Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

26 päivänä marraskuuta 2015*

Ennakkoratkaisupyyntö — Julkiset hankinnat — Direktiivi 89/665/ETY — Tehokkuus- ja vastaavuusperiaate — Julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvät muutoksenhakumenettelyt — Kanteen nostamisen määräaika — Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan vahingonkorvausvaatimus voidaan esittää vain kun menettelyn lainvastaisuus on ennalta todettu — Preklusiivinen määräaika, joka alkaa kulua riippumatta siitä, onko vaatimuksen esittäjä tietoinen lainvastaisuudesta

Asiassa C-166/14,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Verwaltungsgerichtshof (hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 25.3.2014 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.4.2014, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

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

Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaftin,

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträgerin ja

Pharmazeutische Gehaltskasse für Österreichin osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz, joka hoitaa viidennen jaoston tehtäviä, sekä tuomarit D. Šváby, A. Rosas, E. Juhász (esittelevä tuomari) ja C. Vajda,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.4.2015 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH, edustajinaan Rechtsanwalt M. Oder ja Rechtsanwalt A. Hiersche,

— Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, edustajanaan Rechtsanwalt G. Streit,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään M. Fruhmann,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato A. De Stefano,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

— Euroopan komissio, asiamiehinään B.-R. Killmann ja A. Tokár,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.5.2015 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY (EYVL L 395, s. 33), sellaisena kuin se on muutettuna 11.12.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY (EUVL L 335, s. 31; jäljempänä direktiivi 89/665), sekä tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteen tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa MedEval – Qualitäts-, Leistungs- und Struktur-Evaluierung im Gesundheitswesen GmbH (jäljempänä MedEval) on nostanut kanteen Bundesvergabeamtin (liittovaltion hankinta-alan muutoksenhakuviranomainen, jäljempänä viranomainen) tekemästä päätöksestä, jolla tämä on hylännyt MedEvalin vaatimuksen todeta lainvastaiseksi Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträgerin (Itävallan sosiaalivakuutuslaitosten keskusliitto, jäljempänä keskusliitto) noudattaman julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn, joka koskee reseptien sähköistä hallinnointisovellusta ja jossa hankintasopimuksen sopimuspuoleksi on valittu Pharmazeutische Gehaltskasse für Österreich (Itävallan apteekkialan palkkarahasto).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2007/66 johdanto-osan 2, 13, 14, 25 ja 27 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) [Direktiiviä 89/665/ETY] – – sovelletaan sen vuoksi ainoastaan [julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114)] soveltamisalaan, sellaisena kuin Euroopan [unionin] tuomioistuin on sitä tulkinnut, kuuluviin hankintasopimuksiin, riippumatta siitä mitä kilpailuttamismenettelyä tai tarjouskilpailua koskevaa ilmoitustapaa käytetään, mukaan lukien suunnittelukilpailut, kelpuuttamisjärjestelmät ja dynaamiset hankintajärjestelmät. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että on käytettävissä tehokkaat ja nopeat oikeussuojakeinot sellaisia päätöksiä vastaan, joita hankintaviranomaiset ja hankintayksiköt tekevät siitä, kuuluuko yksittäinen sopimus [direktiivin 2004/18/EY] – – henkilölliseen ja asialliseen soveltamisalaan.

– –

”(13) Jotta estettäisiin lainvastaiset suorahankinnat, joilla – – tuomioistuin katsoo hankintaviranomaisen tai hankintayksikön rikkovan kaikkein vakavimmalla tavalla julkisia hankintoja koskevaa yhteisön lainsäädäntöä, olisi säädettävä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista. Lainvastaiseen suorahankintaan perustuva hankintasopimus olisi näin ollen katsottava lähtökohtaisesti pätemättömäksi. Pätemättömyys ei saisi olla automaattista, vaan sen pitäisi olla riippumattoman muutoksenhakuelimen vahvistama tai johtua kyseisen elimen tekemästä päätöksestä.

(14) Pätemättömyys on tehokkain tapa palauttaa kilpailu ja luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia niille taloudellisille toimijoille, joiden mahdollisuudet kilpailla on poistettu laittomasti. – –

– –

(25) Lisäksi hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden päätösten oikeusvarmuuden varmistamiseksi pidemmällä aikavälillä olisi otettava käyttöön kohtuullinen vähimmäismääräaika sellaisten muutoksenhakujen vanhentumiselle, joiden tarkoituksena on sopimusten toteaminen pätemättömiksi.

– –

(27) Koska tällä direktiivillä lujitetaan kansallisia muutoksenhakumenettelyjä erityisesti lainvastaisten suorahankintojen tapauksessa, taloudellisia toimijoita olisi kannustettava näiden uusien mekanismien käyttöön. Oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä sopimuksen pätemättömyyden osalta täytäntöönpanokelpoisuus rajoitetaan tietylle ajalle. Näitä aikarajoja olisi noudatettava.”

4 Direktiivin 89/665 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan [direktiivissä 2004/18] tarkoitettuihin hankintasopimuksiin, jos sopimuksia ei ole rajattu mainitun direktiivin 10–18 artiklan mukaisesti sen soveltamisalan ulkopuolelle.

– –

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että [direktiivin 2004/18] 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.

– –

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että muutoksenhakumenettelyt, joiden yksityiskohtaisista säännöistä kukin jäsenvaltio voi itse päättää, ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta, ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.

– –”

5 Tämän direktiivin 2 artiklassa, jonka otsikkona on ”Muutoksenhakumenettelyjä koskevat vaatimukset”, säädetään seuraavaa:

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

– –

b) kumota lainvastaisesti tehdyt päätökset tai varmistaa niiden kumoaminen, mukaan lukien tarjouspyynnössä, sopimusasiakirjoissa tai muussa sopimuksentekomenettelyyn liittyvässä asiakirjassa olevien syrjintää aiheuttavien teknisten, taloudellisten tai rahoitusta koskevien eritelmien poistaminen;

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.

7. Lukuun ottamatta 2 d–2 f artiklassa tarkoitettuja tapauksia tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen valtuuksien käytön vaikutukset hankintapäätöksestä johtuvaan sopimukseen on määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä.

Lisäksi, paitsi jos päätös on kumottava ennen vahinkojen korvaamista, jäsenvaltio voi säätää, että sen jälkeen kun sopimus on tehty 1 artiklan 5 kohdan, tämän artiklan 3 kohdan tai 2 a–2 f artiklan mukaisesti, muutoksenhakumenettelystä vastaavan elimen toimivalta rajoittuu vahingonkorvausten määräämiseen niille, joiden etua virheellinen menettely on loukannut.

– –”

6 Kyseisen direktiivin 2 c artiklassa, jonka otsikkona on ”Muutoksenhakua koskevat määräajat”, säädetään seuraavaa:

”Jos jäsenvaltio säätää, että direktiivin [2004/18] soveltamisalaan kuuluvien sopimuksentekomenettelyjen yhteydessä tehtyihin tai niitä koskeviin hankintaviranomaisten päätöksiin on haettava muutosta tietyn määräajan kuluessa, kyseisen määräajan on oltava vähintään 10 kalenteripäivää sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintaviranomaisen päätös on lähetetty tarjoajalle tai ehdokkaalle, kun käytetään telekopiota tai sähköistä muotoa, tai, kun käytetään muita viestintätapoja, kyseisen määräajan on oltava joko vähintään 15 kalenteripäivää sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintaviranomaisen päätös on lähetetty tarjoajalle tai ehdokkaalle tai vähintään 10 kalenteripäivää sitä päivää seuraavasta päivästä, jona hankintaviranomaisen päätös on vastaanotettu. Kullekin tarjoajalle tai ehdokkaalle lähetettävässä ilmoituksessa hankintaviranomaisen päätöksestä on oltava liitteenä yhteenveto asiaa koskevista perusteluista. Haettaessa muutosta tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuihin päätöksiin, joista ei ole tarpeen lähettää erityistä ilmoitusta, määräaika on vähintään 10 kalenteripäivää kulloinkin kyseessä olevan päätöksen julkaisemisesta.”

7 Saman direktiivin 2 d artiklan, jonka otsikkona on ”Pätemättömyys”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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] mukaisesti;

– –”

8 Direktiivin 89/665 2 f artiklassa, jonka otsikkona on ”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 2 e artiklan 1 kohdan mukainen muutoksenhaku mukaan lukien muutoksenhaun määräajat määritetään kansallisessa lainsäädännössä, jollei 2 c artiklan säännöksistä muuta johdu.”

Itävallan oikeus

9 Direktiivin 89/665 kansalliset täytäntöönpanosäännökset ovat olennaisin osin julkisia hankintoja koskevan liittovaltion vuoden 2006 lain (Bundesvergabegesetz 2006, jäljempänä julkisia hankintoja koskeva liittovaltion laki), jota on muutettu useaan kertaan, neljännen osan II luvussa.

10 MedEvalin viranomaiselle tekemän vaatimuksen ajankohtana eli 1.3.2011 voimassa olleen julkisia hankintoja koskevan liittovaltion lain 312 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädettiin, että kyseessä oleva viranomainen oli toimivaltainen toteamaan, oliko julkista hankintaa koskeva sopimuksentekomenettely lainvastainen, muun muassa sillä perusteella, että menettely oli toteutettu julkaisematta ennalta hankintailmoitusta tai ilman edeltävää tarjouskilpailukutsua.

11 Kyseisen lain 331 §:ssä säädettiin 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 tai ilman edeltävää tarjouskilpailukutsua oli lainvastainen, koska sillä rikottiin tätä liittovaltion lakia, sen nojalla annettuja asetuksia tai välittömästi sovellettavaa yhteisön lainsäädäntöä, – –

– –”

12 Mainitun lain 332 §:n 3 momentissa, jonka otsikkona on ”Vahvistamisvaatimuksen sisältö ja tutkittavaksi ottaminen”, säädettiin seuraavaa:

”331 §:n 1 momentin 2–4 kohdan mukaiset vaatimukset on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa sopimuspuolen valintaa seuraavasta päivästä. – –”

13 Saman lain 334 §:n 2 momentissa säädettiin, että viranomaisen on lähtökohtaisesti julistettava sopimus mitättömäksi, jos on vahvistettu, että sopimus on annettu lainvastaisesti julkaisematta ennalta hankintailmoitusta.

14 Julkisia hankintoja koskevan liittovaltion lain 341 §:n 2 momentissa, jonka otsikkona on ”Toimivalta ja menettely”, säädettiin seuraavaa:

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

– –

2. sopimuksentekomenettelyn toteutus julkaisematta ennalta hankintailmoitusta tai ilman edeltävää tarjouskilpailukutsua oli lainvastainen, koska sillä rikottiin tätä liittovaltion lakia, sen nojalla annettuja asetuksia tai välittömästi sovellettavaa yhteisön lainsäädäntöä, – –

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15 Keskusliitto on tehnyt 10.8.2010 apteekkialan palkkarahaston kanssa ”Sähköisen reseptin hankkeen pilottihankkeen toteuttamista kolmella pilottialueella, mukaan lukien siinä tarvittavat perustamis- ja operointipalvelut” koskevan sopimuksen. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että sopimuksen tekopäivä on sama kuin päivä, jolloin sopimuspuoli valittiin.

16 MedEval on esittänyt 1.3.2011 viranomaiselle vaatimuksen siitä, että sopimuksentekomenettely on todettava julkisia hankintoja koskevan liittovaltion lain rikkomisen johdosta lainvastaiseksi sillä perusteella, että kyseessä olevasta hankintasopimuksesta ei ollut julkaistu ennalta hankintailmoitusta tai edeltävää tarjouskilpailukutsua.

17 Viranomainen on jättänyt 13.5.2011 tekemällään päätöksellä MedEvalin muutoksenhaun julkisia hankintoja koskevan liittovaltion lain 332 §:n 3 momentin nojalla tutkimatta. Kyseinen viranomainen on nimittäin katsonut, että tässä säännöksessä säädetty kuuden kuukauden määräaika esittää vaatimus lainvastaisuuden toteamiseksi alkoi kulua sopimuspuolen valintaa seuraavasta päivästä riippumatta siitä, oliko MedEval kyseisenä ajankohtana tietoinen kyseessä olevan menettelyn lainvastaisuudesta vai ei, ja tämä oli kyseisen viranomaisen mukaan direktiivin 89/665 2 f artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla sallittua.

18 MedEval on hakenut muutosta tähän päätökseen Verwaltungsgerichtshofissa (hallintotuomioistuin).

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että viranomainen on julkisia hankintoja koskevan liittovaltion lain 312 §:n 3 momentin mukaan sopimuspuolen valinnan jälkeen toimivaltainen tekemään tiettyjä toteamuksia, muun muassa toteamaan kyseessä olevan hankintasopimuksen lainvastaiseksi ennalta julkaistavan hankintailmoituksen tai edeltävän tarjouskilpailukutsun puuttumisen vuoksi. Tässä suhteessa kyseinen tuomioistuin korostaa, että julkisia hankintoja koskevan liittovaltion lain 332 §:n 3 momentin nojalla lainvastaisuuden toteamista koskevat vaatimukset on esitettävä kuuden kuukauden kuluessa sopimuspuolen valintaa seuraavasta päivästä.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että julkisia hankintoja koskevan liittovaltion lain 341 §:n 2 momentissa säädetään, että julkista hankintaa koskevan sopimuksen lainvastaiseen tekemiseen liittyvä vahingonkorvausvaatimus otetaan tutkittavaksi vain, jos viranomainen on ensin todennut, että sopimuksentekomenettely, joka on toteutettu julkaisematta ennalta hankintailmoitusta, on lainvastainen lainvastaisuuden toteamista koskevan sellaisen vaatimuksen perusteella, joka voidaan ottaa tutkittavaksi vain, jos se on esitetty kyseisen lain 332 §:n 3 momentissa säädetyssä kuuden kuukauden määräajassa.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että sen kansallisen lainsäädännön erityispiirre johtuu siitä, että jos viranomainen toteaa sopimuksentekomenettelyn lainvastaiseksi, koska ei ole julkaistu ennalta hankintailmoitusta, viranomaisen on lähtökohtaisesti julistettava sopimus mitättömäksi. Tämä erityispiirre yhdistää näin ollen toisiinsa läheisesti vahingonkorvausvaatimukset ja vaatimukset, joilla vaaditaan sopimuksentekomenettelyssä tehdyn sopimuksen mitätöintiä.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, onko julkisten hankintojen alalla sovellettavien sääntöjen rikkomisen johdosta esitettävän vahingonkorvausvaatimuksen tutkittavaksi ottamiselle säädetty kuuden kuukauden preklusiivinen määräaika, joka alkaa kulua sopimuspuolen valintaa seuraavasta päivästä riippumatta siitä, onko vaatimuksen esittäjä tietoinen tästä tapahtumasta, yhteensopiva direktiivin 89/665 sekä tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteen kanssa.

23 Kysymyksensä tueksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa muun muassa tuomioon Uniplex (UK) (C-406/08, EU:C:2010:45), jonka mukaan määräaika vahingonkorvauskanteen nostamiselle voi alkaa kulua vasta siitä päivästä, jona kantaja sai tiedon tai sen olisi pitänyt saada tieto väitetystä lainvastaisuudesta.

24 Kyseinen tuomioistuin korostaa lopuksi sitä seikkaa, että tämä unionin tuomioistuimen tuomio on kuitenkin annettu ennen direktiivin 2007/66 antamista ja aikana, jolloin direktiivissä 89/665 ei ollut tarkkaa säännöstä julkisten hankintojen riitauttamista koskevien muutoksenhakujen määräajoista.

25 Näissä olosuhteissa Verwaltungsgerichtshof (hallintotuomioistuin) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko unionin oikeutta – erityisesti yleisiä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita sekä direktiiviä 89/665 – 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?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

26 Kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, onko unionin oikeus, erityisesti tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet, esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan julkisia hankintoja koskevan oikeuden säännön rikkomiseen perustuva vahingonkorvausvaatimus voidaan esittää vain, kun on ensin todettu kyseessä olevaa julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn lainvastaisuus, joka perustuu siihen, että ei ole julkaistu ennalta hankintailmoitusta, kun tämä vaatimus lainvastaisuuden toteamisesta on esitettävä sopimuspuolen valintapäivää seuraavasta päivästä alkavassa kuuden kuukauden preklusiivisessa määräajassa ja näin on riippumatta siitä, pystyikö vaatimuksen esittäjä olemaan tietoinen hankintaviranomaisen tätä päätöstä koskevasta lainvastaisuudesta.

27 Aluksi on syytä muistuttaa, että direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan ensimmäisen ja toisen alakohdan mukaan, luettuna yhdessä direktiivin 2007/66 johdanto-osan toisen perustelukappaleen kanssa, direktiiviä 89/665 sovelletaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa asiayhteydessä ainoastaan direktiivin 2004/18 soveltamisalaan kuuluviin julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin, jos sopimuksia ei ole rajattu viimeksi mainitun direktiivin 10–18 artiklan nojalla kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Seuraavat arvioinnit perustuvat siis oletukseen, että pääasiassa kyseessä olevaan julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen sovelletaan direktiiviä 2004/18 ja että näin ollen pääasiaan sovelletaan myös direktiiviä 89/665, minkä selvittäminen on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia.

28 On muistutettava, että direktiivin 89/665 1 artiklan 1 ja 3 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin sen takaamiseksi, että hankintaviranomaisten unionin oikeuden vastaisiin päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja mahdollisimman nopeasti ja että kaikilla, jotka ovat olleet tai ovat tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja joiden etua väitetty lainvastaisuus on loukannut tai saattaa loukata, on käytettävissään kattavat muutoksenhakumahdollisuudet (tuomio Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, 43 kohta).

29 Direktiivin 89/665 2 artiklan 1 kohdassa säädetään tältä osin, että jäsenvaltioiden on kansallisessa oikeudessaan säädettävä kolmen tyyppisistä muutoksenhauista, joilla ne, joiden etua on loukattu julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyissä, voivat esittää toimivaltaiselle muutoksenhakuelimelle vaatimuksen ensinnäkin ”väliaikaisista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on oikaista väitetty virheellinen menettely tai estää asianomaisiin etuihin kohdistuvat lisävahingot, mukaan lukien toimenpiteet julkista hankintaa koskevan sopimuksentekomenettelyn taikka hankintaviranomaisen tekemän päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi tai niiden keskeyttämisen varmistamiseksi”, toiseksi lainvastaisten päätösten kumoamisesta ja kolmanneksi vahingonkorvauksesta.

30 Muutoksenhaun määräajoista direktiivin 89/665 2 f artiklan 1 kohdassa, joka on lisätty kyseiseen direktiiviin direktiivillä 2007/66, säädetään, että jäsenvaltiot voivat säätää määräaikoja direktiivin 2 d artiklan mukaisille muutoksenhauille, joissa vaaditaan sopimuksen julistamista pätemättömäksi, ja erityisesti preklusiivisen määräajan, jonka on oltava vähintään kuusi kuukautta sopimuksen tekopäivää seuraavasta päivästä.

31 Tästä direktiivin 2007/66 johdanto-osan 25 ja 27 perustelukappaleessa todetaan, että sopimuksen vaikutusten puuttumiseen vetoamisen mahdollisuuden ajallinen rajoittaminen on perusteltua ”hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden päätösten oikeusvarmuuden varmistamiseksi pidemmällä aikavälillä”, mikä vaatii, että ”näitä aikarajoja olisi noudatettava”.

32 Kaikkien muiden julkisia hankintoja koskevien oikeudellisten vaatimusten osalta, mukaan lukien vahingonkorvausvaatimukset, direktiivin 89/665 2 f artiklan 2 kohdassa säädetään, että jollei muuta johdu kyseisen direktiivin 2 artiklan säännöksistä, joilla muuten ei ole merkitystä esitetyn kysymyksen kannalta, ”muutoksenhaun määräajat määritetään kansallisessa lainsäädännössä”. Niinpä jokaisen jäsenvaltion on määriteltävä nämä menettelyn määräajat.

33 Se seikka, että Euroopan unionin lainsäätäjä on päättänyt yhtäältä nimenomaisesti säätää määräajat muutoksenhaulle, jossa vaaditaan sopimuksen julistamista pätemättömäksi, ja toisaalta viitata muunlaisten muutoksenhakujen määräaikojen osalta jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, osoittaa, että lainsäätäjä on pitänyt ensiksi mainitun vaatimusten ryhmää erityisen tärkeänä julkisia hankintoja koskevissa sopimuksentekomenettelyissä sovellettavan muutoksenhakujärjestelmän tehokkuuden kannalta.

34 Direktiivin 89/665 2 f artiklan 1 kohdan b alakohta ei siten ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisille kansallisen oikeuden säännöksille, joiden mukaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen, joka on tehty julkaisematta ennalta hankintailmoitusta tai ilman tarjouskilpailukutsua, pätemättömäksi julistamista koskeva vaatimus on esitettävä määräajassa, joka on kuusi kuukautta kyseisen hankintasopimuksen sopimuspuolen valintapäivää seuraavasta päivästä, mikäli se on sama päivä, jona sopimus tehtiin. Tällaiset säännökset vastaavat myös direktiivin 89/665 2 f artiklan 1 kohdan b alakohdan tavoitetta, joka on ilmaistu muun muassa direktiivin 2007/66 johdanto-osan 27 perustelukappaleessa, jonka mukaan julkista hankintaa koskevan sopimuksen vaikutusten puuttumiseen vetoamisen rajoittamista olisi noudatettava.

35 Vahingonkorvausvaatimuksista on todettava, että direktiivin 89/665 2 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat asettaa edellytykseksi tällaisen vaatimuksen esittämiselle sen, että ”toimivaltainen viranomainen” on kumonnut riidanalaisen päätöksen aiemmin, mutta se ei kuitenkaan sisällä muutoksenhaun määräaikoja tai muita tällaisten vaatimusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä.

36 Tässä tapauksessa näyttäisi periaatteessa siltä, että direktiivin 89/665 2 artiklan 6 kohta ei ole esteenä julkisia hankintoja koskevan liittovaltion lain 341 §:n 2 momentin kaltaiselle kansallisen oikeuden säännökselle, jonka mukaan siinä mainittu julkisia hankintoja koskevan oikeuden rikkomisen toteaminen on edellytys vahingonkorvausvaatimuksen esittämiselle. Julkisia hankintoja koskevan liittovaltion lain 341 §:n 2 momentin ja 332 §:n 3 momentin soveltaminen yhdessä johtaa kuitenkin siihen, että vahingonkorvausvaatimusta ei oteta tutkittavaksi, ellei ensin ole saatu päätöstä, jossa kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen lainvastaisuus todetaan ja joka tehdään menettelyssä, jota koskee kuuden kuukauden preklusiivinen määräaika, joka alkaa kulua kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolen valintapäivää seuraavasta päivästä, ja näin on riippumatta siitä, pystyikö vaatimuksen esittäjä olemaan tietoinen sopimuspuolen valintaa koskevaa päätöstä koskevasta lainvastaisuudesta.

37 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 32 ja 35 kohdassa esitetty, jäsenvaltioiden asiana on säätää vahingonkorvausvaatimuksia koskevat yksityiskohtaiset menettelysäännöt. Nämä menettelysäännöt eivät saa kuitenkaan olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia oikeussuojakeinoja jäsenvaltion sisäiseen oikeusjärjestykseen perustuvien oikeuksien suojaamiseksi (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. vastaavasti tuomio eVigilo, C-538/13, EU:C:2015:166, 39 kohta ja tuomio Orizzonte Salute, C-61/14, EU:C:2015:655, 46 kohta).

38 Tämän vuoksi on tutkittava, ovatko tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteet esteenä tämän tuomion 36 kohdassa mainitun kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle.

39 Tehokkuusperiaatteesta on korostettava, että vaatimusten tutkittavaksi ottamista koskevia edellytyksiä koskevat oikeusvarmuuden vaatimukset ovat erilaisia vahingonkorvausvaatimusten ja sopimuksen pätemättömäksi julistamista koskevien vaatimusten osalta.

40 Julkista hankintaa koskevan sopimuksentekomenettelyn päätteeksi tehdyn sopimuksen pätemättömäksi julistaminen aiheuttaa kyseisen sopimuksen olemassaolon ja mahdollisesti toteuttamisen lakkaamisen, mikä muodostaa hallintoviranomaisen tai oikeusviranomaisen merkittävän puuttumisen yksityisten ja valtiollisten elinten välisiin sopimussuhteisiin. Tällainen päätös voi näin ollen aiheuttaa merkittävää häiriötä ja taloudellisia menetyksiä sekä kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuoleksi valitulle että hankintaviranomaiselle ja sen seurauksena myös yleisölle, joka on kyseisen julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevan sopimuksen lopullinen edunsaaja. Kuten direktiivin 2007/66 johdanto-osan 25 ja 27 perustelukappaleesta käy ilmi, unionin lainsäätäjä on antanut oikeusvarmuutta koskevalle vaatimukselle suuremman merkityksen sopimuksen pätemättömäksi julistamista koskevien vaatimusten kuin vahingonkorvausvaatimusten osalta.

41 Sen asettaminen vahingonkorvausvaatimusten tutkittavaksi ottamisen edellytykseksi, että kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettely on aikaisemmin todettu lainvastaiseksi sen perusteella, että hankintailmoitusta ei ole julkaistu ennalta, kun lainvastaisuuden toteamista koskeva vaatimus on esitettävä kuuden kuukauden preklusiivisessa määräajassa ottamatta huomioon sitä, tiesikö se, jonka etua on loukattu, oikeussäännön rikkomisesta, voi tehdä vahingonkorvausvaatimuksen esittämistä koskevan oikeuden käyttämisen käytännöllisesti katsoen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

42 Silloin kun hankintailmoitusta ei ole julkaistu ennalta, tällainen kuuden kuukauden määräaika nimittäin vaarantaa sen, jonka etua on loukattu, mahdollisuuden kerätä mahdollista muutoksenhakua varten tarpeellisia tietoja, mikä siten on esteenä muutoksenhaun esittämiselle.

43 Vahingonkorvauksen myöntäminen julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemistä koskevien oikeussääntöjen rikkomisesta niille, joiden etua on loukattu, muodostaa yhden unionin oikeuden takaamista oikeussuojakeinoista. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa se, jonka etua on loukattu, menettää siten sekä mahdollisuuden vaatia hankintaviranomaisen päätöksen kumoamista että myös kaikki direktiivin 89/665 2 artiklan 1 kohdassa säädetyt oikeussuojakeinot.

44 Tämän vuoksi tehokkuusperiaate on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle sääntelylle.

45 Näissä olosuhteissa ei ole tarpeen tutkia, onko vastaavuusperiaate esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle.

46 Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että unionin oikeus, erityisesti tehokkuusperiaate, on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan julkisia hankintoja koskevan oikeuden säännön rikkomiseen perustuva vahingonkorvausvaatimus voidaan esittää vain, kun kyseessä olevan hankintasopimuksen tekomenettely on ensin todettu lainvastaiseksi, koska ei ole julkaistu ennalta hankintailmoitusta, kun tämä lainvastaisuuden toteamista koskeva vaatimus on esitettävä

kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolen valintapäivää seuraavasta päivästä alkavassa kuuden kuukauden preklusiivisessa määräajassa riippumatta siitä, pystyikö vaatimuksen esittäjä olemaan tietoinen hankintaviranomaisen kyseistä päätöstä koskevasta lainvastaisuudesta vai ei.

Oikeudenkäyntikulut

47 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Unionin oikeus, erityisesti tehokkuusperiaate, on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan julkisia hankintoja koskevan oikeuden säännön rikkomiseen perustuva vahingonkorvausvaatimus voidaan esittää vain, kun kyseessä olevan hankintasopimuksen tekomenettely on ensin todettu lainvastaiseksi, koska ei ole julkaistu ennalta hankintailmoitusta, kun tämä lainvastaisuuden toteamista koskeva vaatimus on esitettävä kyseisen julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolen valintapäivää seuraavasta päivästä alkavassa kuuden kuukauden preklusiivisessa määräajassa riippumatta siitä, pystyikö vaatimuksen esittäjä olemaan tietoinen hankintaviranomaisen kyseistä päätöstä koskevasta lainvastaisuudesta vai ei.

Allekirjoitukset