ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)

της 26ης Νοεμβρίου 2015*

«Προδικαστική παραπομπή — Δημόσιες συμβάσεις — Οδηγία 89/665/ΕΟΚ — Αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας — Διαδικασίες προσφυγής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων — Προθεσμία ασκήσεως προσφυγής — Εθνική νομοθεσία που εξαρτά την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως από την προηγούμενη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα της διαδικασίας — Έναρξη αποκλειστικής προθεσμίας ανεξαρτήτως του αν ο ενάγων είχε γνώση του παράνομου χαρακτήρα»

Στην υπόθεση C-166/14,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Verwaltungsgerichtshof (Αυστρία) με απόφαση της 25ης Μαρτίου 2014, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 7 Απριλίου 2014, στο πλαίσιο της δίκης

MedEval — Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH,

παρισταμένων των:

Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft,

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger,

Pharmazeutische Gehaltskasse für Österreich,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους T. von Danwitz, πρόεδρο του τέταρτου τμήματος, προεδρεύοντα του πέμπτου τμήματος, D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (εισηγητή) και C. Vajda, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott

γραμματέας: C. Strömholm, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 22ας Απριλίου 2015,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η MedEval — Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH, εκπροσωπούμενη από τους M. Oder και A. Hiersche, Rechtsanwälte,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

— η Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, εκπροσωπούμενη από τον G. Streit, Rechtsanwalt,

— η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον M. Fruhmann,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον A. De Stefano, avvocato dello Stato,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους B.-R. Killmann και A. Tokár,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 21ης Μαΐου 2015,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων (ΕΕ L 395, σ. 33), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (ΕΕ L 335, σ. 31, στο εξής: οδηγία 89/665) καθώς και των αρχών της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας.

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικου μέσου που άσκησε η MedEval — Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (στο εξής: MedEval) κατά αποφάσεως της Bundesvergabeamt (ομοσπονδιακή αρχή ελέγχου δημοσίων συμβάσεων, στο εξής: αρχή), με την οποία αυτή απέρριψε την προσφυγή της MedEval με αίτημα τη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα διαδικασίας που διεξήγαγε η Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (ένωση αυστριακών οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως, στο εξής: ένωση) για τη σύναψη δημόσιας συμβάσεως σχετικά με την υλοποίηση συστήματος ηλεκτρονικής συνταγογραφήσεως φαρμάκων, η οποία ανατέθηκε στο Pharmazeutische Gehaltskasse für Österreich (ταμείο διαχειρίσεως αμοιβών φαρμακοποιών).

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 2, 13, 14, 25 και 27 της οδηγίας 2007/66 έχουν ως εξής:

«(2) [Η οδηγία 89/665] ισχύ[ει] μόνο για συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής [της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ L 134, σ. 114)] […], κατά την ερμηνεία του Δικαστηρίου [της Ευρωπαϊκής Ένωσης], όποια διαγωνιστική διαδικασία ή μέσο προκήρυξης διαγωνισμού και να χρησιμοποιείται, π.χ. διαγωνισμοί μελετών, συστήματα προσόντων και συστήματα δυναμικών αγορών. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι διατίθενται αποτελεσματικά και ταχέα ένδικα μέσα κατά των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών και των αναθετόντων φορέων ως προς το ζήτημα αν συγκεκριμένη σύμβαση εμπίπτει στο προσωπικό και [καθ' ύλην] πεδίο εφαρμογής [της οδηγίας 2004/18] […]

[...]

(13) Προκειμένου να καταπολεμηθεί η παράνομη απευθείας ανάθεση συμβάσεων, την οποία το Δικαστήριο έχει χαρακτηρίσει ως τη σημαντικότερη παράβαση του [δικαίου της Ένωσης] για τις δημόσιες συμβάσεις εκ μέρους μιας αναθέτουσας αρχής ή ενός αναθέτοντος φορέα, θα πρέπει να προβλέπεται αποτελεσματική, αναλογική και αποτρεπτική κύρωση. Κάθε σύμβαση που προκύπτει από παράνομη απευθείας ανάθεση θα πρέπει συνεπώς να θεωρείται καταρχήν ανενεργή. Το ανενεργό δεν θα πρέπει να έχει αυτόματο χαρακτήρα, αλλά να κηρύσσεται από ανεξάρτητο όργανο προσφυγής ή θα πρέπει να προκύπτει από απόφαση ανεξαρτήτου οργάνου προσφυγής.

(14) Το ανενεργό αποτελεί τον αποτελεσματικότερο τρόπο για την αποκατάσταση του ανταγωνισμού και για τη δημιουργία νέων επιχειρηματικών ευκαιριών για τους οικονομικούς φορείς που στερήθηκαν παράνομα της ευκαιρίας να συναγωνιστούν. [...]

[...]

(25) Επιπλέον, η αναγκαιότητα να εξασφαλιστεί διαχρονικά η ασφάλεια δικαίου των αποφάσεων που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς απαιτεί τον καθορισμό μιας εύλογης ελάχιστης προθεσμίας παραγραφής των προσφυγών με τις οποίες ζητείται να κηρυχθεί ανενεργή μια σύμβαση.

[...]

(27) Δεδομένου ότι η παρούσα οδηγία ενισχύει τις εθνικές διαδικασίες προσφυγής, ιδίως σε περιπτώσεις παράνομης απευθείας ανάθεσης, οι οικονομικοί φορείς θα πρέπει να ενθαρρύνονται να χρησιμοποιούν τους νέους αυτούς μηχανισμούς. Για λόγους ασφάλειας δικαίου η εκτελεστότητα του ανενεργού μιας σύμβασης είναι περιορισμένη χρονικά. Η αποτελεσματικότητα των προθεσμιών αυτών θα πρέπει να γίνεται σεβαστή.»

4 Το άρθρο 1 της οδηγίας 89/665 ορίζει τα εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις συμβάσεις στις οποίες αναφέρεται η [οδηγία 2004/18], εκτός εάν οι εν λόγω συμβάσεις εξαιρούνται κατ' εφαρμογή των άρθρων 10 έως 18 της ανωτέρω οδηγίας.

[...]

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε, όσον αφορά τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας [2004/18], οι αποφάσεις που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές να υπόκεινται στην άσκηση αποτελεσματικών και, ιδίως, όσο το δυνατόν ταχύτερων προσφυγών, υπό τις προϋποθέσεις που θέτουν τα άρθρα 2 έως 2στ της παρούσας οδηγίας, λόγω του ότι οι αποφάσεις αυτές έχουν ληφθεί κατά παράβαση της κοινοτικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων ή των εθνικών κανόνων που μεταφέρουν την εν λόγω νομοθεσία.

[...]

3. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι διαδικασίες προσφυγής να είναι διαθέσιμες, σύμφωνα με τους κανόνες που είναι δυνατό να θεσπίζουν τα κράτη μέλη, τουλάχιστον σε οιοδήποτε πρόσωπο έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση και το οποίο υπέστη ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εικαζόμενη παράβαση.

[...]»

5 Το άρθρο 2 της οδηγίας αυτής, που επιγράφεται «Απαιτήσεις για τις διαδικασίες προσφυγής», ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα μέτρα που λαμβάνονται όσον αφορά τις διαδικασίες προσφυγής που ορίζει το άρθρο 1 να προβλέπουν τις αναγκαίες εξουσίες προκειμένου:

[...]

β) να ακυρώσουν ή να διασφαλίσουν την ακύρωση των παράνομων αποφάσεων, και ιδίως να καταργούν τις τεχνικές, οικονομικές και χρηματοδοτικές προδιαγραφές που εισάγουν διακρίσεις και περιλαμβάνονται στα έγγραφα με τα οποία καλούνται οι ενδιαφερόμενοι να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό, στις συγγραφές υποχρεώσεων ή σε οποιοδήποτε άλλο έγγραφο που έχει σχέση με τη διαδικασία σύναψης της συγκεκριμένης σύμβασης·

γ) να επιδικάζουν αποζημίωση στα ζημιωθέντα από την παράβαση πρόσωπα.

[...]

6. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι, όταν ζητείται αποζημίωση για τον λόγο ότι απόφαση ελήφθη παρανόμως, πρέπει πρώτα να ακυρώνεται η προσβαλλόμενη απόφαση από αρμόδιο προς τούτο όργανο.

7. Με εξαίρεση τις περιπτώσεις των άρθρων 2δ έως 2στ, τα αποτελέσματα της άσκησης των εξουσιών που προβλέπει η παράγραφος 1 του παρόντος άρθρου σε σύμβαση που συνάπτεται μετά την ανάθεσή της, καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο.

Επιπλέον, εκτός από την περίπτωση κατά την οποία μια απόφαση πρέπει να ακυρωθεί προτού χορηγηθεί αποζημίωση, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι, αφού συναφθεί σύμβαση σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 5, την παράγραφο 3 του παρόντος άρθρου ή τα άρθρα 2α έως 2στ, οι εξουσίες του υπεύθυνου για τις διαδικασίες προσφυγής οργάνου περιορίζονται στην επιδίκαση αποζημίωσης σε οιονδήποτε υπέστη ζημία λόγω παράβασης.

[...]»

6 Το άρθρο 2γ της εν λόγω οδηγίας, με τίτλο «Προθεσμίες άσκησης προσφυγής», έχει ως ακολούθως:

«Όταν κράτος μέλος προβλέπει ότι κάθε προσφυγή κατά αποφάσεως της αναθέτουσας αρχής που έχει ληφθεί στο πλαίσιο ή σε σχέση με διαδικασία ανάθεσης σύμβασης υπαγόμενης στην οδηγία [2004/18] πρέπει να έχει ασκηθεί πριν από την εκπνοή καθορισμένης προθεσμίας, η προθεσμία αυτή είναι τουλάχιστον 10 ημερολογιακές ημέρες από την επομένη της ημερομηνίας κατά την οποία απεστάλη η απόφαση της αναθέτουσας αρχής στον προσφέροντα ή υποψήφιο εφόσον χρησιμοποιούνται τηλεομοιοτυπία ή ηλεκτρονικά μέσα ή, εφόσον χρησιμοποιούνται άλλα μέσα επικοινωνίας, τουλάχιστον 15 ημερολογιακές ημέρες από την επομένη της ημερομηνίας κατά την οποία απεστάλη η απόφαση της αναθέτουσας αρχής στον προσφέροντα ή υποψήφιο ή τουλάχιστον 10 ημερολογιακές ημέρες από την επομένη της ημερομηνίας παραλαβής της απόφασης της αναθέτουσας αρχής. Η κοινοποίηση της απόφασης της αναθέτουσας αρχής σε κάθε προσφέροντα ή υποψήφιο συνοδεύεται από συνοπτική έκθεση των συναφών λόγων. Στην περίπτωση άσκησης προσφυγής σχετικά με αποφάσεις στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β′, της παρούσας οδηγίας, που δεν υπόκεινται σε ειδική κοινοποίηση, η προθεσμία είναι τουλάχιστον 10 ημερολογιακές ημέρες από την ημερομηνία δημοσίευσης της οικείας απόφασης.»

7 Το άρθρο 2δ της ίδιας οδηγίας, που επιγράφεται «Ανενεργό της σύμβασης», ορίζει, στην παράγραφο 1, τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε μια σύμβαση να κηρύσσεται ανενεργή από όργανο προσφυγής ανεξάρτητο από την αναθέτουσα αρχή ή το ανενεργό της να προκύπτει από απόφαση του εν λόγω ανεξάρτητου οργάνου σε οιαδήποτε από τις εξής περιπτώσεις:

α) εφόσον η αναθέτουσα αρχή έχει αναθέσει σύμβαση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, χωρίς αυτό να επιτρέπεται σύμφωνα με την οδηγία [2004/18]·

[...]».

8 Κατά το άρθρο 2στ της οδηγίας 89/665, με τίτλο «Προθεσμίες»:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι η άσκηση προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 2δ, παράγραφος 1, πρέπει να πραγματοποιείται:

[...]

β) και εν πάση περιπτώσει πριν από την πάροδο τουλάχιστον 6 μηνών από την επομένη της ημέρας κατά την οποία συνήφθη η σύμβαση.

2. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένης της άσκησης προσφυγής σύμφωνα με το άρθρο 2ε, παράγραφος 1, οι προθεσμίες άσκησης προσφυγής καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο, με την επιφύλαξη του άρθρου 2γ.»

Το αυστριακό δίκαιο

9 Οι διατάξεις περί μεταφοράς της οδηγίας 89/665 στην εσωτερική έννομη τάξη περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο ΙΙ του τέταρτου μέρους του ομοσπονδιακού νόμου του 2006 περί συνάψεως δημοσίων συμβάσεων (Bundesvergabegesetz 2006, στο εξής: ομοσπονδιακός νόμος περί δημοσίων συμβάσεων), ο οποίος έχει τροποποιηθεί επανειλημμένως.

10 Το άρθρο 312, παράγραφος 3, σημείο 3, του ομοσπονδιακού νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, όπως είχε κατά την 1η Μαρτίου 2011, ημερομηνία κατά την οποία η MedEval προσέφυγε στην αρχή, όριζε ότι η αρχή αυτή ήταν αρμόδια να διαπιστώνει τον παράνομο χαρακτήρα διαδικασίας για τη σύναψη δημόσιας συμβάσεως, ιδίως στην περίπτωση που η διαδικασία αυτή είχε διεξαχθεί χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκηρύξεως ή χωρίς προηγούμενη πρόσκληση συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής.

11 Κατά το άρθρο 331 του νόμου αυτού:

«(1) Οποιοσδήποτε επιχειρηματίας είχε συμφέρον στη σύναψη συμβάσεως η οποία εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος ομοσπονδιακού νόμου μπορεί, εφόσον έχει υποστεί ή υπάρχει κίνδυνος να υποστεί ζημία λόγω της προβαλλόμενης παρανομίας, να ζητήσει να διαπιστωθεί ότι:

[...]

2. η διαδικασία για τη σύναψη συμβάσεως που διεξήχθη χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκηρύξεως ή χωρίς προηγούμενη πρόσκληση συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής ήταν παράνομη λόγω παραβάσεως του παρόντος νόμου, των κανονιστικών πράξεων που έχουν εκδοθεί σε εκτέλεσή του ή διατάξεων άμεσης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, [...]

[...]».

12 Το άρθρο 332, παράγραφος 3, του ως άνω νόμου, με τίτλο «Περιεχόμενο και παραδεκτό προσφυγών με αναγνωριστικό αίτημα», είχε ως εξής:

«Τα αιτήματα κατ' εφαρμογή του άρθρου 331, παράγραφος 1, σημεία 2 έως 4, υποβάλλονται εντός προθεσμίας έξι μηνών από την επομένη της ημερομηνίας αναθέσεως της συμβάσεως. [...]»

13 Το άρθρο 334, παράγραφος 2, του ίδιου νόμου όριζε ότι η αρχή, εφόσον διαπίστωνε την παράνομη ανάθεση της συμβάσεως λόγω μη προηγούμενης δημοσιεύσεως προκηρύξεως, όφειλε, κατά γενικό κανόνα, να ακυρώσει τη σύμβαση.

14 Το άρθρο 341, παράγραφος 2, του ομοσπονδιακού νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, επιγραφόμενο «Αρμοδιότητα και διαδικασία», όριζε τα εξής:

«Η αγωγή αποζημιώσεως είναι παραδεκτή μόνο εφόσον η εκάστοτε αρμόδια αρχή ελέγχου δημοσίων συμβάσεων έχει προηγουμένως διαπιστώσει ότι:

[...]

2. η διαδικασία για τη σύναψη συμβάσεως που διεξήχθη χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκηρύξεως ή χωρίς προηγούμενη πρόσκληση συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής ήταν παράνομη λόγω παραβάσεως του παρόντος νόμου, των κανονιστικών πράξεων που έχουν εκδοθεί σε εκτέλεσή του ή διατάξεων άμεσης εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, [...]

[...]»

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

15 Στις 10 Αυγούστου 2010 η ένωση συνήψε σύμβαση με το ταμείο διαχειρίσεως αμοιβών φαρμακοποιών με αντικείμενο την «υλοποίηση πιλοτικού προγράμματος όσον αφορά το έργο ηλεκτρονικής συνταγογραφήσεως σε τρεις επιλεγμένες περιοχές, περιλαμβανομένης της παροχής των απαιτούμενων προς τούτο υπηρεσιών εγκαταστάσεως και λειτουργίας». Όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, η ημερομηνία συνάψεως της συμβάσεως ταυτίζεται με την ημερομηνία αναθέσεως των υπηρεσιών.

16 Την 1η Μαρτίου 2011 η MedEval ζήτησε από την αρχή να διαπιστώσει ότι η σχετική διαδικασία για τη σύναψη συμβάσεως ήταν παράνομη λόγω παραβάσεως του ομοσπονδιακού νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, και συγκεκριμένα για τον λόγο ότι για την επίμαχη σύμβαση δεν δημοσιεύθηκε προηγούμενη προκήρυξη διαγωνισμού ούτε προηγήθηκε πρόσκληση συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής.

17 Στις 13 Μαΐου 2011 η αρχή έκρινε απαράδεκτη την προσφυγή της MedEval βάσει του άρθρου 332, παράγραφος 3, του ομοσπονδιακού νόμου περί δημοσίων συμβάσεων. Συγκεκριμένα, η εν λόγω αρχή έκρινε ότι η εξάμηνη προθεσμία που προέβλεπε το άρθρο αυτό για την άσκηση προσφυγής με αίτημα τη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα άρχιζε από την επομένη της ημερομηνίας αναθέσεως της συμβάσεως, ανεξαρτήτως του αν, κατά το χρονικό αυτό σημείο, η MedEval είχε ή όχι γνώση του παράνομου χαρακτήρα της επίμαχης διαδικασίας, ερμηνεία την οποία επέτρεπε, κατά την ως άνω αρχή, το άρθρο 2στ, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 89/665.

18 Η MedEval προσέφυγε κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Verwaltungsgerichtshof, αιτούντος δικαστηρίου.

19 Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι, κατά το άρθρο 312, παράγραφος 3, του ομοσπονδιακού νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, η αρχή είναι αρμόδια, μετά την ανάθεση της συμβάσεως, να διαπιστώνει, μεταξύ άλλων, τον παράνομο χαρακτήρα της συμβάσεως λόγω παραλείψεως προηγούμενης δημοσιεύσεως προκηρύξεως ή προσκλήσεως συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής. Το δικαστήριο αυτό υπογραμμίζει συναφώς ότι οι προσφυγές με αίτημα τη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα πρέπει να ασκούνται εντός προθεσμίας έξι μηνών από την επομένη της ημερομηνίας αναθέσεως της συμβάσεως σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 332, παράγραφος 3, του ομοσπονδιακού νόμου περί δημοσίων συμβάσεων.

20 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το άρθρο 341, παράγραφος 2, του ομοσπονδιακού νόμου περί δημοσίων συμβάσεων προβλέπει ότι αγωγή αποζημιώσεως λόγω παράνομης αναθέσεως δημόσιας συμβάσεως είναι παραδεκτή μόνο εφόσον η αρχή έχει προηγουμένως διαπιστώσει ότι, στο πλαίσιο προσφυγής με αίτημα τη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα ασκούμενης παραδεκτώς μόνο εντός της εξάμηνης προθεσμίας του άρθρου 332, παράγραφος 3, του ίδιου νόμου, η διαδικασία για τη σύναψη της συμβάσεως, η οποία διεξήχθη χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκηρύξεως διαγωνισμού, υπήρξε παράνομη.

21 Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι χαρακτηριστικό γνώρισμα του εθνικού του δικαίου είναι ότι, στην περίπτωση κατά την οποία η αρχή διαπιστώσει τον παράνομο χαρακτήρα διαδικασίας για τη σύναψη συμβάσεως λόγω παραλείψεως προηγούμενης δημοσιεύσεως προκηρύξεως, η αρχή αυτή υποχρεούται καταρχήν να ακυρώνει τη σύμβαση. Συνέπεια του χαρακτηριστικού αυτού γνωρίσματος είναι η στενή συνάρτηση των αγωγών αποζημιώσεως προς τις προσφυγές με αίτημα την ακύρωση συμβάσεως που έχει συναφθεί στο πλαίσιο διαγωνιστικής διαδικασίας.

22 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η εξάρτηση του παραδεκτού της αγωγής αποζημιώσεως λόγω παραβάσεως των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων από την τήρηση εξάμηνης αποκλειστικής προθεσμίας η οποία αρχίζει από την επομένη της ημερομηνίας αναθέσεως της συμβάσεως, ανεξαρτήτως του αν ο ενάγων είχε ή όχι γνώση της παραβάσεως αυτής, συνάδει με την οδηγία 89/665 καθώς και με τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

23 Στο πλαίσιο αυτό, το ως άνω δικαστήριο κάνει αναφορά, μεταξύ άλλων, στην απόφαση Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45), κατά την οποία η προθεσμία για την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως μπορεί να αρχίζει μόνο από την ημερομηνία κατά την οποία ο ενάγων έλαβε γνώση ή όφειλε να έχει λάβει γνώση της προβαλλόμενης παραβάσεως.

24 Τέλος, το εν λόγω δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η απόφαση αυτή του Δικαστηρίου εκδόθηκε πάντως πριν τη θέσπιση της οδηγίας 2007/66, ήτοι σε χρονικό σημείο κατά το οποίο η οδηγία 89/665 δεν περιλάμβανε συγκεκριμένη διάταξη σχετικά με τις προθεσμίες ασκήσεως των ενδίκων βοηθημάτων σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων.

25 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Verwaltungsgerichtshof ανέστειλε την ενώπιόν του διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ένωσης, ιδίως δε στις γενικές αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, καθώς και στην οδηγία 89/665, διατάξεις του εθνικού δικαίου βάσει των οποίων προσφυγή με αίτημα τη διαπίστωση παραβάσεως της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων πρέπει να ασκείται εντός έξι μηνών από τη σύναψη της συμβάσεως, όταν η διαπίστωση της παραβάσεως της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση όχι μόνο για την ακύρωση της συμβάσεως, αλλά και για την προβολή αξιώσεων αποζημιώσεως;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

26 Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως οι αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας, αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία εξαρτά την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως λόγω παραβάσεως κανόνα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων από την προηγούμενη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα της διαδικασίας για τη σύναψη της οικείας συμβάσεως λόγω παραλείψεως προηγούμενης δημοσιεύσεως προκηρύξεως, όταν η προσφυγή με αίτημα τη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα πρέπει να ασκείται εντός αποκλειστικής προθεσμίας έξι μηνών που αρχίζει από την επομένη της ημερομηνίας αναθέσεως της επίμαχης δημόσιας συμβάσεως, τούτο δε ανεξαρτήτως του αν ο ενάγων ήταν ή όχι σε θέση να γνωρίζει την ύπαρξη της παρανομίας με την οποία βαρύνεται η απόφαση αυτή της αναθέτουσας αρχής.

27 Επιβάλλεται προκαταρκτικώς η υπόμνηση ότι, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, πρώτο και δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 89/665, σε συνδυασμό με την αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2007/66, η οδηγία 89/665 εφαρμόζεται, σε πλαίσιο όπως αυτό της υποθέσεως της κύριας δίκης, μόνο επί συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18, πλην των περιπτώσεων κατά τις οποίες οι συμβάσεις αυτές αποκλείονται από το πεδίο αυτό κατ' εφαρμογή των άρθρων 10 έως 18 της εν λόγω οδηγίας. Επομένως, οι ακόλουθες εκτιμήσεις στηρίζονται στην προκείμενη ότι η οδηγία 2004/18 έχει εφαρμογή επί της επίμαχης στην κύρια δίκη συμβάσεως και, ως εκ τούτου, ότι η οδηγία 89/665 έχει επίσης εφαρμογή επί της διαδικασίας της κύριας δίκης, πράγμα το οποίο οφείλει πάντως να επαληθεύσει το αιτούν δικαστήριο.

28 Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 3, της οδηγίας 89/665 επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίζουν την ύπαρξη αποτελεσματικών και κατά το δυνατόν ταχέων ως προς την εκδίκασή τους ενδίκων βοηθημάτων κατά των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών που αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ένωσης και να μεριμνούν ώστε να έχει πρόσβαση στα ένδικα βοηθήματα αυτά κάθε πρόσωπο το οποίο έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί η εκτέλεση ορισμένης συμβάσεως και το οποίο υπέστη ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από προβαλλόμενη παράβαση (απόφαση Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, σκέψη 43).

29 Προς τον σκοπό αυτό, η οδηγία 89/665, στο άρθρο 2, παράγραφος 1, ορίζει ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβλέπουν στο εθνικό τους δίκαιο τρεις τύπους έννομης προστασίας που να παρέχουν σε πρόσωπα που θίγονται στο πλαίσιο διαδικασίας για τη σύναψη δημόσιας συμβάσεως τη δυνατότητα να ζητούν από το αρμόδιο για τις διαδικασίες προσφυγής όργανο, πρώτον, να λάβει «προσωρινά μέτρα για να επανορθωθεί η εικαζόμενη παράβαση ή να αποτραπεί η περαιτέρω ζημία των θιγομένων συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων μέτρων που αναστέλλουν ή επιτρέπουν την αναστολή της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης ή της εκτέλεσης οιασδήποτε απόφασης λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές», δεύτερον, να ακυρώσει τις παράνομες αποφάσεις και, τρίτον, να επιδικάσει αποζημίωση.

30 Όσον αφορά τις προθεσμίες προσφυγής, το άρθρο 2στ, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/665, το οποίο προστέθηκε με την οδηγία 2007/66, διευκρινίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν προθεσμίες που ισχύουν για την άσκηση προσφυγών κατ' εφαρμογή του άρθρου 2δ της εν λόγω οδηγίας με αίτημα την κήρυξη του ανενεργού της συμβάσεως και, συγκεκριμένα, ελάχιστη αποκλειστική προθεσμία έξι μηνών η οποία αρχίζει από την επομένη της ημερομηνίας συνάψεως της συμβάσεως.

31 Οι αιτιολογικές σκέψεις 25 και 27 της οδηγίας 2007/66 προβλέπουν συναφώς ότι ο χρονικός περιορισμός της δυνατότητας να ζητηθεί η κήρυξη του ανενεργού της συμβάσεως δικαιολογείται από την «αναγκαιότητα να εξασφαλιστεί διαχρονικά η ασφάλεια δικαίου των αποφάσεων που λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς», πράγμα το οποίο επιτάσσει όπως «η αποτελεσματικότητα των προθεσμιών αυτών [...] γίνεται σεβαστή».

32 Όσον αφορά όλα τα λοιπά μέσα έννομης προστασίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων των αγωγών αποζημιώσεως, το άρθρο 2στ, παράγραφος 2, της οδηγίας 89/665 διευκρινίζει ότι, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 2γ της οδηγίας αυτής, οι οποίες είναι άνευ σημασίας για το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα, «οι προθεσμίες άσκησης προσφυγής καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο». Επομένως, σε κάθε κράτος μέλος απόκειται να ορίσει τις δικονομικές αυτές προθεσμίες.

33 Το γεγονός ότι ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάσισε, αφενός, να ρυθμίσει ρητώς τις προθεσμίες σχετικά με τις προσφυγές με τις οποίες ζητείται η κήρυξη του ανενεργού της συμβάσεως και, αφετέρου, να παραπέμψει στο δίκαιο των κρατών μελών όσον αφορά τις προθεσμίες σχετικά με ένδικα βοηθήματα διαφορετικής φύσεως αποδεικνύει ότι ο νομοθέτης αυτός έδωσε ιδιαίτερη σημασία στην πρώτη κατηγορία ενδίκων βοηθημάτων, υπό το πρίσμα της αποτελεσματικότητας του συστήματος έννομης προστασίας στον τομέα της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων.

34 Επομένως, το άρθρο 2στ, παράγραφος 1, στοιχείο β′, της οδηγίας 89/665 δεν αντιτίθεται σε διατάξεις του εθνικού δικαίου, όπως οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης, κατά τις οποίες η προσφυγή με την οποία ζητείται να κηρυχθεί το ανενεργό δημόσιας συμβάσεως η οποία έχει συναφθεί χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκηρύξεως ή χωρίς προηγούμενη πρόσκληση συμμετοχής σε διαδικασία επιλογής πρέπει να ασκείται εντός εξάμηνης προθεσμίας από την επομένη της ημερομηνίας αναθέσεως της συμβάσεως, στο μέτρο κατά το οποίο η ημερομηνία αναθέσεως της συμβάσεως ταυτίζεται με την ημερομηνία συνάψεως της συμβάσεως. Οι διατάξεις αυτές ανταποκρίνονται επίσης στον σκοπό του οποίου την επίτευξη επιδιώκει το άρθρο 2στ, παράγραφος 1, στοιχείο β′, της οδηγίας 89/665 και τον οποίο απηχεί, μεταξύ άλλων, η αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας 2007/66 που προβλέπει ότι θα πρέπει να τηρείται ο χρονικός περιορισμός της δυνατότητας να ζητηθεί η κήρυξη του ανενεργού της συμβάσεως.

35 Όσον αφορά τις αγωγές αποζημιώσεως, επισημαίνεται ότι η οδηγία 89/665, στο άρθρο 2, παράγραφος 6, ορίζει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να εξαρτούν την άσκηση τέτοιας αγωγής από την προηγούμενη ακύρωση της προσβαλλόμενης αποφάσεως «από αρμόδιο προς τούτο όργανο», χωρίς πάντως να περιλαμβάνει ρύθμιση σχετικά με τις προθεσμίες ασκήσεως ή με τις λοιπές προϋποθέσεις παραδεκτού της αγωγής αυτής.

36 Στην εξεταζόμενη περίπτωση, το άρθρο 2, παράγραφος 6, της οδηγίας 89/665 δεν αντιτίθεται καταρχήν σε διάταξη του εθνικού δικαίου, όπως το άρθρο 341, παράγραφος 2, του ομοσπονδιακού νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, κατά την οποία η διαπίστωση μίας από τις μνημονευόμενες στη διάταξη αυτή παραβάσεις του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως. Εντούτοις, η συνδυασμένη εφαρμογή των άρθρων 341, παράγραφος 2, και 332, παράγραφος 3, του ομοσπονδιακού νόμου περί δημοσίων συμβάσεων έχει ως συνέπεια να απορρίπτεται ως απαράδεκτη η αγωγή αποζημιώσεως που έχει ασκηθεί χωρίς να έχει προηγηθεί απόφαση περί διαπιστώσεως του παράνομου χαρακτήρα της επίμαχης συμβάσεως εκδοθείσα κατόπιν διαδικασίας η οποία μπορεί να κινηθεί εντός εξάμηνης αποκλειστικής προθεσμίας από την επομένη της ημερομηνίας αναθέσεως της εν λόγω δημόσιας συμβάσεως, τούτο δε ανεξαρτήτως του αν ο ενάγων ήταν ή όχι σε θέση να γνωρίζει την ύπαρξη της παρανομίας με την οποία βαρυνόταν η απόφαση αυτή της αναθέτουσας αρχής.

37 Λαμβανομένων υπόψη των εκτιμήσεων που παρατίθενται στις σκέψεις 32 και 35 της παρούσας αποφάσεως, στα κράτη μέλη απόκειται να ρυθμίζουν τους λεπτομερείς δικονομικούς κανόνες των αγωγών αποζημιώσεως. Πάντως, οι λεπτομερείς κανόνες αυτοί δεν πρέπει να είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που αφορούν παρόμοια ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται για την προστασία των δικαιωμάτων τα οποία αντλούνται από την εσωτερική έννομη τάξη (αρχή της ισοδυναμίας) και δεν πρέπει να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας) (βλ., υπ' αυτή την έννοια, αποφάσεις eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, σκέψη 39, καθώς και Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, σκέψη 46).

38 Κατά συνέπεια, θα πρέπει να εξεταστεί αν οι αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση όπως η μνημονευόμενη στη σκέψη 36 της παρούσας αποφάσεως.

39 Όσον αφορά την αρχή της αποτελεσματικότητας, υπογραμμίζεται ότι ο βαθμός ασφάλειας δικαίου που απαιτείται σε σχέση με τις προϋποθέσεις παραδεκτού των ενδίκων βοηθημάτων διαφέρει αναλόγως του αν πρόκειται για αγωγή αποζημιώσεως ή για προσφυγή με την οποία ζητείται η κήρυξη του ανενεργού της συμβάσεως.

40 Πράγματι, η κήρυξη του ανενεργού συμβάσεως που έχει συναφθεί κατόπιν διαδικασίας δημόσιου διαγωνισμού συνεπάγεται την ανατροπή της συμβάσεως αυτής ή ενδεχομένως την παύση της εκτελέσεώς της, πράγμα το οποίο συνιστά ουσιώδη επέμβαση του επιλαμβανόμενου διοικητικού ή δικαιοδοτικού οργάνου στις συμβατικές σχέσεις μεταξύ ιδιωτών και κρατικών φορέων. Ειδικότερα, η απόφαση αυτή μπορεί να προκαλέσει σοβαρά προβλήματα και οικονομικές απώλειες όχι μόνο στον ανάδοχο του οικείου έργου ή υπηρεσίας, αλλά επίσης στην αναθέτουσα αρχή και, ως εκ τούτου, στο κοινό, τελικό αποδέκτη των έργων ή υπηρεσιών που αποτελούν αντικείμενο της επίμαχης δημόσιας συμβάσεως. Όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις 25 και 27 της οδηγίας 2007/66, ο νομοθέτης της Ένωσης έχει προσδώσει στην επιταγή περί ασφάλειας δικαίου μεγαλύτερη σημασία όσον αφορά τις προσφυγές με αίτημα την κήρυξη του ανενεργού συμβάσεως απ' ό,τι όσον αφορά τις αγωγές αποζημιώσεως.

41 Η εξάρτηση του παραδεκτού της αγωγής αποζημιώσεως από την προηγούμενη διαπίστωση, στο πλαίσιο προσφυγής ασκούμενης εντός αποκλειστικής προθεσμίας έξι μηνών, του παράνομου χαρακτήρα της διαδικασίας για τη σύναψη της οικείας συμβάσεως λόγω παραλείψεως προηγούμενης δημοσιεύσεως προκηρύξεως, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη αν το θιγόμενο πρόσωπο είχε ή όχι γνώση για την ύπαρξη παραβάσεως κανόνα δικαίου, είναι ικανή να καταστήσει πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως.

42 Πράγματι, σε περίπτωση κατά την οποία δεν έχει δημοσιευθεί προηγούμενη προκήρυξη διαγωνισμού, η ως άνω εξάμηνη προθεσμία ενέχει τον κίνδυνο να μην μπορέσει το θιγόμενο πρόσωπο να συλλέξει τα αναγκαία για μια ενδεχόμενη αγωγή πληροφοριακά στοιχεία, πράγμα το οποίο εμποδίζει την άσκησή της.

43 Η καταβολή αποζημιώσεως σε πρόσωπα που θίγονται από την παράβαση των κανόνων για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μέσο έννομης προστασίας που εγγυάται το δίκαιο της Ένωσης. Επομένως, σε περιπτώσεις όπως αυτή της υποθέσεως της κύριας δίκης, το θιγόμενο πρόσωπο θα αποστερούνταν όχι μόνο της δυνατότητας να επιτύχει την ακύρωση της αποφάσεως της αναθέτουσας αρχής, αλλά και όλων των μέσων έννομης προστασίας που προβλέπονται με το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/665.

44 Κατά συνέπεια, η αρχή της αποτελεσματικότητας αντιτίθεται σε νομικό καθεστώς όπως το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης.

45 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν απαιτείται να εξεταστεί αν η αρχή της ισοδυναμίας αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης.

46 Κατόπιν των ανωτέρω, στο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως οι αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας, αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία εξαρτά την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως λόγω παραβάσεως κανόνα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων από την προηγούμενη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα της διαδικασίας για τη σύναψη της οικείας συμβάσεως λόγω παραλείψεως προηγούμενης δημοσιεύσεως προκηρύξεως, όταν η προσφυγή με αίτημα τη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα πρέπει να ασκείται εντός αποκλειστικής προθεσμίας έξι μηνών που αρχίζει από την επομένη της ημερομηνίας αναθέσεως της

επίμαχης δημόσιας συμβάσεως, τούτο δε ανεξαρτήτως του αν ο ενάγων ήταν ή όχι σε θέση να γνωρίζει την ύπαρξη της παρανομίας με την οποία βαρύνεται η απόφαση αυτή της αναθέτουσας αρχής.

Επί των δικαστικών εξόδων

47 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (πέμπτο τμήμα) αποφαίνεται:

Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδίως η αρχή της αποτελεσματικότητας αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία εξαρτά την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως λόγω παραβάσεως κανόνα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων από την προηγούμενη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα της διαδικασίας για τη σύναψη της οικείας συμβάσεως λόγω παραλείψεως προηγούμενης δημοσιεύσεως προκηρύξεως, όταν η προσφυγή με αίτημα τη διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα πρέπει να ασκείται εντός αποκλειστικής προθεσμίας έξι μηνών που αρχίζει από την επομένη της ημερομηνίας αναθέσεως της επίμαχης δημόσιας συμβάσεως, τούτο δε ανεξαρτήτως του αν ο ενάγων ήταν ή όχι σε θέση να γνωρίζει την ύπαρξη της παρανομίας με την οποία βαρύνεται η απόφαση αυτή της αναθέτουσας αρχής.

(υπογραφές)