Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS BESLUT (fjärde avdelningen)

14 februari 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling – Överklagande – Direktiv 89/665/EEG – Artiklarna 1, och 2c – Överklagande av ett beslut om att tillåta en anbudsgivare att delta i upphandlingen eller om att utesluta denne – Frist för överklagande – Preklusionsfrist på 30 dagar – Nationell lagstiftning enligt vilken det inte är möjligt att åberopa att ett beslut om att tillåta en anbudsgivare att delta i upphandlingen är rättsstridigt vid ett överklagande av följande rättsakter – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 – Rätten till ett effektivt rättsmedel”

I mål C-54/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen i Piemonte, Italien) genom beslut av den 27 september 2017, som inkom till domstolen den 29 januari 2018, i målet

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

mot

Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo,

Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo,

ytterligare deltagare i rättegången:

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,

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras (referent) samt domarna K. Jürimäe, D. Šváby, S. Rodin och N. Piçarra,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus, genom A. Sciolla, S. Viale och C. Forneris, avvocati,

– Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo, genom V. Del Monte, avvocato,

– Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. Soc. arl och La Dua Valadda Soc. coop. soc. Genom L. Gili och A. Quilico, avvocati,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av C. Colelli och V. Nunziata, avvocati dello Stato,

– Nederländernas regering, genom M. Bulterman och J. M. Hoogveld, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom L. Haasbeek, G. Gattinara och P. Ondrůšek, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet enligt artikel 99 i domstolens rättegångsregler genom ett särskilt uppsatt beslut som är motiverat

följande

Beslut

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 1.1 och 2 i rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten (EGT L 395, 1989, s. 33), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 (EUT L 94, 2014, s. 1) (nedan kallat direktiv 89/665), av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och av likvärdighets- och effektivitetsprinciperna.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Cooperativa Animazione Valdocco Soc. coop. soc. Impresa Sociale Onlus (nedan kallad Cooperativa Animazione Valdocco) och å andra sidan Consorzio Intercomunale Servizi Sociali di Pinerolo (nedan kallat CISS di Pinerolo) och Azienda Sanitaria Locale To3 di Collegno e Pinerolo, om tilldelning av ett offentligt tjänstekontrakt avseende hemsjukvård till en tillfällig företagssammanslutning bestående av Ati Cilte Soc. coop. soc., Coesa Pinerolo Soc. coop. soc. arl och La Dua Valadda Soc. coop. soc. (nedan kallad den vinnande tillfälliga företagssammanslutningen).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I artikel 1.1 fjärde stycket samt artikel 1.3 i direktiv 89/665 föreskrivs följande:

”1. …

”Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en upphandlande myndighets beslut om kontrakt som omfattas av [Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65)] eller direktiv [2014/23] kan prövas effektivt och i synnerhet så skyndsamt som möjligt enligt villkoren i artiklarna 2–2f i det här direktivet, när det görs gällande att sådana beslut innebär en överträdelse av unionsrätten om offentlig upphandling eller nationella bestämmelser som införlivar denna rätt.

…

3. Medlemsstaterna ska se till att prövningsförfarandena ska vara tillgängliga på de villkor som medlemsstaterna själva anger, åtminstone för var och en som har eller har haft intresse av att få ingå ett visst avtal och som har lidit skada eller riskerar att lida skada till följd av en påstådd överträdelse.”

4 I artikel 2c i direktivet, med rubriken ”Tidsfrister för ansökan om prövning”, föreskrivs följande:

”När medlemsstaterna föreskriver att en ansökan om prövning av ett beslut av en upphandlande myndighet, som fattats inom eller med anknytning till ett upphandlingsförfarande som omfattas av direktiv [2014/24] eller [2014/23], ska lämnas in inom en viss tidsfrist, ska denna tidsfrist vara minst 10 kalenderdagar räknat från och med dagen efter den dag då den upphandlande myndighetens beslut översändes till anbudsgivaren eller anbudssökanden, om telefax eller elektroniska medel används, eller, om andra kommunikationsmedel används, antingen minst 15 kalenderdagar räknat från och med dagen efter den dag då den upphandlande myndighetens beslut översändes till anbudsgivaren eller anbudssökanden eller minst 10 kalenderdagar räknat från och med dagen efter den dag då den upphandlande myndighetens beslut erhölls. Meddelandet till varje anbudsgivare eller anbudssökande om den upphandlande myndighetens beslut ska åtföljas av en kortfattad redogörelse för skälen till beslutet. När det gäller en ansökan om prövning av beslut som avses i artikel 2.1 b i det här direktivet, som inte är föremål för ett särskilt meddelande, ska tidsfristen vara minst 10 kalenderdagar räknat från och med den dag det berörda beslutet offentliggörs.”

Italiensk rätt

5 Artikel 120.2 bis i bilaga I till decreto legislativo nr. 104 – Codice del processo amministrativo (lagstiftningsdekret nr 104 – Förvaltningsprocesslagen), av den 2 juli 2010 (ordinarie supplement till GURI nr. 156 av den 7 juli 2010) i dess lydelse enligt artikel 204 i decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (lagstiftningsdekret nr 50 om instiftande av lagen om offentlig upphandling) av den 18 april 2016 (ordinarie supplement till GURI nr. 91 av den 19 april 2016) (nedan kallad förvaltningsprocesslagen), har följande lydelse:

”Den åtgärd som leder till uteslutning från upphandlingsförfarandet och godkännande för deltagande i detta efter slutförandet av bedömningen av de subjektiva, ekonomiska/finansiella och tekniska/yrkesmässiga kraven måste bestridas inom trettio dagar från den upphandlande myndighetens offentliggörande av upphandlarprofilen, i den mening som avses i artikel 29.1 i [lagen om offentlig upphandling]. Ett uteblivet bestridande utesluter rätten att göra gällande, ens genom ett

anslutningsöverklagande, att senare rättsakter i upphandlingsförfarandena är rättsstridiga. Även överklaganden av beslutet om tilldelning, när detta antas, och andra mellanliggande beslut som antas under förfarandet vilka inte orsakar direkt skada, ska avvisas.”

6 I artikel 29 i lagstiftningsdekret nr 50 om instiftande av lagen om offentlig upphandling av den 18 april 2016, i dess lydelse enligt decreto legislativo nr 56 (lagstiftningsdekret nr 56) av den 19 april 2017 (ordinarie tillägg till GURI nr 103 av den 5 maj 2017) (nedan kallad lagen om offentlig upphandling) föreskrivs följande:

”… För att möjliggöra ett eventuellt överklagande i enlighet med artikel 120.2 bis i förvaltningsprocesslagen, ska också offentliggöras, två dagar från dagen för antagandet av relevanta rättsakter, den åtgärd som leder till uteslutning från upphandlingsförfarandet och godkännande att delta i upphandlingen efter kontroll av bevis för att det inte föreligger något skäl för uteslutning enligt artikel 80, samt att ekonomiska/finansiella och tekniska/yrkesmässiga krav är uppfyllda. Inom samma tidsfrist på två dagar ska anbudssökande och anbudsgivare underrättas … om nämnda beslut. Därvidlag ska anges det kontor, eller den webbplats där de relevanta handlingarna finns tillgängliga. Tidsfristen för överklagande som avses i nämnda artikel 120.2 bis börja löpa från den tidpunkt då de rättsakter som avses i den andra meningen faktiskt görs tillgängliga, åtföljda av motiveringar.”

7 I artikel 53:2–3 i lagen om offentlig upphandling föreskrivs följande:

”2. Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i denna lag om kontrakt som tilldelats med villkor om sekretess eller vars genomförande kräver särskilda säkerhetsåtgärder, ska rätten till tillgång skjutas upp:

a) fram till utgången av tidsfristen för inlämning av anbud i öppna förfaranden vad gäller förteckningen över personer som lämnat in anbud,

b) fram till utgången av fristen för inlämnande av anbud vid selektivt och förhandlat förfarande och informella förfaranden vad gäller förteckningen över de personer som sökt inbjudan att delta eller som har uttryckt sitt intresse och förteckningen över personer som har inbjudits att lämna anbud och förteckningen över personer som har lämnat in sådana anbud. Personer vars ansökan har avslagits kan få tillgång till förteckningen över personer som sökt inbjudan att delta eller som har anmält intresse efter det officiella meddelandet av den upphandlande myndigheten av namnen på dem som inbjudits,

c) vad gäller anbud, fram till tilldelning,

d) när det gäller kontroll av avvikelser av anbudet fram till tilldelning.

3. De handlingar som anges i punkt 2 får, till och med utgången av de frister som föreskrivs i dessa, inte lämnas ut till tredje part eller spridas på något sätt.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

8 Genom beslut av den 19 maj 2017 tilldelade CISS di Pinerolo, enligt kriteriet om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, den vinnande tillfälliga företagssammanslutningen det offentliga kontraktet för tjänster avseende vård i hemmet inom dess geografiska område för perioden mellan den 1 juni 2017 till och med den 31 maj 2020.

9 Cooperativa Animazione Valdocco placerades på andra plats och överklagade tilldelningsbeslutet vid den hänskjutande domstolen, det vill säga Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen i Piemonte, Italien), och yrkade att beslutet att tilldela kontraktet

i fråga samt de olika rättsakter, inbegripet beslutet att inte utesluta den vinnande tillfälliga företagssammanslutningen, skulle ogiltigförklaras och gjorde bland annat gällande att i avsaknad av en säkerhet för det belopp som krävdes och bevis på uppfyllandet av villkoren för deltagande, skulle företagssammanslutningen inte har tillåtits delta i anbudsförfarandet.

10 Den hänskjutande domstolen har angett att den upphandlande myndigheten och den vinnande tillfälliga företagssammanslutningen har anfört en invändning om rättegångshinder, med motiveringen att talan hade väckts mot det slutliga tilldelningsbeslutet. Enligt det påskyndade förfarande som föreskrivs genom bestämmelserna i artikel 29 i lagen om offentlig upphandling, jämförda med artikel 120.2 bis i förvaltningsprocesslagen, skulle Cooperativa Animazione Valdoccos överklagande ha ingetts inom 30 dagar från meddelandet av beslutet att tillåta deltagande i anbudsförfarandet.

11 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang angett att införandet av det påskyndade förfarandet för att överklaga beslut om uteslutning eller tillåtelse att delta genom artikel 120.2 bis i förvaltningsprocesslagen tillgodoser behovet av att kunna lösa tvisten innan beslutet om tilldelning, genom att på ett uttömmande sätt avgöra vilka som får delta i anbudsförfarandet före utvärderingen av anbud och den vinnande anbudsgivaren därefter utvaldes.

12 Denna domstol har emellertid påpekat att detta påskyndade förfarande kan kritiseras på vissa punkter, särskilt mot bakgrund av unionsrätten.

13 I detta hänseende har den hänskjutande domstolen angett, för det första att de anbudsgivare som inte har tillåtits att delta i anbudsinfordran tvingas överklaga beslutet om att tillåta deltagande i anbudsförfarandet eller om uteslutning avseende samtliga anbudsgivare, utan att vid denna tidpunkt veta vem som tilldelas kontraktet i fråga och, för det andra, att en sådan anbudsgivare inte kan ha någon fördel av att bestrida tilldelningen utan att ha placerats i den slutliga rangordningen. Denna anbudsgivare är därför tvungen att vidta rättsliga åtgärder utan att detta initiativ kommer att ge den en särskild fördel, samtidigt som anbudsgivaren i fråga omedelbart drabbas av kostnader för detta överklagande.

14 Den hänskjutande domstolen har vidare uppgett att den anbudsgivare som måste överklaga i enlighet med det påskyndade förfarandet inte enbart saknar ett konkret och aktuellt intresse utan även, genom tillämpningen av artikel 120.2 bis i förvaltningsprocesslagen, i flera fall lider förluster. Det första innebär stora ekonomiska kostnader till följd av att talan måste väckas i flera fall. Det andra har samband med en eventuell försämring av anbudsgivarens ställning gentemot den upphandlande myndigheten. Det tredje avser de negativa konsekvenserna på dess rangordning, då artikel 83 i lagen om offentlig upphandling, som ett negativt bedömningskriterium anger påverkan av tvister som inletts av anbudsgivaren.

15 Den hänskjutande domstolen har slutligen påpekat att den omständigheten att tillgången till ett effektivt förvaltningsrättsligt rättsmedel förvåras avsevärt av att artikel 53 i lagen om offentlig upphandling, i punkt 3 förbjuder offentliga tjänstemän eller de som ansvarar för en allmännyttig tjänst att avslöja, eller i vart fall vid äventyr av straffrättsliga påföljder, offentliggöra anbuden till dess tilldelning skett. Med beaktande av den tvingande karaktären av detta förbud, skulle personer som ansvarar för förfarandet vara ovilliga att lämna ut, förutom beslutet om tillträde, anbudsgivarnas administrativa handlingar, vilket skulle tvinga ekonomiska aktörer att föra talan ”i blindo”.

16 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Regionala förvaltningsdomstolen i Piemonte) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Utgör de europarättsliga bestämmelserna om rätt till försvar, rätt till en rättvis rättegång och rätt till ett effektivt rättsmedel, och i synnerhet artiklarna 6 och 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 1.1 och 1.2 i direktiv 89/665/EEG,

hinder för en nationell lagstiftning, såsom artikel 120.2bis i förvaltningsprocesslagen, vilken ålägger en aktör som deltar i ett anbudsförfarande att bestrida ett beslut att godkänna/inte utesluta en annan aktör inom 30 dagar efter delgivningen av beslutet att godkänna/utestänga deltagare?

2) Utgör de europarättsliga bestämmelserna om rätt till försvar, rätt till en rättvis rättegång och rätt till ett effektivt rättsmedel, och i synnerhet artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen, artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 1.1 och 1.2 i direktiv 89/665/EEG, hinder för en nationell lagstiftning, såsom artikel 120.2bis i förvaltningsprocesslagen, enligt vilken ekonomiska aktörer efter att förfarandet avslutats inte har rätt att göra gällande, ens genom ett anslutningsöverklagande, att godkännandet av andra aktörer varit rättsstridigt, i synnerhet godkännandet av den aktör som tilldelades kontraktet eller klaganden i huvudöverklagandet, utan att dessförinnan ha överklagat beslutet att godkänna deltagare inom den ovannämnda tidsfristen?”

Prövning av tolkningsfrågorna

17 Av artikel 99 i domstolens rättegångsregler följer att om svaret på frågan inte lämnar utrymme för rimligt tvivel, får domstolen, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, när som helst avgöra målet genom särskilt uppsatt beslut som är motiverat.

18 Det finns skäl att tillämpa artikel 99 i rättegångsreglerna i förevarande mål.

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

19 Inledningsvis bör det noteras att, såsom framgår av de yttranden som inkommit till domstolen, värdet av det offentliga kontraktet i fråga i det nationella målet uppgick till 5 684 000 euro, vilket motsvarar ett belopp som klart överstiger de tröskelvärden som anges i artikel 4 i direktiv 2014/24.

20 Direktiv 89/665 är således tillämpligt på förevarande upphandlingsförfarande i enlighet med artikel 46 i direktiv 2014/23, och en begäran om förhandsavgörande, kan, i motsats till vad den italienska regeringen har hävdat, inte avvisas enbart på grund av att värdet av kontraktet inte anges i beslutet om hänskjutande.

21 Begäran om förhandsavgörande kan inte heller avvisas på den grunden att EU-domstolen anmodats att pröva den italienska lagstiftarens skönsmässiga val vid införlivandet av direktiv 89/665, såsom hävdats av CISS di Pinerolo. Det är nämligen uppenbart att frågorna handlar om tolkningen av flera bestämmelser i direktivet.

22 Härav följer att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

Den första frågan

23 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 1.1 och 1.2 i direktiv 89/665, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att överklaganden av upphandlande myndigheters beslut om upptagande i eller uteslutning från deltagande i offentliga upphandlingsförfaranden, vid fara för preklusion, ska lämnas in inom 30 dagar från dagen då beslutet meddelades berörda personer.

24 Det ska inledningsvis erinras om att enligt artikel 2c i direktiv 89/665 får medlemsstaterna fastställa tidsfrister för att väcka talan mot ett beslut som fattats av en upphandlande myndighet i samband med ett förfarande för tilldelning av ett kontrakt som omfattas av direktiv 2014/24.

25 Enligt denna bestämmelse ska denna tidsfrist vara minst 10 kalenderdagar räknat från och med dagen efter den dag då den upphandlande myndighetens beslut översändes till anbudsgivaren eller anbudssökanden, om telefax eller elektroniska medel används, eller, om andra kommunikationsmedel används, antingen minst 15 kalenderdagar räknat från och med dagen efter den dag då den upphandlande myndighetens beslut översändes till anbudsgivaren eller anbudssökanden eller minst 10 kalenderdagar räknat från och med dagen efter den dag då den upphandlande myndighetens beslut erhölls. I denna bestämmelse anges även att meddelandet till varje anbudsgivare eller anbudssökande om den upphandlande myndighetens beslut ska åtföljas av en kortfattad redogörelse för skälen till beslutet.

26 Det framgår således av ordalydelsen i artikel 2c i direktiv 89/665 att en frist, såsom den som är aktuell i det nationella målet, inom vilken talan mot upphandlande myndigheters beslut om upptagande eller uteslutning från deltagande i offentliga upphandlingsförfaranden som omfattas av direktiv 2014/24, för att inte prekluderas, måste lämnas in inom 30 dagar från dagen då beslutet meddelades berörda parter i princip är förenlig med unionsrätten, förutsatt att sådana beslut åtföljs av en redogörelse för skälen till beslutet.

27 Visserligen åläggs medlemsstaterna i artikel 1.1 i direktiv 89/665 en skyldighet att säkerställa att en upphandlande myndighets beslut kan prövas så effektivt och skyndsamt som möjligt. Som domstolen har haft anledning att påpeka, innebär emellertid fastställandet av tidsfrister för begäran om prövning, inom vilken en talan måste väckas för att inte prekluderas, att det mål i direktiv 89/665 som rör skyndsamhet uppfylls, så att de berörda aktörerna blir skyldiga att så snart som möjligt agera mot förberedande handlingar eller preliminära beslut inom ramen för upphandlingsförfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 januari 2010, kommissionen/Irland, C-456/08, EU:C:2010:46, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

28 Domstolen har även ansett att fastställandet av skäliga frister för överklagande, för att inte prekluderas, i princip uppfyller kravet på effektivitet enligt direktiv 89/665, eftersom det utgör en tillämpning av den grundläggande principen om rättssäkerhet (dom av den 12 december 2002, Universale-Bau m.fl., C-470/99, EU:C:2002:746, punkt 76, och dom av den 21 januari 2010, kommissionen/Tyskland, C-17/09, ej publicerad, EU:C:2010:33, punkt 22), och att det är förenligt med den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, punkt 58).

29 Det i direktiv 89/665 eftersträvade målet vad gäller skyndsamhet måste i den nationella rätten uppnås i överensstämmelse med kravet på rättssäkerhet. Medlemsstaterna är därför skyldiga att införa ett regelverk avseende tidsfrister som är så precist, klart och förutsägbart att enskilda ges en klar bild av sina rättigheter och skyldigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 maj 1991 kommissionen/Tyskland C-361/88, EU:C:1991:224, punkt 24, och dom av den 7 november 1996, kommissionen/Luxemburg, C-221/94, EU:C:1996:424, punkt 22).

30 I detta avseende ska medlemsstaterna, när de fastställer processuella regler som gäller för talan som är avsedda att tillvarata rättigheter som följer av unionsrätten och som tillkommer anbudssökande och anbudsgivare som förfördelats genom beslut av upphandlande myndigheter, se till att den ändamålsenliga verkan av direktiv 89/665 inte undergrävs, och detsamma gäller även enskildas rättigheter enligt unionsrätten, särskilt rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, som slås fast i artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Star Storage m. fl. C-439/14 och C-488/14, EU:C:2016:688, punkterna 43–45).

31 Syftet med artikel 1.1 i direktiv 89/665, att säkerställa en effektiv överprövning av överträdelser av tillämpliga bestämmelser om offentlig upphandling, kan endast uppnås om talefristerna börjar löpa först den dag då klaganden fick kännedom om eller borde ha fått kännedom om den påstådda

överträdelsen av nämnda bestämmelser (dom av den 28 januari 2010, Uniplex (UK), C-406/08, EU:C:2010:45, punkt 32; dom av den 12 mars 2015, eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, punkt 52, och dom av den 8 maj 2014, Idrodinamica Spurgo Velox m.fl., C-161/13, EU:C:2014:307, punkt 37).

32 Härav följer att en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att överklaganden av upphandlande myndigheters beslut om upptagande i eller uteslutning från deltagande i offentliga upphandlingsförfaranden, för att inte prekluderas, ska lämnas in inom 30 dagar från dagen då beslutet meddelades berörda parter, endast är förenlig med direktiv 89/665 under förutsättning att de beslut som meddelas innehåller en redogörelse för skälen till beslutet, för att säkerställa att dessa berörda parter har haft eller kan ha haft kännedom om en överträdelse av unionslagstiftningen som de gör gällande.

33 För att det ska vara fråga om ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan måste den berörda personen, enligt domstolens fasta praxis, ha möjlighet att få kännedom om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats rörande honom eller henne, antingen genom att läsa själva beslutet eller genom att på begäran underrättas om skälen för beslutet. Detta är nödvändigt för att den berörde ska kunna ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid behörig domstol samt för att behörig domstol fullt ut ska kunna genomföra legalitetskontrollen av det aktuella nationella beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 1987, Heylens m.fl., 222/86, EU:C:1987:442, punkt 15, och dom av den 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 53).

34 Den hänskjutande domstolen har framhållit att den anbudsgivare som har för avsikt att bestrida ett beslut att tillåta en konkurrent att delta i anbudsförfarandet ska lämna in sitt överklagande inom 30 dagar efter meddelandet, det vill säga vid en tidpunkt då denne ofta inte kan avgöra om det verkligen finns ett intresse, eftersom det inte är känt huruvida konkurrenten slutligen kommer att tilldelas kontraktet eller om nämnde anbudsgivare själv kommer att kunna tilldelas detsamma.

35 Det ska erinras om att enligt artikel 1.3 i direktiv 89/665 ska medlemsstaterna se till att prövningsförfarandena ska vara tillgängliga på de villkor som medlemsstaterna själva anger, åtminstone för var och en som har eller har haft intresse av att få ingå ett visst avtal och som har lidit skada eller riskerar att lida skada till följd av en påstådd överträdelse.

36 Denna bestämmelse är avsedd att tillämpas på bland annat anbudsgivare som anser att ett beslut att tillåta en konkurrent att delta i ett förfarande för tilldelning av ett offentligt kontrakt är olagligt och riskerar att orsaka honom skada. Denna risk är tillräcklig för att motivera ett direkt intresse av att väcka talan mot detta beslut, oavsett den skada som kan uppstå genom att kontraktet tilldelas en annan anbudsgivare.

37 Domstolen har under alla omständigheter slagit fast att ett beslut att tillåta en anbudsgivare att delta i ett upphandlingsförfarande utgör en rättsakt som enligt artikel 1.1, och artikel 2.1 b i direktiv 89/665 kan vara föremål för en självständig talan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, Marina del Mediterráneo m.fl., C-391/15, EU:C:2017:268, punkterna 26–29 och 34).

38 Den första frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Direktiv 89/665, och särskilt artiklarna 1och 2c, jämförda med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att det inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att överklaganden av upphandlande myndigheters beslut om upptagande i eller uteslutning från deltagande i offentliga upphandlingsförfaranden, vid fara för preklusion, ska lämnas inom 30 dagar från dagen då beslutet meddelades berörda personer, förutsatt att besluten innefattar en relevant motivering som garanterar att berörda personer har eller kan ha haft kännedom om en överträdelse av EU-lagstiftningen som de gör gällande.

Den andra frågan

39 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 1.1–2 i direktiv 89/665, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att, i avsaknad av överklaganden mot beslut av upphandlande myndigheter om att tillåta anbudsgivare delta i offentliga upphandlingsförfaranden inom 30 dagar efter meddelandet, det inte längre är möjligt för berörda personer att åberopa att dessa beslut är rättsstridiga i överklaganden av senare rättsakter, inbegripet tilldelningsbeslutet.

40 I detta avseende har domstolen upprepade gånger slagit fast att direktiv 89/665 ska tolkas så, att det i princip inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som innebär att ett överklagande av ett beslut som fattats av den upphandlande myndigheten ska väckas inom en föreskriven tidsfrist och att alla oegentligheter under upphandlingsförfarandet som åberopas till stöd för en sådan ansökan måste åberopas inom samma tidsfrist, vid äventyr av att efter denna period, det inte längre är möjligt att ifrågasätta ett sådant beslut eller att åberopa en sådan oegentlighet, under förutsättning att den ifrågavarande fristen är skälig (dom av den 12 december 2002, Universale-Bau m.fl., C-470/99, EU:C:2002:746, punkt 79; dom av den 27 februari 2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, punkt 50; och dom av den 11 oktober 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, punkt 50).

41 Denna rättspraxis bygger på antagandet att ett fullständigt uppnående av målet med direktiv 89/665 skulle äventyras om anbudssökande och anbudsgivare tilläts att åberopa överträdelser av reglerna för offentlig upphandling i varje skede av upphandlingsförfarandet, eftersom den upphandlande myndigheten då skulle tvingas att börja om hela förfarandet för att korrigera överträdelserna (dom av den 12 december 2002, Universale-Bau m.fl., C-470/99, EU:C:2002:746, punkt 75; dom av den 11 oktober 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, punkt 51; samt dom av den 28 januari 2010, kommissionen/Irland, C-456/08, EU:C:2010:46, punkt 52). Ett sådant förfaringssätt kan nämligen vara till skada för tillämpningen av unionsdirektiven om förfarandet vid offentlig upphandling, eftersom det utan objektiva skäl kan försena inledandet av de prövningsförfaranden som ålagts medlemsstaterna genom direktiv 89/665 (dom av den 12 februari 2004, Grossmann Air Service, C-230/02, EU:C:2004:93, punkt 38).

42 Det följer i förevarande fall av domstolens praxis att direktiv 89/665, särskilt artikel 2c i detta, ska tolkas så, att det i princip inte utgör hinder för att, i avsaknad av en talan mot ett beslut som fattats av en upphandlande myndighet inom den period på 30 dagar som föreskrivs i den italienska lagstiftningen, det inte längre är möjligt för en anbudsgivare att åberopa rättsstridigheten i beslutet inom ramen för en talan mot en senare rättsakt.

43 Även om de nationella bestämmelserna om preklusion i sig inte strider mot artikel 2c i direktiv 89/665 kan det emellertid inte uteslutas att en tillämpning av dessa bestämmelser, under särskilda omständigheter eller mot bakgrund av vissa villkor, kan påverka de rättigheter som ges åt enskilda enligt unionsrätten, särskilt rätten till ett effektivt rättsmedel och en opartisk domstol i artikel 47 i stadgan (se, för ett likande resonemang, dom av den 27 februari 2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, punkt 57, och dom av den 11 oktober 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, punkterna 55 och 56).

44 Domstolen har således redan slagit fast att direktiv 89/665 ska tolkas så att det utgör hinder för att nationella preklusionsbestämmelser tillämpas på ett sådant sätt att en anbudsgivares möjlighet att begära prövning av ett rättsstridigt beslut utesluts, då denne i praktiken inte kunde ha haft kännedom om rättsstridigheten förrän då preklusionsfristen löpt ut (se, för ett liknande resonemang, dom av 27 februari 2003, Santex, C-327/00, EU:C:2003:109, punkt 60, och dom av den 11 oktober 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, punkterna 59–61 och 64).

45 Det ska vidare påpekas, såsom angetts i punkt 31 ovan, att domstolen även har slagit fast att en effektiv överprövning av överträdelser av tillämpliga bestämmelser om offentlig upphandling endast kan säkerställas om talefristerna börjar löpa först den dag då sökanden fick kännedom eller borde ha fått kännedom om den påstådda överträdelsen av nämnda bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2015, eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

46 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida Cooperativa Animazione Valdocco under sådana omständigheter som de aktuella faktiskt hade eller kunde ha fått kännedom, genom att den upphandlande myndigheten meddelade beslutet att tillåta den vinnande tillfälliga företagssammanslutningen att delta i anbudsförfarandet i enlighet med artikel 29 i lagen om offentlig upphandling, om skälen till att detta beslut enligt Cooperativa Animazione Valdocco var rättsstridigt, bestående i underlåtenhet att ställa en provisorisk säkerhet och att visa att villkoren för deltagande var uppfyllda, och att det därför varit i stånd att väcka talan inom den preklusionsfrist på 30 dagar som föreskrivs i artikel 120.2 bis i förvaltningsprocesslagen.

47 Det ankommer i synnerhet på den hänskjutande domstolen att säkerställa att, under omständigheterna i det nationella målet, en tillämpning av artikel 29 jämförd med artikel 53, punkterna 2 och 3 i lagen om offentlig upphandling, om anbudshandlingar och deras spridning, inte uteslöt möjligheten för Cooperativa Animazione Valdocco att faktiskt få kunskap om att beslutet att tillåta den vinnande tillfälliga företagssammanslutningen att delta i anbudsförfarandet var rättsstridigt och väcka talan mot detta beslut, från den tidpunkt då Cooperativa Animazione Valdocco fick kunskap därom, inom den preklusionsfrist som föreskrivs i artikel 120.2 bis i förvaltningsprocesslagen.

48 Tilläggas ska att det ankommer på den nationella domstolen att tolka den nationella lagstiftning som den ska tillämpa i överensstämmelse med syftet med direktiv 89/665. Om en sådan tolkning inte är möjlig, ankommer det på denna domstol att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som står i strid med direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 oktober 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, punkterna 62 och 63), eftersom artikel 1.1 i direktivet är tillräckligt klar och precis för att kunna göras gällande mot en upphandlande myndighet (dom av den 2 juni 2005, Koppensteiner, C-15/04, EU:C:2005:345, punkt 38, och dom av den 11 oktober 2007, Lämmerzahl, C-241/06, EU:C:2007:597, punkt 63).

49 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra tolkningsfrågan besvaras så, att direktiv 89/665, i synnerhet artiklarna 1 och 2c i direktivet, jämförda med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att det inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att, i avsaknad av överklaganden mot beslut av upphandlande myndigheter om att tillåta anbudsgivare delta i offentliga upphandlingsförfaranden inom 30 dagar efter meddelandet, det inte längre är möjligt för berörda personer att åberopa att dessa beslut är rättsstridiga i överklaganden av senare rättsakter, inbegripet tilldelningsbeslutet. En sådan preklusionsfrist kan emellertid endast åberopas mot den berörda personen på villkor att denne genom nämnda meddelande, har haft eller kunde ha fått kännedom, om den påstådda rättsstridigheten.

Rättegångskostnader

50 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) Rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014, och särskilt artiklarna 1 och 2c, jämförda med artikel 47 i stadgan,

ska tolkas så, att det inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att överklaganden av upphandlande myndigheters beslut om upptagande i eller uteslutning från deltagande i offentliga upphandlingsförfaranden, vid fara för preklusion, ska lämnas inom 30 dagar från dagen då beslutet meddelades berörda personer, förutsatt att besluten innefattar en relevant motivering som garanterar att berörda personer har eller kan ha haft kännedom om en överträdelse av EU-lagstiftningen som de gör gällande.

2) **Direktiv 89/665, och i synnerhet artiklarna 1 och 2c i direktivet, jämförda med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att det inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, som föreskriver att, i avsaknad av överklaganden mot beslut av upphandlande myndigheter om att tillåta anbudsgivare delta i offentliga upphandlingsförfaranden inom 30 dagar efter meddelandet, det inte längre är möjligt för berörda personer att åberopa att dessa beslut är rättsstridiga i överklaganden av senare rättsakter, inbegripet tilldelningsbeslutet. En sådan preklusionsfrist kan emellertid endast åberopas mot den berörda personen på villkor att denne genom nämnda meddelande, har haft eller kunde ha fått kännedom, om den påstådda rättsstridigheten.**

Underskrifter