gepubliceerd, EU:C:2010:33, punt 22), en deze vaststelling verenigbaar is met het fundamentele recht op effectieve rechterlijke bescherming (zie in die zin arrest van 11 september 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, punt 58).

- 29 De door richtlijn 89/665 nagestreefde doelstelling van voortvarendheid moet evenwel in het nationale recht worden verwezenlijkt met inachtneming van de vereisten van rechtszekerheid. Derhalve zijn de lidstaten verplicht een systeem van termijnen vast te stellen die zo nauwkeurig, duidelijk en voorspelbaar zijn dat de particulier zijn rechten en verplichtingen kan kennen (zie in die zin arresten van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland, C-361/88, EU:C:1991:224, punt 24, en 7 november 1996, Commissie/Luxemburg, C-221/94, EU:C:1996:424, punt 22).
- 30 Wanneer de lidstaten de procesregels vaststellen van de beroepsprocedures die ertoe strekken de rechten te beschermen die het Unierecht aan de door besluiten van aanbestedende diensten gelaedeerde gegadigden en inschrijvers verleent, moeten zij in dat verband waarborgen dat niet wordt geraakt aan de doeltreffendheid van richtlijn 89/665 en evenmin aan de rechten die het Unierecht aan particulieren verstrekt, in het bijzonder het in artikel 47 van het Handvest vastgelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op toegang tot een onpartijdig gerecht (zie in die zin arrest van 15 september 2016, Star Storage e.a., C-439/14 en C-488/14, EU:C:2016:688, punten 43-45).
- 31 Het in artikel 1, lid 1, van richtlijn 89/665 gestelde doel, doeltreffende beroepen tegen schendingen van de toepasselijke bepalingen inzake het plaatsen van overheidsopdrachten te waarborgen, kan dus slechts worden bereikt indien de termijnen voor het instellen van die beroepen pas beginnen te lopen vanaf de datum waarop de verzoeker kennis had of kennis had moeten hebben van de gestelde schending van die bepalingen [arresten van 28 januari 2010, Uniplex (UK), C-406/08, EU:C:2010:45, punt 32; 12 maart 2015, eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, punt 52, en 8 mei 2014, Idrodinamica Spurgo Velox e.a., C-161/13, EU:C:2014:307, punt 37].
- 32 Hieruit volgt dat een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin is bepaald dat beroep tegen de besluiten van aanbestedende diensten om deelname aan gunningsprocedures toe te laten of uit te sluiten, op straffe van verval moet worden ingesteld binnen een termijn van 30 dagen vanaf de kennisgeving ervan aan de betrokkenen, slechts verenigbaar is met richtlijn 89/665 indien de aldus meegedeelde besluiten een beschrijving van de relevante redenen bevatten waarmee wordt gewaarborgd dat die betrokkenen kennis hadden of hadden kunnen hebben van de inbreuk op het Unierecht die zij aanvoeren.
- 33 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist de doeltreffendheid van de door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde rechterlijke toetsing immers dat de belanghebbende kennis kan nemen van de gronden waarop het jegens hem genomen besluit is gebaseerd, hetzij door lezing van het besluit zelf, hetzij doordat de redenen hem op zijn verzoek worden meegedeeld, teneinde hem de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft om zich tot de bevoegde rechter te wenden, en teneinde deze laatste ten volle in staat te stellen om de wettigheid van het betrokken nationale besluit te toetsen (zie in die zin arresten van 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, EU:C:1987:442, punt 15, en 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punt 53).
- 34 De verwijzende rechter merkt evenwel op dat de inschrijver die voornemens is het besluit tot toelating van een concurrent te betwisten, zijn beroep moet aantekenen binnen 30 dagen na de kennisgeving ervan, dat wil zeggen op een moment waarop hij vaak niet in staat is vast te stellen of er werkelijk een belang is, omdat hij niet weet of de opdracht uiteindelijk zal worden gegund aan die concurrent dan wel of hij zelf in de positie zal zijn om de opdracht gegund te krijgen.

- 35 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat artikel 1, lid 3, van richtlijn 89/665 de lidstaten verplicht er zorg voor te dragen dat beroepsprocedures, volgens modaliteiten die de lidstaten kunnen bepalen, op zijn minst toegankelijk zijn voor een ieder die belang heeft of heeft gehad bij de gunning van een bepaalde opdracht en die door een beweerde inbreuk is of dreigt te worden geschaad.
- 36 Deze laatste bepaling dient met name te worden toegepast op de situatie van inschrijvers die van mening zijn dat een besluit over de toelating van een concurrent tot een gunningsprocedure voor een overheidsopdracht onrechtmatig is en hun schade kan berokkenen, aangezien dit risico volstaat als grondslag van een onmiddellijk procesbelang voor het instellen van een beroep tegen dat besluit, ongeacht de schade die daarnaast kan voortvloeien uit de gunning van de overheidsopdracht aan een andere gegadigde.
- 37 Het Hof heeft in ieder geval erkend dat het besluit om een inschrijver toe te laten tot een aanbestedingsprocedure een handeling is die op grond van artikel 1, lid 1, en artikel 2, lid 1, onder b), van richtlijn 89/665 vatbaar is voor beroep in rechte (zie in die zin arrest van 5 april 2017, Marina del Mediterráneo e.a., C-391/15, EU:C:2017:268, punten 26-29 en 34).
- 38 Derhalve dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat richtlijn 89/665, in het bijzonder de artikelen 1 en 2 quater ervan, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin is bepaald dat beroep tegen besluiten van aanbestedende diensten om deelname aan gunningsprocedures toe te laten of uit te sluiten, op straffe van verval moet worden ingesteld binnen een termijn van 30 dagen vanaf de kennisgeving van die besluiten aan de betrokkenen, op voorwaarde dat de aldus meegedeelde besluiten een beschrijving van de relevante redenen bevatten waarmee wordt gewaarborgd dat die betrokkenen kennis hadden of hadden kunnen hebben van de inbreuk op het Unierecht die zij aanvoeren.

Tweede vraag

- 39 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, leden 1 en 2, van richtlijn 89/665, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin is bepaald dat de betrokkenen, bij ontstentenis van beroep tegen de besluiten van de aanbestedende diensten tot toelating van inschrijvers tot gunningsprocedures voor overheidsopdrachten binnen een termijn van 30 dagen na de kennisgeving ervan, niet langer de mogelijkheid hebben om de onrechtmatigheid van die besluiten op te werpen in het kader van beroepen die zijn gericht tegen latere handelingen, en in het bijzonder tegen de gunningsbesluiten.
- 40 In dat verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat richtlijn 89/665 in die zin moet worden uitgelegd dat zij zich in beginsel niet verzet tegen een nationale regeling die bepaalt dat tegen een besluit van de aanbestedende dienst binnen een daartoe gestelde termijn beroep moet worden ingesteld en dat elke tot staving van het beroep aangevoerde onregelmatigheid van de aanbestedingsprocedure op straffe van verval van dit recht binnen diezelfde termijn moet worden opgeworpen, zodat het na het verstrijken van deze termijn niet langer mogelijk is tegen een dergelijk besluit op te komen of een dergelijke onregelmatigheid op te werpen, mits de betrokken termijn redelijk is (arresten van 12 december 2002, Universale-Bau e.a., C-470/99, EU:C:2002:746, punt 79; 27 februari 2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, punt 50, en 11 oktober 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, punt 50).
- 41 Deze rechtspraak is gebaseerd op de overweging dat de volledige verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 89/665 in gevaar zou worden gebracht indien het de gegadigden en de inschrijvers vrij zou staan op ieder moment van de aanbestedingsprocedure inbreuken op de regels voor het plaatsen van opdrachten op te werpen, waardoor de aanbestedende dienst verplicht zou worden om de volledige

procedure opnieuw te beginnen om deze inbreuken te herstellen (arresten van 12 december 2002, *Universale-Bau e.a.*, C-470/99, EU:C:2002:746, punt 75; 11 oktober 2007, *Lämmerzahl*, C-241/06, EU:C:2007:597, punt 51, en 28 januari 2010, *Commissie/Ierland*, C-456/08, EU:C:2010:46, punt 52). Een dergelijke handelwijze belemmert immers de daadwerkelijke toepassing van de richtlijnen van de Unie inzake het plaatsen van overheidsopdrachten, omdat zij de instelling van beroepsprocedures, waarvoor de lidstaten ingevolge richtlijn 89/665 moeten zorgen, zonder objectieve reden kan vertragen (arrest van 12 februari 2004, *Grossmann Air Service*, C-230/02, EU:T:2004:93, punt 38).

- 42 Uit de rechtspraak van het Hof volgt in dit geval dat richtlijn 89/665, en met name artikel 2 quater ervan, aldus moet worden uitgelegd dat zij in beginsel niet in de weg staat aan het feit dat een inschrijver, bij ontstentenis van een beroep tegen een besluit van een aanbestedende dienst binnen een termijn van 30 dagen, zoals bedoeld in de Italiaanse regelgeving, de onrechtmatigheid van dat besluit niet meer kan aanvoeren in het kader van een beroep dat is gericht tegen een latere handeling.
- 43 Hoewel de nationale vervalregels als zodanig niet in strijd zijn met de vereisten van artikel 2 quater van richtlijn 89/665, kan echter niet worden uitgesloten dat de toepassing ervan in het kader van bijzondere omstandigheden of gelet op bepaalde modaliteiten ervan in strijd kan zijn met de door het Unierecht aan particulieren toegekende rechten, in het bijzonder met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, zoals neergelegd in artikel 47 van het Handvest (zie in die zin arresten van 27 februari 2003, *Santex*, C-327/00, EU:C:2003:109, punt 57, en 11 oktober 2007, *Lämmerzahl*, C-241/06, EU:C:2007:597, punten 55 en 56).
- 44 Het Hof heeft ook al geoordeeld dat richtlijn 89/665 aldus moet worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staat dat door het nationale recht voorgeschreven vervalregels zo worden toegepast dat de toegang tot beroep tegen een onrechtmatig besluit aan de inschrijver wordt geweigerd terwijl hij vóór het verstrijken van de vervaltermijn in wezen geen kennis kon hebben van die onrechtmatigheid (zie in die zin arresten van 27 februari 2003, *Santex*, C-327/00, EU:C:2003:109, punt 60, en 11 oktober 2007, *Lämmerzahl*, C-241/06, EU:C:2007:597, punten 59-61 en 64).
- 45 Zoals in punt 31 van de onderhavige beschikking in herinnering is gebracht, heeft het Hof ook geoordeeld dat een doeltreffend beroep tegen schendingen van de toepasselijke bepalingen voor het plaatsen van overheidsopdrachten slechts wordt verwezenlijkt indien de termijnen voor het instellen van dat beroep pas beginnen te lopen vanaf de datum waarop de verzoeker kennis had of had moeten hebben van de gestelde schending van die bepalingen (zie in die zin arrest van 12 maart 2015, *eVigilo*, C-538/13, EU:C:2015:166, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Het staat derhalve aan de verwijzende rechter om te bepalen of *Cooperativa Animazione Valdocco*, in de omstandigheden van de zaak in het hoofdgeding, daadwerkelijk kennis had of had kunnen hebben – door de kennisgeving door de aanbestedende dienst van het besluit tot toelating van de tijdelijke groepering van ondernemingen waaraan de opdracht is gegund, overeenkomstig artikel 29 van het wetboek overheidsopdrachten – van de gronden van onrechtmatigheid van dat besluit die zij aanvoert, met name het verzuim om het vereiste bedrag als voorlopige waarborg te storten en om aan te tonen dat aan alle voorwaarden voor deelname is voldaan, en of zij zodoende daadwerkelijk in de positie was geplaatst om beroep in te stellen binnen de vervaltermijn van 30 dagen als bedoeld in artikel 120, lid 2 bis, van het wetboek bestuursprocesrecht.
- 47 Het staat in het bijzonder aan hem om zich ervan te vergewissen dat, in de omstandigheden van de zaak in het hoofdgeding, de gezamenlijke toepassing van artikel 29 en artikel 53, leden 2 en 3, van het wetboek overheidsopdrachten – die de toegang tot de inschrijvingsdocumenten en hun bekendmaking regelen – niet uitsluit dat *Cooperativa Animazione Valdocco* daadwerkelijk kennis kon krijgen van de door haar aangevoerde onrechtmatigheid van het besluit tot toelating van de groepering van ondernemingen waaraan de opdracht is gegund, en evenmin uitsluit dat zij vanaf het moment waarop zij daarvan kennis kreeg en binnen de in artikel 120, lid 2 bis, van het wetboek bestuursprocesrecht bepaalde vervaltermijn beroep kon instellen.

- 48 Hieraan dient te worden toegevoegd dat het aan de nationale rechter staat om de nationale bepalingen die hij moet toepassen, zo veel mogelijk in overeenstemming met het doel van richtlijn 89/665 uit te leggen. Indien een dergelijke uitlegging niet mogelijk is, moet de nationale rechter de met deze richtlijn strijdige nationale bepalingen buiten toepassing laten (zie in die zin arrest van 11 oktober 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, punten 62 en 63). Artikel 1, lid 1, van richtlijn 89/665 is namelijk onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om te kunnen worden ingeroepen jegens een aanbestedende dienst (arresten van 2 juni 2005, Koppensteiner, C-15/04, EU:C:2005:345, punt 38, en 11 oktober 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, punt 63).
- 49 In het licht van het voorgaande moet op de tweede vraag worden geantwoord dat richtlijn 89/665, en met name de artikelen 1 en 2 quater, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale regelgeving zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin is bepaald dat betrokkenen, bij ontstentenis van een beroep tegen besluiten van aanbestedende diensten tot toelating van inschrijvers tot gunningsprocedures voor overheidsopdrachten binnen een vervaltermijn van 30 dagen na de kennisgeving ervan, niet langer de mogelijkheid hebben om de onrechtmatigheid van die besluiten aan te voeren in het kader van beroepen die zijn gericht tegen latere handelingen, en in het bijzonder tegen gunningsbesluiten, op voorwaarde dat een dergelijk verval slechts kan worden tegengeworpen aan de betrokkenen die, door die kennisgeving, kennis hadden of hadden kunnen hebben van de onrechtmatigheid die zij aanvoeren.

Kosten

- 50 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Richtlijn 89/665/EEG van de Raad van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014, en met name de artikelen 1 en 2 quater ervan, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin is bepaald dat beroep tegen besluiten van aanbestedende diensten om deelname aan gunningsprocedures toe te laten of uit te sluiten, op straffe van verval moet worden ingesteld binnen een termijn van 30 dagen vanaf de kennisgeving van die besluiten aan de betrokkenen, op voorwaarde dat de aldus meegedeelde besluiten een beschrijving van de relevante redenen bevatten waarmee wordt gewaarborgd dat die betrokkenen kennis hadden of hadden kunnen hebben van de inbreuk op het Unierecht die zij aanvoeren.**
- 2) **Richtlijn 89/665, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/23, en met name de artikelen 1 en 2 quater, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, moet aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staat aan een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin is bepaald dat betrokkenen, bij ontstentenis van een beroep tegen besluiten van aanbestedende diensten tot toelating van inschrijvers tot gunningsprocedures voor overheidsopdrachten binnen een vervaltermijn van 30 dagen na de kennisgeving ervan, niet langer de mogelijkheid hebben om de onrechtmatigheid van die besluiten aan te voeren in het kader van beroepen die zijn gericht tegen latere handelingen,**

en in het bijzonder tegen gunningsbesluiten, op voorwaarde dat een dergelijk verval slechts kan worden tegengeworpen aan betrokkenen die, door die kennisgeving, kennis hadden of hadden kunnen hebben van de onrechtmatigheid die zij aanvoeren.

ondertekeningen