JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
21 päivänä toukokuuta 2015 [1]

Asia C-166/14

MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH
vastaan
Bundesvergabeamt

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgerichtshof (Itävalta))

Julkiset hankinnat — Direktiivit 89/665/ETY ja 2007/66/EY — Muutoksenhakumenettelyt — Tehokas oikeussuoja — Vahingonkorvaus — Preklusiiviset määräajat

I **Johdanto**

1. Onko unionin lainsäädännön mukaista, että yritys, joka katsoo joutuneensa kärsimään vahinkoa lainvastaiseksi väitetyssä julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyssä, ei voi enää kuuden kuukauden päästä esittää hankintaviranomaiselle vahingonkorvausvaatimuksia, siinäkään tapauksessa, ettei sillä ollut kyseisen ajan kuluessa tietoa sopimuksen tekemisestä eikä mahdollisesti kärsimästään vahingosta? Tämä on pohjimmiltaan kysymys, jota unionin tuomioistuimen on käsiteltävä nyt esillä olevassa ennakkoratkaisumenettelyssä.

2. Kysymys nousee esiin Itävallassa julkisen terveydenhuollon alalla tehdyn julkisen hankinnan yhteydessä. Hankintaviranomainen teki ”suorahankintana” sopimuksen tiettyjen terveydenhuoltoalan palvelujen tarjoamisesta julkaisematta ennalta hankintailmoitusta. Kolmas osapuoli, joka sai tiedon tästä menettelystä vasta myöhemmin, vaatii nyt vahingonkorvausta, joka siltä on kuitenkin evätty Itävallassa voimassa olevan, hankintaa koskevien päätösten lainmukaisuuden tarkastamiseen liittyvän tiukan kuuden kuukauden preklusiivisen määräajan ylityksen vuoksi.

3. Käsiteltävässä asiassa on selvitettävä unionin oikeuden tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet huomioon ottaen, onko muutoksenhakuvaatimuksiin, joiden tarkoituksena on vahingonkorvausten vaatiminen, liittyvä tällainen tiukka ja lyhyt kuuden kuukauden preklusiivinen määräaika yhteensopiva direktiivin 89/665/ETY [2] (jäljempänä muutoksenhakudirektiivi) kanssa, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2007/66/EY. [3] Tällöin on etsittävä kohtuullinen tasapaino oikeusvarmuuteen ja

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annettu neuvoston direktiivi 89/665/ETY (EYVL L 395, s. 33).

3 — N**euvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi** 11.12.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY (EUVL L 335, s. 31). Käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU (EUVL L 94, s. 1) 46 artiklalla tehdyt muutokset ovat käsiteltävässä asiassa merkityksettömiä.

tehokkaaseen oikeussuojaan liittyvien vastakkaisten intressien välillä julkisten hankintojen alalla. Otan ongelmien yksittäisten näkökohtien tarkastelun lähtökohdaksi omat aiemmat ratkaisuehdotukseni asioissa Pressetext Nachrichtenagentur[4] ja Uniplex (UK)[5] sekä eräät unionin tuomioistuimen myöhemmät tuomiot.

II **Asiaa koskeva lainsäädäntö**

A *Unionin oikeus*

4. Tätä menettelyä koskevan unionin lainsäädännön muodostaa muutoksenhakudirektiivi, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2007/66.

5. Muutoksenhakudirektiivin 1 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin 2004/18/EY[6] soveltamisalaan kuuluviin hankintasopimuksiin liittyviin hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman nopeasti tämän direktiivin 2 - 2 f artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti sillä perusteella, että nämä päätökset ovat vastoin julkisia hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta tai vastoin kansallisia säännöksiä, jotka on annettu kyseisen yhteisön oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.”

6. Muutoksenhakudirektiivin 2 artiklassa säädetään muutoksenhakumenettelyjä koskevista vaatimuksista seuraavaa:

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

– –

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

c) määrätä virheellisestä menettelystä kärsineelle vahingonkorvausta.

– –

6. Jäsenvaltiot voivat säätää, että päätöksen lainvastaisuuteen perustuva vahingonkorvausvaade voidaan käsitellä vasta sen jälkeen, kun toimivaltainen elin on ensin kumonnut riitautetun päätöksen.

– –”

4 — C-454/06, EU:C:2008:167.

5 — C-406/08, EU:C:2009:676.

6 — Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114, sellaisena kuin se on oikaistuna EUVL L 351, s. 44).

7. Muutoksenhakudirektiivin 2 d artiklassa (”Pätemättömyys”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankintaviranomaisesta riippumaton muutoksenhakuelin toteaa sopimuksen pätemättömäksi tai että sen pätemättömyys on tällaisen muutoksenhakuelimen päätöksen tulosta kaikissa seuraavissa tapauksissa:

a) jos hankintaviranomainen on tehnyt sopimuksen julkaisematta ennalta hankintailmoitusta Euroopan unionin virallisessa lehdessä, vaikkei tämä ole sallittua direktiivin 2004/18/EY mukaisesti;

– –”

8. Muutoksenhakudirektiivin 2 f artiklassa (”Määräajat”) säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat säätää, että 2 d artiklan 1 kohdan mukainen muutoksenhaku on tehtävä

– –

b) ja joka tapauksessa ennen kuin vähintään kuusi kuukautta on kulunut sopimuksen tekopäivää seuraavasta päivästä.

2. Kaikissa muissa tapauksissa – – muutoksenhaun määräajat määritetään kansallisessa lainsäädännössä – –.”

B *Kansallinen lainsäädäntö*

9. Itävallan julkisia hankintoja koskeva liittovaltion laki vuodelta 2006 (Bundesvergabegesetz 2006,[7] jäljempänä vuoden 2006 BVergG) sisältää muutoksenhakudirektiivin edellä mainittuja säännöksiä koskevat täytäntöönpanosäännökset. Tässä yhteydessä merkityksellisessä muodossa[8] siinä säädettiin Bundesvergabeamtissa käytävästä (liittovaltion hankintaviranomaisen) vahvistamismenettelystä.

10. Vuoden 2006 BVergG:n 331 §:ssä säädetään tässä yhteydessä seuraavaa:

”(1) Yrittäjä, joka tavoitteli tämän liittovaltion lain soveltamisalaan kuuluvan sopimuksen tekemistä, voi, jos väitetystä lainvastaisuudesta on aiheutunut tai uhkaa aiheutua hänelle vahinkoa, vaatia vahvistettavaksi, että

– –

2. sopimuksentekomenettelyn toteutus julkaisematta ennalta hankintailmoitusta – – oli lainvastainen – –

– –”

11. Vuoden 2006 BVergG:n 332 § koskee vahvistamisvaatimuksen tutkittavaksi ottamista. Sen 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”331 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaiset vaatimukset – – on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa sopimuspuolen valintaa seuraavasta päivästä. – –

7 — Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2006-BVerG 2006), BGBl. I nro 17/2006.

8 — BGBl. I nro 15/2010.

– –”

12. Vuoden 2006 BVergG:n 334 §:n 2 momentin mukaan Bundesvergabeamtin on lähtökohtaisesti todettava sopimus mitättömäksi, jos on vahvistettu, että sopimuksentekomenettely on toteutettu lainvastaisesti julkaisematta ennalta hankintailmoitusta.

13. Vuoden 2006 BVergG:n 341 § sisältää vahingonkorvausvaatimuksia koskevia menettelyoikeudellisia säännöksiä. Sen 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Vahingonkorvauskanne on sallittu ainoastaan, jos toimivaltainen hankintamenettelyä valvova viranomainen on aiemmin todennut, että

– –

2. sopimuksentekomenettelyn toteutus julkaisematta ennalta hankintailmoitusta – – oli lainvastainen – –

– –”

III **Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys**

14. Nyt esillä olevan menetelmän taustalla on MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH:n (jäljempänä MedEval) ja Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträgerin (Itävallan sosiaalivakuutuslaitosten keskusliitto, jäljempänä Hauptverband) välinen oikeusriita. Viimeksi mainittu on Itävallan kaikkien sosiaalivakuutuslaitosten kattojärjestö ja julkisoikeudellinen yhteisö.

15. Hauptverband teki 10.8.2010 sopimuksen potilasturvallisuuden parantamista koskevan projektin (e-Medikation) toteuttamisesta Pharmazeutische Gehaltskassen – joka on samoin julkisoikeudellinen yhteisö, jonka tehtäviin kuuluu muun muassa reseptien tilitys apteekeille yksittäisten vakuutuslaitosten kanssa – kanssa julkaisematta ennalta hankintailmoitusta.

16. MedEval katsoo, että oli kyse kielletystä suorahankinnasta. Sen vuoksi MedEval vaati 1.3.2011 Bundesvergabeamtia toteamaan Hauptverbandin menettelytavan lainvastaiseksi vuoden BVergG:n 331 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla.

17. Bundesvergabeamt hylkäsi vaatimuksen 11.5.2011 tekemällään päätöksellä, koska sitä ei ollut tehty vuoden 2006 BVergG:n 332 §:n 3 momentissa säädetyn kuuden kuukauden määräajan kuluessa sopimuspuolen valinnasta eli tässä tapauksessa sopimuksen tekemisestä.

18. Kuten Verwaltungsgerichtshof, jonka käsiteltäväksi oikeusriita on sittemmin saatettu, toteaa, Itävallan oikeuden mukaan julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön mukaisen vahvistamismenettelyn aloittamisen määräaika alkaa riippumatta siitä, onko vaatimuksen esittäjä saanut tiedon sopimuksen tekemisestä. Koska vetoaminen julkisia hankintoja koskevan oikeuden rikkomiseen tämän menettelyn avulla ei ole edellytys ainoastaan sopimuksen julistamiselle mitättömäksi vaan myös vahingonkorvauskanteen nostamiselle, Verwaltungsgerichtshof suhtautuu tältä osin epäilevästi kyseisen määräajan yhteensopivuuteen unionin oikeuden kanssa.

19. Verwaltungsgerichtshof on tässä tilanteessa esittänyt 25.3.2014 tekemällään välipäätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.4.2014, unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko unionin oikeutta – erityisesti yleisiä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita sekä direktiiviä 89/665/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2007/66/EY – tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle oikeustilalle, jossa vaatimus julkisia hankintoja koskevien oikeussääntöjen rikkomisen toteamisesta on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa sopimuksen tekemisestä, kun julkisia hankintoja koskevien oikeussääntöjen rikkomisen toteaminen on edellytys paitsi sopimuksen julistamiselle mitättömäksi myös vahingonkorvausvaatimuksen esittämiselle?”

20. Ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuimessa MedEval, Hauptverband, Itävallan hallitus, Italian hallitus ja Euroopan komissio esittivät kirjallisia huomautuksia. Suulliseen käsittelyyn, joka pidettiin 22.4.2014, osallistuivat MedEval, Itävallan hallitus ja komissio.

IV **Oikeudellinen arviointi**

21. Verwaltungsgerichtshof tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko sellainen kansallinen säännös yhteensopiva unionin oikeuden kanssa, jonka mukaan hankintaviranomaisten päätösten lainvastaisuuden toteamista koskevan muutoksenhakumenettelyn voi käynnistää ainoastaan kuuden kuukauden preklusiivisen määräajan kuluessa, silloinkin, kun lainvastaisuuden toteamista vaaditaan ainoastaan vahingonkorvausvaatimuksen edellytyksenä.

22. Kysymyksen taustalla on Itävallan julkisia hankintoja koskevan oikeussuojan erityinen muoto, jonka perustana hankintasopimuksen sopimuspuolen valintaa *seuraavassa* vaiheessa on menettely, jonka avulla todetaan aluksi ainoastaan hankinnan lainvastaisuus. Sen toteaminen on edellytyksenä paitsi hankintaviranomaisen tekemän sopimuksen mahdolliselle mitättömäksi julistamiselle myös kolmansien osapuolten, kuten MedEvalin, esittämälle pelkälle vahingonkorvausvaatimukselle.

23. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, Verwaltungsgerichtshof haluaa käsiteltävässä asiassa yksinomaan selvittää mainitun kuuden kuukauden preklusiivisen määräajan luvallisuuden sellaisten henkilöiden *vahingonkorvausvaatimusten esittämisen* osalta, jotka katsovat joutuneensa kärsimään vahinkoa hankinnan johdosta. Menettelyn kohteena ei sitä vastoin ole se, mihin määräaikoihin sellaiset vahvistamisvaatimukset on sidottava, joiden tavoitteena on *sopimusten toteaminen mitättömiksi*.

24. Ennakkoratkaisukysymykseen vastaamiseksi on käsiteltävä aluksi muutoksenhakudirektiiviä (katso kohta A) sekä sen jälkeen unionin oikeuden tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteita (katso jäljempänä kohta B). Itävallan määräaikasäännöksen kaltaisen säännöksen yhteensopivuus edellyttää nimittäin, että se noudattaa paitsi muutoksenhakudirektiivin kirjainta myös sen henkeä, kun otetaan huomioon tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet. Siltä osin kuin direktiivissä annetaan jäsenvaltioille täytäntöönpanossa liikkumavaraa, näiden on otettava huomioon mainitut periaatteet.

A *Muutoksenhakudirektiivi*

25. Muutoksenhakudirektiivissä säädetään yksilöiden oikeussuojasta hankintaviranomaisten hankintapäätösten yhteydessä.[9] Direktiivissä velvoitetaan jäsenvaltiot luomaan menettelyjä muutoksenhaun mahdollistamiseksi hankintaviranomaisten tekemien hankintojen yhteydessä (muutoksenhakumenettely). Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan muutoksenhakumenettelyjen on muun muassa sallittava lainvastaisten päätösten kumoaminen (b alakohta) sekä vahingonkorvauksen määrääminen virheellisestä menettelystä kärsineelle (c alakohta).

26. Muutoksenhakudirektiivin alkuperäiseen versioon ei sisältynyt vielä nimenomaista säännöstä määräajoista, joiden kuluessa muutoksenhakumenettelyt on aloitettava, mutta nykyään direktiivin 2 f artikla sisältää tätä käsittelevän konkreettisen säännöksen. Direktiivin 2 f artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää ehdottomasta (vähintään) kuuden kuukauden preklusiivisesta määräajasta, joka alkaa kulua sopimuksen tekopäivää seuraavasta päivästä.

27. Tämä preklusiivinen määräaika koskee jo säännöksen sanamuodonkin perusteella ainoastaan muutoksenhakudirektiivin ”2 d artiklan 1 kohdan mukaista” muutoksenhakua, siis sellaista, jolla pyritään toteamaan hankintaviranomaisen tekemä sopimus pätemättömäksi.

28. Toisin kuin Itävalta väittää, muutoksenhakudirektiivin 2 f artiklan 1 kohdassa tarkoitettu mahdollisuus kuuden kuukauden preklusiivisen määräajan asettamiseen ei koske vahingonkorvausvaatimusten esittämistä. Sitä koskee pikemminkin muutoksenhakudirektiivin 2 f artiklan 2 kohta, jonka mukaan muutoksenhaun määräajat määritetään ”kaikissa muissa tapauksissa” kansallisessa lainsäädännössä. Komissio on perustellusti viitannut tähän.

29. Tätä tulosta tukevat muutoksenhakudirektiivin 2 f artiklan mainitun sanamuodon lisäksi myös muutoksenhakudirektiivin tuolloisen muutoksen tavoitteet. Kuten direktiivin 2007/66 johdanto-osan 13 perustelukappaleesta ilmenee, lainvastaiseen suorahankintaan perustuvien sopimusten olisi oltava lähtökohtaisesti pätemättömiä. Unionin lainsäätäjä viittaa tässä yhteydessä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tällaisia hankintoja on pidettävä vakavimpina julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön rikkomisina,[10] mutta lisää kuitenkin direktiivin 2007/66 johdanto-osan 25 perustelukappaleessa, että oikeusvarmuuden varmistamiseksi olisi otettava käyttöön ”määräaikoja” sellaisten muutoksenhakumenettelyjen aloittamiselle, joiden tarkoituksena on sopimusten toteaminen pätemättömiksi. Tämä on muutoksenhakudirektiivin 2 f artiklan 1 kohdan kuuden kuukauden preklusiivisen määräaikaa koskevan säännöksen tausta.

30. Nyt kyseessä olevasta vahingonkorvausten vaatimisesta ei yleensä seuraa, että lainvastaisen hankinnan yhteydessä tehty sopimus todetaan pätemättömäksi.[11] Vastaavasti on vahingonkorvaukseen tähtäävässä muutoksenhakumenettelyssä intressi toisenlainen kuin muutoksenhakumenettelyssä, joissa on tavoitteena jo tehtyjen sopimusten toteaminen pätemättömiksi. Oikeusvarmuuden tarve on pelkissä vahingonkorvausprosesseissa vähäisempi kuin menettelyissä, joissa kyseenalaistetaan sopimusten pätevyys.[12]

9 — Tämä koskee rakennus-, tavarantoimitus- ja palvelusopimuksia. Ks. lisäksi vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 25.2.1992 annettu neuvoston direktiivi 92/13/ETY (EYVL L 76, s. 14).

10 — Ks. tuomion Stadt Halle ja RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5) 37 kohta, jonka suomenkielisen versiossa käytetään ilmaisua ”rikkoo merkittävällä tavalla julkisia hankintoja koskevaa yhteisön lainsäädäntöä”. Kyseisen tuomion ranskan- ja englanninkielisissä versioissa käytetään sanamuotoa ”la violation la plus importante du droit communautaire en matière de marchés publics” ja ”the most serious breach of Community law in the field of public procurement”.

11 — Ks. muutoksenhakudirektiivin 2 artiklan 7 kohta, jonka mukaan lukuun ottamatta 2 d–2 f artiklassa tarkoitettuja tapauksia kyseisen artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen valtuuksien käytön vaikutukset sopimuspuolen valintaa koskevan päätöksen jälkeen tehtävään sopimukseen on määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä.

12 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 39 ja 40 kohta sekä ratkaisuehdotukseni Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) 165 kohta ja ratkaisuehdotukseni Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676) 33 ja 34 kohta.

31. Tämän vahingonkorvausprosesseihin liittyvän erityisen intressin huomioon ottaminen on jäsenvaltioiden tehtävä. Muutoksenhakudirektiivin 2 f artiklan 2 kohdan mukaan niiden tehtävänä on määrittää menettelyllisen itsemääräämisoikeutensa puitteissa määräajat, joiden kuluessa asianosaisten on saatettava asia oikeuden ratkaistavaksi, jotta ne voivat esittää vahingonkorvausvaatimuksia väitetyn lainvastaisen hankinnan johdosta. [13]

B *Vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet*

32. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että silloin, kun alaa koskevia unionin oikeuden säännöksiä ei ole, jäsenvaltioiden asiana on antaa menettelysäännöt, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet Nämä menettelyt eivät kuitenkaan saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate). [14]

33. Oikeuksien, joita unionin oikeudessa myönnetään henkilöille, jotka katsovat, että hankintaviranomaisten päätökset loukkaavat heidän etujaan, suojaamiseksi tarkoitetun menettelyn muoto ei varsinkaan saa vaarantaa muutoksenhakudirektiivin tehokasta vaikutusta. [15]

1. Tehokkuusperiaate

34. Tehokkuusperiaatteen osalta herää kysymys, aiheuttaako Itävallan vuoden 2006 BVergG:n 332 §:n 3 momentin mukaisen kuuden kuukauden määräajan kaltainen preklusiivinen määräaika sen, että asianosaisten on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa käyttää muutoksenhakudirektiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaista oikeuttaan vahingonkorvaukseen.

35. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan se, että asetetaan kohtuullisia preklusiivisia määräaikoja, ei pääsääntöisesti herätä epäilyksiä, koska tällaiset määräajat palvelevat oikeusvarmuuden perusperiaatetta. [16] Oikeusvarmuuden ajatus sisältyy myös itse muutoksenhakudirektiivin 1 artiklan 1 kohdan kolmanteen alakohtaan, jonka mukaan hankintaa koskeviin päätöksiin on voitava hakea muutosta ”varsinkin mahdollisimman nopeasti”. Samassa säännöksessä edellytetään kuitenkin samanaikaisesti, että hankintaan voidaan hakea muutosta ”tehokkaasti”, eli korostetaan oikeusvarmuuden lisäksi myös tarvetta myöntää tehokas oikeussuoja (katso myös perusoikeuskirjan 47 artikla).

36. Molemmat näkökohdat – oikeusvarmuus ja tehokas oikeussuoja – on otettava huomioon, kun arvioidaan julkisia hankintoja koskeviin muutoksenhakumenettelyihin liittyvien preklusiivisten määräaikojen kohtuullisuutta. Tällöin on otettava asianmukaisesti huomioon kulloisenkin oikeussuojakeinon tyyppi ja oikeudelliset seuraukset sekä asianosaisten kyseessä olevat oikeudet ja intressit. [17]

13 — Ks. tuomio Universale-Bau ym. (C-470/99, EU:C:2002:746, 71 kohta) ja tuomio Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, 26 kohta).

14 — Ks. tuomio Rewe (33/76, EU:C:1976:188, 5 kohta); tuomio Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, 12 kohta); tuomio van der Weerd ym. (C-222/05–C-225/05, EU:C:2007:318, 28 kohta) ja tuomio Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, 37 kohta).

15 — Ks. tuomio Universale-Bau ym. (C-470/99, EU:C:2002:746, 72 kohta); tuomio Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, 27 kohta) ja tuomio eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, 40 kohta).

16 — Ks. tuomio Rewe (33/76, EU:C:1976:188, 5 kohta); tuomio Aprile (C-228/96, EU:C:1998:544, 19 kohta) ja tuomio Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, 36 kohta), ja erityisesti muutoksenhakudirektiivistä tuomio Universale-Bau ym. (C-470/99, EU:C:2002:746, 76 kohta); tuomio Santex (C-327/00, EU:C:2003:109, 52 kohta); tuomio Lämmerzahl (C-241/06, EU:C:2007:597, 50 ja 51 kohta) ja tuomio eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, 51 kohta).

17 — Ks. ratkaisuehdotukseni Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) 161 kohta.

37. Käsiteltävässä asiassa herää sen vuoksi kysymys, voidaanko näkökohtia, jotka puoltavat erityisen tiukkoja ja lyhyitä preklusiivisia määräaikoja sopimusten pätevyyden tarkastamisen yhteydessä, soveltaa myös vahingonkorvauskanteisiin.

38. Tähän on nähdäkseni vastattava kieltävästi. Kuten jo todettiin, intressit ovat molemmissa tapauksissa erilaiset.

39. Hankintaviranomaista ja sen sopimuskumppania yhdistää niiden tekemän sopimuksen yhteydessä selkeä ja suojelunarvoinen oikeusvarmuuden tarve. Jos sopimus todetaan jälkeenpäin pätemättömäksi, se on erityisen vakava ja kauaskantoinen oikeusseuraus. Nimenomaan sen vuoksi on perusteltua suunnitella rajallisiksi ne oikeussuojakeinot, joilla pyritään siihen, että sopimus todetaan pätemättömäksi (*ensisijainen oikeussuoja*). Sen vuoksi kyseisten menettelyjen osalta on kohtuullista vahvistaa – muutoksenhakudirektiivin 2 f artiklan 1 kohdassa mahdolliseksi tehty – kuuden kuukauden ehdoton preklusiivinen määräaika, jolloin määräaika voi alkaa kulua hakijan tiedonsaannista riippumatta väitetystä julkisia hankintoja koskevien säännösten rikkomisesta. [18]

40. Ne oikeussuojakeinot, joilla pyritään vahingonkorvauksiin (*toissijainen oikeussuoja*), eivät sitä vastoin lähtökohtaisesti vaikuta jo tehtyjen sopimusten pätevyyteen. Uhkaavat vahingonkorvausvaatimukset vaikuttavat sopimuskumppanien intresseihin huomattavasti vähemmän kuin sopimuksen kumoaminen. Tähän liittyy se, että oikeusvarmuuteen ja oikeussuojaan liittyvien näkökohtien tasapainottaminen ei voi tapahtua vahingonkorvausten myöntämiseen liittyvässä muutoksenhakumenettelyssä samalla tavalla kuin muutoksenhakumenettelyssä, jolla pyritään sopimuksen toteamiseen pätemättömäksi. Menettelyissä, joissa pyritään vahingonkorvauksiin, tehokkaan oikeussuojan vaatimuksilla on selvästi suurempi paino, eikä olisi perusteltua suunnitella tällaisten oikeussuojakeinojen yksityiskohtia yhtä tiukoiksi kuin sopimusten riitauttamistapauksessa. [19]

41. Ei voida yhtyä niihin Itävallan tässä yhteydessä esittämiin väitteisiin, että myös kolmansien osapuolten vahingonkorvausvaatimukset aiheuttavat julkiselle vallalle kestämättömän oikeudellisen epävarmuuden, koska tällaisilla vaatimuksilla ”yleensä on yhteys valtion finanssisääntöihin” ja koska talousarviovaroja on käytettävissä rajallisesti. Hankintaviranomaiset voivat päinvastoin itse estää mahdolliset vahingonkorvausvaatimukset etukäteen noudattamalla tiukasti hankintamenettelyä koskevia säännöksiä.

42. Yhtä vähän vakuuttaa Itävallan ja Italian viittaus muutoksenhakudirektiivin 2 artiklan 6 kohtaan. Jäsenvaltiot voivat tämän säännöksen nojalla soveltaa kaksiportaista järjestelmää, jossa sellaisten vahingonkorvausten vaatiminen, jotka perustuvat hankintapäätöksen lainvastaisuuteen, on kytketty kyseisen päätöksen aiempaan ”kumoamiseen”. Tästä kytkentämahdollisuudesta ei kuitenkaan missään tapauksessa seuraa, että hankintapäätöksen lainvastaisuuden toteamista koskevien vaatimusten *preklusiivisten määräaikojen* olisi oltava erityisesti vahingonkorvausvaatimukset huomioon ottaen samanlaisia kuin niiden vaatimusten yhteydessä, joilla pyritään jo tehtyjen sopimusten pätemättömiksi toteamiseen.

43. Vahingonkorvausvaatimusten esittämiseen liittyvien muutoksenhakuvaatimusten mahdolliset preklusiiviset määräajat on määritettävä kansallisessa oikeudessa pikemminkin tehokkuusperiaate huomioon ottaen. Niiden ei tarvitse välttämättä olla pidempiä kuin sopimusten pätemättömäksi toteamista koskevien vaatimusten yhteydessä. Paljon tärkeämpi on määräaikojen kulloinenkin alkamisajankohta: tehokas vahingonkorvausvaatimusten esittäminen edellyttää, että niiden taustalla

18 — Ks. jo ratkaisuehdotukseni Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) 162 kohta ja ratkaisuehdotukseni Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676) 33 kohta.

19 — Ks. jo ratkaisuehdotukseni Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) 163–167 kohta ja ratkaisuehdotukseni Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2009:676) 34 kohta. Tällainen ensisijaisen ja toissijaisen oikeussuojan erottaminen toisistaan heijastuu myös unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, esimerkiksi tuomiossa Idrodinamica Spurgo Velox ym. (C-161/13, EU:C:2014:307, 45 ja 46 kohta).

olevien muutoksenhakumenettelyjen, jotka koskevat julkisia hankintoja koskevien säännösten väitettyä rikkomista, johon vahingonkorvausvaatimus liittyy, aloittamisen määräajat alkavat kulua vasta siitä ajankohdasta, jolloin asianomainen on saanut tietää kulloisestakin rikkomisesta tai hänen olisi pitänyt saada tieto siitä,[20] esimerkiksi direktiivin 2004/18 35 artiklan 4 kohdan mukaisella ilmoituksella.

44. Komissio toteaa nimittäin perustellusti, että nimenomaan silloin, kun on kyse lainvastaista suorahankintaa koskevasta väitteestä, on lähdettävä siitä, että vahinkoa kärsineiden asianomaisten on vaikea saada tietoa sopimuksen tekemisestä. Jos kaikkien muutoksenhakujen määräajan alkamisen lähtökohdaksi otettaisiin pelkästään sopimuksen tekemisajankohta, hankintaviranomaisen ei tarvitsisi pelätä sopimuksen kumoamista eikä vahingonkorvausvaatimuksia, kunhan se salaisi sopimuksen tekemisen riittävän pitkään. Tämä olisi kuitenkin muutoksenhakudirektiivin sen tavoitteen vastaista, että asianomaisille annetaan tehokas keino lainvastaisia suorahankintoja vastaan.[21]

45. Edellä esitetyn perusteella tehokkuusperiaate on sen vuoksi esteenä kansalliselle oikeustilalle, jossa vaatimus julkisia hankintoja koskevien oikeussääntöjen rikkomisen vahvistamisesta on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa sopimuksen tekemisestä, vaikka vahvistaminen on ainoastaan edellytys vahingonkorvauskanteen nostamiselle. Vahvistamisvaatimuksen, jolla tähdätään vahingonkorvauksen vaatimiseen, preklusiivinen määräaika ei saa alkaa kulua, ennen kuin asianomainen sai tietää tai hänen olisi pitänyt saada tietää väitetystä julkisia hankintoja koskevien oikeussääntöjen rikkomisesta.

46. On kansallisen tuomioistuimen tehtävä tutkia, oliko MedEvalilla käsiteltävässä asiassa tällaista tietoa tai olisiko sillä pitänyt olla sitä, ja jos oli niin milloin.

2. Vastaavuusperiaate

47. Täydellisyyden vuoksi lopuksi on tutkittava lyhyesti, onko riidanalainen Itävallan säännös myös vastaavuusperiaatteen vastainen.

48. Verwaltungsgerichtshofin esittämien tietojen mukaan vahingonkorvausvaatimukset vanhentuvat Itävallassa yleisten siviilioikeudellisten säännösten mukaan lähtökohtaisesti kolmessa vuodessa siitä, kun tieto vahingosta ja sen aiheuttajasta on saatu. Ensi silmäyksellä vaikuttaisi ilmeiseltä, että julkisia hankintoja koskevien oikeussääntöjen rikkomiseen liittyvien vahingonkorvausvaatimusten yksityiskohtaisia menettelysääntöjä, sellaisina kuin ne käyvät ilmi vuoden 2006 BVergG:stä, on pidettävä vähemmän edullisina – ja näin ollen vastaavuusperiaatteen vastaisina –, koska oikeustoimiin on ryhdyttävä kuuden kuukauden ehdottoman preklusiivisen määräajan kuluessa sopimuksen tekemisestä.

49. Tilanne on kuitenkin toinen, kun tarkasteluun otetaan mukaan julkisia hankintoja koskevan oikeussuojan erityispiirteet. Kuten jo todettiin, muutoksenhakudirektiivin 1 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa korostetaan nimenomaisesti hankintapäätösten ”mahdollisimman nopeaan” muutoksenhakuun liittyvää näkökohtaa. Oikeusvarmuus on luotava mahdollisimman nopeasti. Vastaavasti voidaan varauksetta todeta, että muutoksenhakuvaatimuksiin – myös sellaisiin, joilla pyritään ainoastaan vahinkojen korvaamiseen – sovelletaan julkisten hankintojen alalla lyhyempiä määräaikoja kuin yleisten kansallisten säännösten mukaiseen vahingonkorvausvaatimusten esittämiseen.[22]

20 — Ks. tuomio Universale-Bau ym. (C-470/99, EU:C:2002:746, 78 kohta); tuomio Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45, 32 kohta); tuomio Idrodinamica Spurgo Velox ym. (C-161/13, EU:C:2014:307, 37 kohta) ja tuomio eVigilo (C-538/13, EU:C:2015:166, 52 kohta).

21 — Ks. muutoksenhakudirektiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale, jonka mukaan kaikissa jäsenvaltioissa on oltava riittävät menettelyt lainvastaisesti tehtyjen päätösten kumoamiseksi ja korvausten saamiseksi virheellisen menettelyn vuoksi vahinkoa kärsineille.

22 — Ks. ratkaisuehdotukseni Pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:167) 157 kohta.

50. Näin ollen vastaavuusperiaate ei ole esteenä erityisen preklusiivisen määräajan asettamiselle sellaisille vahvistamisvaatimuksille, joilla tähdätään vahingonkorvauksen vaatimiseen julkisia hankintoja koskevien oikeussääntöjen rikkomisen perusteella, vaikka vahingonkorvausvaatimusten yleinen vanhentumisaika on kansallisen lainsäädännön mukaan pidempi.

V **Ratkaisuehdotus**

51. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Itävallan Verwaltungsgerichtshofin ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

Direktiivin 89/665/ETY 2 f artiklan 2 kohtaa on tulkittava tehokkuusperiaatteen nojalla siten, että

— se on esteenä sellaiselle kansalliselle oikeustilalle, jossa vaatimus julkisia hankintoja koskevien oikeussääntöjen rikkomisen vahvistamisesta on esitettävä kuuden kuukauden preklusiivisen määräajan kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä, kun julkisia hankintoja koskevien oikeussääntöjen rikkomisen vahvistaminen on vain edellytys vahingonkorvausvaatimuksen esittämiselle, ja että

— tällaisen vahvistamishakemuksen, jolla tähdätään vahingonkorvauksen vaatimiseen, määräaika ei saa alkaa kulua, ennen kuin asianomainen sai tietää tai hänen olisi pitänyt saada tietää väitetystä julkisia hankintoja koskevien oikeussääntöjen rikkomisesta.