



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 21. maja 2015¹

Zadeva C-166/14

MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH
proti
Bundesvergabeamt(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (Avstrija))

„Javna naročila — Direktivi 89/665/EGS in 2007/66/ES — Revizijski postopki — Učinkovito pravno varstvo — Odškodnina — Prekluzivni roki“

I – Uvod

1. Ali je združljivo s pravom Unije, če podjetje, ki meni, da je bilo oškodovano zaradi domnevno nezakonite oddaje javnega naročila, po poteku šestih mesecev ne more več uveljavljati odškodninskih zahtevkov proti javnemu naročniku, in sicer celo, če v tem roku sploh še ni izvedelo za sklenitev pogodbe in s tem tudi za svojo morebitno škodo? To je v bistvu vprašanje, na katerega mora odgovoriti Sodišče v obravnavanem postopku za sprejetje predhodne odločbe.

2. Razlog za to vprašanje je javno naročilo, ki je bilo oddano na področju javnega zdravja v Avstriji. Javni naročnik je brez predhodne objave obvestila, na podlagi „neposredne oddaje“ (imenovane tudi „oddaja na podlagi neposrednega dogovora“) sklenil pogodbo o opravljanju nekaterih zdravstvenih storitev. Tretja oseba, ki je šele pozneje izvedela za to dejanje, zdaj zahteva odškodnino, ki pa se ji zaradi prekoračitve strogega šestmesečnega prekluzivnega roka, ki v Avstriji velja za preverjanje zakonitosti odločitev o oddaji naročil, odreka.

3. V obravnavanem primeru je treba ob upoštevanju načel učinkovitosti in enakovrednosti pojasniti, ali je tako strog in kratek prekluzivni rok za revizijske zahtevke, ki so namenjeni uveljavljanju odškodninskih zahtevkov, združljiv z Direktivo 89/665/EGS² (v nadaljevanju: Direktiva o pravnih sredstvih), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66/ES.³ Pri tem bo treba poiskati primerno ravnovesje med nasprotujočimi si interesi pravne varnosti in učinkovitega pravnega varstva na področju javnih naročil. Pri razpravljanju o posameznih vidikih te problematike se bom lahko navezovala na svoje pretekle sklepne predloge, predstavljene v zadevah Presstext Nachrichtenagentur⁴ in Uniplex (UK)⁵, ter nekaterimi nedavnimi sodbami Sodišča.

1 — Jezik izvirnika: nemščina.

2 — Direktiva Sveta z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje (89/665/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 246).

3 — Direktiva 2007/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil (UL L 335, str. 31). Dodatne spremembe na podlagi člena 46 Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, str. 1) v obravnavanem primeru niso upoštevalne.

4 — C-454/06, EU:C:2008:167.

5 — C-406/08, EU:C:2009:676.

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

4. Okvir prava Unije v tem postopku je Direktiva o pravnih sredstvih, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66.

5. Člen 1(1), tretji pododstavek, Direktive o pravnih sredstvih določa:

„Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da se v zvezi z javnimi naročili s področja uporabe Direktive 2004/18/ES⁶] zagotovi učinkovita in zlasti čim hitrejša revizija odločitev, ki so jih sprejeli naročniki, skladno s pogoji, določenimi v členih 2 do 2f te direktive, na podlagi obrazložitve, da so takšne odločitve kršile zakonodajo Skupnosti na področju javnih naročil ali nacionalne predpise o izvajanju te zakonodaje.“

6. Člen 2 Direktive o pravnih sredstvih obravnava zahteve za revizijske postopke in določa:

„1. Države članice zagotovijo, da sprejeti ukrepi v zvezi z revizijskimi postopki, določenimi v členu 1, vključujejo zagotovitev pooblastil, da:

[...]

(b) se razveljavi ali zagotovi razveljavitev protizakonito sprejetih odločitev [...];

(c) se dodeli nadomestilo za škodo osebam, ki so bile oškodovane zaradi kršitve.

[...]

6. Države članice lahko predvidijo, da mora organ s potrebnimi pooblastili, kadar se nadomestilo za škodo zahteva na podlagi protizakonito sprejete odločitve, najprej razveljaviti izpodbijano odločitev.

[...]“

7. Člen 2d Direktive o pravnih sredstvih („Neveljavnost“) določa:

„1. Države članice zagotovijo, da naročilo za neveljavno razglasi revizijski organ, neodvisen od naročnika, oziroma da je neveljavnost naročila rezultat odločitve takšnega revizijskega organa v katerem koli od naslednjih primerov:

(a) če je naročnik oddal naročilo, ne da bi prej objavil obvestilo o naročilu v Uradnem listu Evropske unije, kadar to ni dovoljeno v skladu z Direktivo 2004/18/ES;

[...]“

8. Člen 2f Direktive o pravnih sredstvih („Roki“) določa:

„1. Države članice lahko določijo, da je treba zahtevek za revizijo v skladu s členom 2d(1) vložiti:

[...]

6 — Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, str. 132, popravek v UL L 351, str. 44).

(b) vsekakor pa preden poteče obdobje vsaj šestih mesecev od dneva, ki sledi datumu sklenitve pogodbe.

2. V vseh drugih primerih [...] so roki za vložitev zahtevka za revizijo določeni z nacionalnim pravom [...].“

B – Nacionalno pravo

9. Avstrijski Bundesvergabegesetz 2006⁷ (zvezni zakon o javnih naročilih) (v nadaljevanju: BVergG 2006) vsebuje določbe za prenos prej navedenih določb Direktive o pravnih sredstvih. V različici,⁸ ki je upoštevana v obravnavanem primeru, je določal ugotovitveni postopek pred Bundesvergabeamt (zvezni urad za javna naročila).

10. V zvezi z njim člen 331 BVergG 2006 določa:

„(1) Podjetje, ki je imelo interes za sklenitev pogodbe, ki spada na področje uporabe tega zveznega zakona, lahko, če mu je zaradi zatrjevané nezakonnosti nastala ali bi mu lahko nastala škoda, zahteva, naj se ugotovi, da je bila

[...]

2. izvedba postopka oddaje javnega naročila brez predhodne objave obvestila [...] nezakonita [...]

[...]“

11. Člen 332 BVergG 2006 se nanaša na dopustnost ugotovitvenega zahtevka. Njegov tretji odstavek določa:

„Zahtevki v skladu s členom 331(1), točka 2, [...] morajo biti predloženi v šestih mesecih od dneva po oddaji naročila. [...]

[...]“

12. Na podlagi člena 334(2) BVergG 2006 je zvezni urad za javna naročila, ko ugotovi, da je bil postopek oddaje javnega naročila izveden nezakonito, brez predhodne objave obvestila, načeloma dolžan razveljaviti pogodbo.

13. Člen 341 BVergG 2006 vsebuje postopkovna pravila za odškodninske zahtevke. Njegov drugi odstavek določa:

„Odškodninska tožba je dovoljena, le če je pristojni organ za nadzor oddaje predhodno ugotovil, da

[...]

2. je bila izvedba postopka oddaje javnega naročila brez predhodne objave obvestila [...] nezakonita [...]

[...]“

7 — Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006 – BVergG 2006), BGBl. I št. 17/2006.

8 — BGBl. I št. 15/2010.

III – Dejansko stanje in vprašanje za predhodno odločanje

14. Podlaga za obravnavani postopek je spor med družbo MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (v nadaljevanju: MedEval) in Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (osrednja zveza avstrijskih nosilcev socialnega zavarovanja) (v nadaljevanju: osrednja zveza). Slednja je krovna organizacija vseh ponudnikov socialnega zavarovanja v Avstriji in organ javnega prava.

15. Osrednja zveza je s Pharmazeutische Gehaltskasse (farmacevtska zbornica) – še enim organom javnega prava, katerega področje dela med drugim vključuje zaračunavanje receptov posameznim zavarovalnicam v imenu lekarn, – 10. avgusta 2010 brez predhodne objave obvestila sklenila pogodbo o izvedbi projekta za povečanje varnosti bolnikov („e-zdravila“).

16. Družba MedEval meni, da je šlo pri tem za nedovoljeno oddajo javnega naročila na podlagi neposrednega dogovora. Zato je 1. marca 2011 pri avstrijskem zveznem uradu za javna naročila na podlagi člena 331(1)(2) BVergG 2006 vložila zahtevek za ugotovitev nezakonnosti ravnanja osrednje zveze.

17. Zvezni urad za javna naročila je z odločbo z dne 11. maja 2011 zavrgel zahtevek, ker ni bil vložen v roku šestih mesecev od oddaje naročila oziroma, v obravnavanem primeru, od sklenitve pogodbe, ki je določen v členu 332(3) BVergG 2006.

18. Kot navaja Verwaltungsgerichtshof, pred katerim poteka spor, začne rok za sprožitev postopka za ugotovitev kršitev v postopkih javnega naročanja v skladu z avstrijskim pravom teči ne glede na to, ali je vlagatelj zahtevka vedel, da je bila sklenjena pogodba. Ker pa uveljavljanje kršitev v postopkih javnega naročanja s tem postopkom ni samo pogoj za razveljavitev pogodbe, ampak tudi za vložitev odškodninske tožbe, Verwaltungsgerichtshof dvomi o skladnosti tega roka s pravom Unije.

19. Zato je s sklepom z dne 25. marca 2014, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispel 8. aprila 2014, temu v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

Ali je treba pravo Unije – zlasti splošni načeli enakovrednosti in učinkovitosti ter Direktivo 89/665/EGS, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2007/66/ES – razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero mora biti zahtevek za ugotovitev kršitve v postopkih javnega naročanja vložen v roku šestih mesecev po sklenitvi pogodbe, če ugotovitev kršitve v postopkih javnega naročanja ni samo pogoj za razveljavitev pogodbe, temveč tudi za uveljavljanje odškodninskega zahtevka?

20. V postopku za sprejetje predhodne odločbe pred Sodiščem so pisna stališča predložili družba MedEval, osrednja zveza, avstrijska in italijanska vlada ter Evropska komisija. Obravnave, ki je potekala 22. aprila 2014, so se udeležili družba MedEval, avstrijska vlada in Komisija.

IV – Pravna presoja

21. Verwaltungsgerichtshof z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni določbi, na podlagi katere se lahko revizijski postopki za ugotovitev nezakonnosti odločitev javnih naročnikov sprožijo samo v šestmesečnem prekluzivnem roku, in sicer, tudi če se zahtevek za ugotovitev nezakonnosti vloži samo zato, ker je takšna ugotovitev pogoj za uveljavljanje odškodninskega zahtevka.

22. Razlog za to vprašanje je posebna oblika pravnega varstva v postopkih javnega naročanja v Avstriji, ki v fazi *po* oddaji naročila temelji na postopku, s katerim se najprej ugotavlja samo nezakonitost oddaje naročila. Taka ugotovitev tako ni samo pogoj za morebitno razveljavitev pogodbe, ki jo je sklenil javni naročnik, ampak tudi zgolj za uveljavljanje odškodnine tretjih oseb, kot je družba MedEval.

23. Kot je razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, Verwaltungsgerichtshof v obravnavanem primeru sprašuje samo glede dopustnosti omenjenega šestmesečnega prekluzivnega roka v zvezi z *uveljavljanjem odškodninskih zahtevkov* oseb, ki menijo, da so zaradi oddaje naročila oškodovane. Roki, ki se smejo določiti za vložitev ugotovitvenih zahtevkov, katerih namen je *razveljavitev pogodb*, pa niso predmet postopka.

24. Da bi lahko odgovorili na vprašanje za predhodno odločanje, je smiselno najprej obravnavati Direktivo o pravnih sredstvih (v zvezi s tem glej spodnji oddelek A), nato pa načeli učinkovitosti in enakovrednosti, ki ju določa pravo Unije (v zvezi s tem glej spodnji oddelek B). Določba o roku, kot je avstrijska, je namreč v skladu s pravom Unije, če ni samo v skladu z besedilom Direktive o pravnih sredstvih, ampak je tudi zapisana v njenem duhu, kot izhaja iz te direktive ob upoštevanju načel učinkovitosti in enakovrednosti. Če Direktiva državam članicam pri prenosu daje določen manevrski prostor, ga morajo države članice ob upoštevanju navedenih načel uporabiti.

A – Direktiva o pravnih sredstvih

25. Direktiva o pravnih sredstvih podrobneje določa pravno varstvo posameznikov zoper odločitve javnih naročnikov o oddaji naročil.⁹ Državam članicam nalaga uvedbo ustreznih postopkov, ki bodo omogočili revizijo oddaj naročil javnih naročnikov (tako imenovani revizijski postopki). Na podlagi člena 2(1) Direktive morajo takšni revizijski postopki med drugim omogočati razveljavitev nezakonito sprejetih odločitev ((b)) in dodelitev nadomestila za škodo osebam, ki so bile oškodovane ((c)).

26. Medtem ko prvotna različica Direktive o pravnih sredstvih še ni vsebovala izrecne določbe o rokih za sprožitev revizijskih postopkov, sedanja različica Direktive v členu 2f vsebuje konkretno določbo v zvezi s tem. Tako lahko države članice na podlagi člena 2f(1)(b) določijo absolutni prekluzivni rok (vsaj) šestih mesecev od dneva, ki sledi dnevu sklenitve pogodbe.

27. Vendar se ta prekluzivni rok že na podlagi besedila določbe nanaša samo na zahtevke za revizijo „v skladu s členom 2d(1)“ Direktive o pravnih sredstvih, torej na tiste, katerih namen je razveljavitev pogodbe, ki jo je sklenil javni naročnik.

28. V nasprotju z navedbami Avstrije se zato možnost določitve šestmesečnega prekluzivnega roka iz člena 2f(1) Direktive o pravnih sredstvih ne nanaša prav na uveljavljanje odškodninskih zahtevkov. Slednje zajema člen 2f(2) Direktive o pravnih sredstvih, v skladu s katerim so roki za vložitev zahtevka za revizijo „v vseh drugih primerih“ določeni z nacionalnim pravom. Na to je pravilno opozorila Komisija.

29. Tak sklep poleg omenjenega besedila člena 2f Direktive o pravnih sredstvih izhaja tudi iz ciljev, na podlagi katerih je bila spremenjena Direktiva o pravnih sredstvih. Kot je namreč razvidno iz uvodne izjave 13 Direktive 2007/66, bi bilo treba naročila, ki izvirajo iz nezakonite oddaje na podlagi neposrednega dogovora, načeloma šteti za neveljavna. Zakonodajalec Unije se pri tem sklicuje na sodno prakso Sodišča, na podlagi katere je treba takšne oddaje naročil obravnavati kot najhujšo kršitev

9 — Direktiva določa pravno varstvo pri oddaji javnih naročil gradenj, blaga in storitev. Glej tudi Direktivo Sveta 92/13/EGS z dne 25. februarja 1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o uporabi pravil Skupnosti za oddajo javnih naročil podjetij na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 315).

zakonodaje Skupnosti na področju javnih naročil,¹⁰ hkrati pa v uvodni izjavi 25 Direktive 2007/66 dodaja, da je treba zaradi zagotovitve pravne varnosti uvesti „zastaralne roke“ revizij, s katerimi se ugotavlja, da pogodba ni veljavna. To je ozadje nastanka določbe o šestmesečnem prekluzivnem roku iz člena 2f(1) Direktive o pravnih sredstvih.

30. Obravnavano uveljavljanje odškodninskih zahtevkov praviloma ravno ne pripelje do razveljavitve pogodbe, ki je bila sklenjena na podlagi nezakonite oddaje naročila.¹¹ Zato so interesi pri revizijskih postopkih, katerih cilj je dodelitev odškodnine, drugačni kot pri tistih, katerih namen je razveljavitev že sklenjenih pogodb. Pri postopkih, katerih cilj je zgolj dodelitev odškodnine, je potrebna manjša pravna varnost kot pri tistih, s katerimi se izpodbija veljavnost pogodb.¹²

31. Naloga držav članic je, da upoštevajo te posebne interese pri postopkih, ki so namenjeni dodelitvi odškodnine. Na podlagi člena 2f(2) Direktive o pravnih sredstvih lahko v okviru svoje procesne avtonomije določijo roke, v katerih morajo oškodovanci sprožiti sodne postopke za uveljavljanje odškodninskih zahtevkov zaradi domnevno nezakonite oddaje naročila.¹³

B – Načeli enakovrednosti in učinkovitosti

32. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča države članice, če neko področje ni urejeno s pravom Unije, določijo postopkovna pravila, ki zagotavljajo varovanje pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije. Ta pravila pa ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna dejanska stanja (načelo enakovrednosti), in ne smejo praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti).¹⁴

33. Postopkovna pravila za vložitev pravnih sredstev, katerih namen je zagotovitev varstva pravic, ki jih pravo Unije daje osebam, ki menijo, da so oškodovane zaradi odločitev naročnikov, zlasti ne smejo ogroziti polnega učinka Direktive o pravnih sredstvih.¹⁵

1. Načelo učinkovitosti

34. V zvezi z *načelom učinkovitosti* se postavlja vprašanje, ali prekluzivni rok, kot je šestmesečni rok, ki na podlagi člena 332(3) BVergG 2006 velja v Avstriji, oškodovanim osebam praktično onemogoča ali čezmerno otežuje uveljavljanje njihove pravice do odškodnine, določene v členu 2(1)(c) Direktive o pravnih sredstvih.

10 — Glej točko 37 sodbe Stadt Halle in RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5), ki v nemški različici govori o „einem ganz beträchtlichen Verstoß [...] gegen das Gemeinschaftsrecht über das öffentliche Auftragswesen“ (najpomembnejši kršitvi prava Skupnosti glede javnih naročil [...]). V francoski oziroma angleški različici te sodbe je navedeno: „la violation la plus importante du droit communautaire en matière de marchés publics“ oziroma „the most serious breach of Community law in the field of public procurement“.

11 — Glej člen 2(7) Direktive o pravnih sredstvih, v skladu s katerim se učinki revizijskih odločitev na pogodbo, ki se sklene po oddaji naročila, razen v primerih, navedenih v členih od 2d do 2f, določijo v skladu z nacionalno zakonodajo.

12 — Glej spodnji točki 39 in 40 teh sklepnih predlogov in točko 165 mojih sklepnih predlogov v zadevi Presstext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) ter točki 33 in 34 mojih sklepnih predlogov v zadevi Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

13 — Glej sodbi Universale-Bau in drugi (C-470/99, EU:C:2002:746, točka 71) in Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, točka 26).

14 — Glej sodbe Rewe (33/76, EU:C:1976:188, točka 5), Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, točka 12), van der Weerd in drugi (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, točka 28) in Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, točka 37).

15 — Glej sodbe Universale-Bau in drugi (C-470/99, EU:C:2002:746, točka 72), Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, točka 27) in eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, točka 40).

35. V skladu s sodno prakso Sodišča načeloma ni pomislekov glede določitve razumnih prekluzivnih rokov, saj so taki roki temeljni interes pravne varnosti.¹⁶ Ideja pravne varnosti je izražena tudi v členu 1(1), tretji pododstavek, Direktive o pravnih sredstvih, na podlagi katerega mora biti revizija odločitev o oddaji naročil „zlasti čim hitrejša“. Hkrati pa ta določba zahteva „učinkovito“ revizijo oddaj naročil, kar pomeni, da poleg želje po pravni varnosti poudarja tudi potrebo po zagotovitvi učinkovitega pravnega varstva (v zvezi s tem glej tudi člen 47 Listine o temeljnih pravicah).

36. Pri presoji primernosti prekluzivnih rokov v revizijskih postopkih na področju oddaje javnih naročil je treba upoštevati oba vidika – pravno varnost in učinkovito pravno varstvo. Pri tem je treba ustrezno upoštevati vrsto in pravne posledice pravnega sredstva ter pravic in interesov prizadetih.¹⁷

37. V obravnavanem primeru se zato postavlja vprašanje, ali je mogoče premisleke, s katerimi se zagovarja posebej strog in kratek prekluzivni rok za preverjanje veljavnosti pogodb, v enaki meri prenesti na odškodninske tožbe.

38. Menim, da je treba na to vprašanje odgovoriti nikalno. Kot sem že nakazala, so namreč interesi v obeh primerih različni.

39. Javnemu naročniku in njegovemu pogodbenemu partnerju je skupna jasna potreba po pravni varnosti glede veljavnosti med njima sklenjene pogodbe, ki jo je treba varovati. Če je ta pogodba pozneje razveljavljena, je to posebej huda in pomembna pravna posledica. Prav zato je upravičeno, da se roki za vložitev pravnih sredstev, ki so namenjena razveljavitvi pogodb (*primarno pravno varstvo*), določijo restriktivno. Za take postopke je zato primerno določiti absolutni prekluzivni rok šestih mesecev – katerega določitev omogoča člen 2f(1) Direktive o pravnih sredstvih – pri čemer ta rok lahko začne teči neodvisno od tega, ali je oškodovani izvedel za domnevno kršitev v postopku javnega naročanja.¹⁸

40. Po drugi strani pravna sredstva, ki so namenjena dodelitvi odškodnine (*sekundarno pravno varstvo*), načeloma ne vplivajo na veljavnost že sklenjenih pogodb. V primerjavi z razveljavitvijo pogodbe uveljavljane odškodninske terjatve neprimerno manj škodujejo interesom pogodbenih partnerjev. Zato v revizijskih postopkih, ki so namenjeni dodelitvi odškodnine, ni mogoče upoštevati premislekov v zvezi s pravno varnostjo in tistih v zvezi s pravnim varstvom v enakem razmerju kot v revizijskih postopkih, katerih cilj je ugotovitev neveljavnosti pogodb. Nasprotno, v postopkih, ki so namenjeni dodelitvi odškodnine, je treba zahtevam učinkovitega pravnega varstva pripisati precej večji pomen, zato ne bi bilo prav, če bi se za takšna pravna sredstva določila enako stroga pravila kot v primeru izpodbijanja pogodb.¹⁹

41. Zadevne navedbe Avstrije, da tudi odškodninski zahtevki tretjih oseb državnim organom povzročajo nevzdržno pravno negotovost, ker so taki zahtevki proti njim „po navadi povezani s predpisi o finančnem poslovanju državnih organov“ in so proračunska sredstva omejena, je treba zavrniti. Javni naročniki lahko namreč sami preprečijo vlaganje morebitnih odškodninskih zahtevkov tako, da strogo upoštevajo predpise o javnem naročanju.

16 — Glej sodbe Rewe (33/76, EU:C:1976:188, točka 5), Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, točka 19) in Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, točka 36) ter posebej v zvezi z Direktivo o pravnih sredstvih sodbe Universale-Bau in drugi (C-470/99, EU:C:2002:746, točka 76), Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, točka 52), Lämmerzahl (C-241/06, EU:C:2007:597, točki 50 in 51) in eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, točka 51).

17 — Glej točko 161 mojih sklepnih predlogov v zadevi Presstext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).

18 — Glej že točko 162 mojih sklepnih predlogov v zadevi Presstext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) in točko 33 mojih sklepnih predlogov v zadevi Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676).

19 — Glej že točke od 163 do 167 mojih sklepnih predlogov v zadevi Presstext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) in točko 34 mojih sklepnih predlogov v zadevi Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676). To razlikovanje med primarnim in sekundarnim pravnim varstvom je izraženo tudi v sodni praksi Sodišča, na primer v sodbi Ildrodinamica Spurgo Velox in drugi (C-161/13, EU:C:2014:307, točki 45 in 46).

42. Do drugega sklepa ni mogoče priti niti na podlagi sklicevanja Avstrije in Italije na člen 2(6) Direktive o pravnih sredstvih. Sicer ta določba državam članicam omogoča določitev dvostopenjskega sistema, v katerem je pogoj za uveljavljanje odškodninskih zahtevkov zaradi nezakonite odločitve o oddaji predhodna „razveljavitev“ te odločitve. Vendar ta možnost dvostopenjskega sistema nikakor ne pomeni, da bi bilo treba za zahtevke za ugotovitev nezakonitosti odločitve o oddaji, katerih cilj je dodelitev odškodnine, določiti enake *prekluzivne roke* kot za zahtevke, ki so namenjeni razveljavitvi že sklenjenih pogodb.

43. Nasprotno, morebitne prekluzivne roke za revizijske zahtevke v povezavi z uveljavljanjem odškodninskih zahtevkov je treba v nacionalnem pravu določiti ob upoštevanju načela učinkovitosti. Ni nujno, da so daljši od rokov za vložitev zahtevkov, ki so namenjeni razveljavitvi pogodb. Precej bolj pomembno je to, kdaj začnejo teči taki roki: Odškodninski zahtevek je mogoče učinkovito uveljaviti, le če roki za sprožitev postopkov za revizijo domnevnih kršitev prava o javnem naročanju, ki jim sledi vložitev odškodninskega zahtevka, začnejo teči, šele ko oškodovani izve ali bi moral izvedeti za kršitev teh določb,²⁰ na primer na podlagi obvestila v skladu s členom 35(4) Direktive 2004/18.

44. Komisija namreč upravičeno navaja, da je treba prav v primeru očitka nezakonite oddaje na podlagi neposrednega dogovora izhajati iz tega, da oškodovane zainteresirane osebe težko izvejo, da je bila sklenjena pogodba. Če bi kot začetek roka za vložitev zahteve za vsako revizijo upoštevali samo datum sklenitve pogodbe, potem za javnega naročnika, če bi le dovolj dolgo skrival, da je bila sklenjena pogodba, ne bi obstajala niti nevarnost njene razveljavitve niti nevarnost vložitve odškodninskega zahtevka. To pa bi bilo v nasprotju s ciljem Direktive o pravnih sredstvih, ki je zagotovitev učinkovitega sredstva oškodovanim zoper nezakonite oddaje naročil na podlagi neposrednega dogovora.²¹

45. Skratka, načelo učinkovitosti zato nasprotuje nacionalni zakonodaji, na podlagi katere je treba zahtevek za ugotovitev kršitve v postopkih javnega naročanja vložiti v šestih mesecih po sklenitvi pogodbe, čeprav se ugotovitev kršitve zahteva samo, ker je to pogoj za poznejšo vložitev odškodninske tožbe. Nasprotno, prekluzivni rok za ugotovitveni zahtevek, ki je namenjen uveljavljanju odškodnine, ne sme začeti teči, dokler oškodovanec ne izve ali bi moral izvedeti za zatrjevano kršitev prava javnih naročil.

46. Naloga predložitvenega sodišča pa je, da preizkusi, ali in kdaj je družba MedEval v obravnavanem primeru izvedela ali bi morala izvedeti za kršitev.

2. Načelo enakovrednosti

47. Samo zaradi popolnosti moram na koncu še na kratko obravnavati vprašanje, ali je sporna avstrijska določba tudi v nasprotju z načelom enakovrednosti.

48. Kot navaja Verwaltungsgerichtshof, odškodninski zahtevki v Avstriji na podlagi splošnih določb civilnega prava načeloma zastarajo tri leta po tem, ko je oškodovanec izvedel za škodo in njenega povzročitelja. Zato se na prvi pogled zdi, da je treba postopkovna pravila za uveljavljanje odškodninskih zahtevkov zaradi kršitev prava o javnem naročanju, kot so določena v BVergG 2006, obravnavati kot manj ugodna in s tem kot kršitev načela enakovrednosti, saj določajo, da je treba tožbo vložiti v absolutnem prekluzivnem roku šestih mesecev od sklenitve pogodbe.

20 — Glej sodbe *Universale-Bau in drugi* (C-470/99, EU:C:2002:746, točka 78), *Uniplex (UK)* (C-406/08, EU:C:2010:45, točka 32), *Idrocinamica Spurgo Velox in drugi* (C-161/13, EU:C:2014:307, točka 37) in *eVigilo* (C-538/13, EU:C:2015:166, točka 52).

21 — Glej uvodno izjavo 6 Direktive o pravnih sredstvih, na podlagi katere morajo države članice z ustreznimi postopki omogočiti, da se lahko nezakonito sprejete odločitve razveljavijo in da osebe, ki so bile oškodovane zaradi kršitev, dobijo odškodnino.

49. Vendar je položaj drugačen, če pri tem upoštevamo posebnosti pravnega varstva na področju prava o javnem naročanju. Kot sem namreč že navedla, je v členu 1(1), tretji pododstavek, Direktive o pravnih sredstvih izrecno poudarjena „čim hitrejša“ revizija odločitev o oddaji naročil. Pravno varnost je treba zagotoviti tako hitro, kot je mogoče. Zato ni sporno, da za revizijske zahteve na področju javnega naročanja – tudi za take, ki so namenjeni samo dodelitvi odškodnine, – veljajo krajši roki kot za uveljavljanje odškodninskih zahtevkov na podlagi splošne nacionalne zakonodaje.²²

50. Zato načelo enakovrednosti ne nasprotuje določitvi posebnega prekluzivnega roka za ugotovitvene zahteve, ki so namenjeni uveljavljanju odškodnine zaradi kršitev prava o javnem naročanju, čeprav je splošni zastaralni rok za odškodninske zahteve na podlagi nacionalnega prava daljši.

V – Predlog

51. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na predlog za sprejetje predhodne odločbe avstrijskega Verwaltungsgerichtshof odgovori:

Člen 2f(2) Direktive 89/665/EGS je treba ob upoštevanju načela učinkovitosti razlagati tako, da

- nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero mora biti zahtevek za ugotovitev kršitve v postopkih javnega naročanja vložen v prekluzivnem roku šestih mesecev po sklenitvi pogodbe, če je ta ugotovitev samo pogoj za uveljavljanje odškodninskega zahtevka, in da
- rok za tak ugotovitveni zahtevek, ki je namenjen uveljavljanju odškodnine, ne sme začeti teči, dokler oškodovani ne izve ali bi moral izvedeti za zatrjevano kršitev prava o javnem naročanju.

22 — Glej točko 157 mojih sklepnih predlogov v zadevi Priesstext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167).