YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

11 päivänä elokuuta 1995 *

Asiassa C-433/93,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Hendrik van Lier ja oikeudellisen yksikön virkamies Angela Bardenhewer, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään Konstanzin yliopiston professori Kay Hailbronner ja liittovaltion talousministeriön Regierungsrat Bernd Kloke,

vastaajana,

jossa vaaditaan toteamaan, että laiminlyödessään toteuttaa tai tiedottaa määräajassa kaikista tarpeellisista toimenpiteistä noudattaakseen julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 77/62/ETY muuttamisesta ja direktiivin 80/767/ETY tiettyjen säännösten kumoamisesta 22 päivänä maaliskuuta 1988 annettua neuvoston direktiiviä 88/295/ETY (EYVL L 127, s. 1), ja julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 71/305/ETY muuttamisesta 18 päivänä heinäkuuta 1989 annettua neuvoston direktiiviä 89/440/ETY (EYVL L 210, s. 1) Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta ETY:n perustamissopimuksen (nyttemmin EY:n perustamissopimuksen) mukaiset jäsenyysvelvoitteensa,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaoston puheenjohtajat F. A. Schockweiler, P. J. G. Kapteyn (esittelevä tuomari) ja P. Jann, tuomarit G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, J. L. Murray, G. Hirsch, H. Ragnemalm ja L. Sevón,

julkisasiamies: M. B. Elmer,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 7.3.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittämät lausumat,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.5.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan hakemuksella nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen sen toteamiseksi, että laiminlyödessään toteuttaa tai tiedottaa määräajassa kaikista tarpeellisista toimenpiteistä noudattaakseen julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 77/62/ETY muuttamisesta ja direktiivin 80/767/ETY tiettyjen säännösten kumoamisesta 22 päivänä maaliskuuta 1988 annettua neuvoston direktiiviä 88/295/ETY (EYVL L 127, s. 1) ja julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 71/305/ETY muuttamisesta 18 päivänä heinäkuuta 1989 annettua neuvoston direktiiviä 89/440/ETY

(EYVL L 210, s. 1) Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta ETY:n perustamissopimuksen (nyttemmin EY:n perustamissopimuksen) mukaiset jäsenyysvelvoitteensa.

2 Direktiivin 88/295/ETY 20 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet voimaan viimeistään 1 päivänä tammikuuta 1989, ja niiden on ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä. Samoin direktiivin 89/440/ETY 3 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet voimaan vuoden kuluessa sen tiedoksiantamisesta eli 19.7.1990 ja ilmoitettava tästä komissiolle viipymättä.

3 Direktiivin 88/295/ETY täytäntöönpanemiseksi Saksan liittotasavallassa lisättiin a pykälät Verdingungsordnung für Leistungeniin — ausgenommen Bauleistungen — Teil A (järjestelmä hankintoja koskevista sopimuksista, poissuljettuna rakennusurakat, osa A, jäljempänä VOL/A). Tämä muutettu teksti julkaistiin 6.3.1990 otsikolla "Neufassung der VOL/A, Ausgabe 1990" *Bundesanzeiger*issa nro 45A (liittovaltion virallinen lehti).

4 Direktiivin 89/440/ETY säännökset on liitetty a pykälien muodossa Verdingungsordnung für Bauleistungeniin, Teil A (järjestelmä rakennusurakoita koskevista sopimuksista, osa A, jäljempänä VOB/A). Tämä VOB/A:n teksti julkaisiin 19.7.1990 *Bundesanzeiger*issa nro 132.

5 Kahdessa 27.2.1992 esittämässään virallisessa huomautuksessaan komissio katsoi, että direktiivien 88/295/ETY ja 89/440/ETY saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei ole täyttänyt yhteisön oikeuden vaatimuksia. Koska direktiivin tarkoituksena on antaa subjektiivisia oikeuksia yksityisille, sen saattaminen osaksi

kansallista oikeusjärjestystä edellyttää velvoittavia säädöksiä, jotta edunsaajat voisivat tuntea kaikki oikeutensa ja tarvittaessa myös vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa. Siten pelkkä hallintokäytäntö, joka on muutettavissa joka hetki, ei ole direktiivin riittävää täytäntöönpanoa.

6 Komissio katsoo, että Verdingungsordnungenit on laadittu saksalaisissa julkisia hankintoja koskevissa komiteoissa. Nämä komiteat, jotka koostuvat sekä paikallishallinnon yksikköjen edustajista että myös ammattiosastojen ja -liittojen edustajista, ovat pelkästään yksityisen sektorin toimielimiä, jotka eivät kuulu julkishallintoon. Siten Verdingungsordnungenit ovat vain yksityisen sektorin menettelysääntöjä, jotka eivät velvoita urakan antavia viranomaisia. Vaikka tällaiset säännöt ovat hallinnollisten säännösten muodossa, ja hallintovirastojen päälliköt julistaisivat ne alaistensa sovellettaviksi, tällaiset säännöt eivät ole luonteeltaan säädöksiä eikä niillä voida luoda subjektiivisia oikeuksia hallinnon ulkopuolisille yksityisille, kun taas kysymyksessä olevilla direktiiveillä pyritään nimenomaisesti suojaamaan tarjouksen tekijää tarjouskilpailun järjestäneen viranomaisen taholta.

7 Saksan liittohallitus antoi komissiolle 2.7.1992 tiedoksi kirjeitse lakiehdotuksen, jolla muutettaisiin Haushaltsgrundsätzegesetz (laki budjettioikeuden periaatteista, jäljempänä HGrG), jotta saataisiin aikaan oikeudellinen perusta asetuksen antamiseksi julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvistä säännöksistä, joihin Verdingungsordnungenit liitettäisiin (jäljempänä budjettiratkaisu).

8 Komissio osoitti 3.12.1992 Saksan liittotasavallalle kaksi perusteltua lausuntoa, joissa toistettiin virallisissa huomautuksissa esitetyt vaatimukset. Komissio katsoi lisäksi, että vaikka Saksan hallitus aikoi niin sanotulla budjettiratkaisullaan tehdä Verdingungsordnungeneista asetuksen luonteisia, niin tällä suunnitelmalla ei

kuitenkaan luoda tarjouksen tekijöille subjektiivisia oikeuksia, koska Saksan hallituksen käsityksen mukaan direktiiveillä 88/295/ETY ja 89/440/ETY ja edellä mainitulla lakiehdotuksella ei pyritä luomaan tällaisia oikeuksia yksityisille.

9 Saksan liittohallitus lähetti kirjeitse 11.3.1993 komissiolle hieman muunnellun HGrG:tä muuttavan lakiehdotuksen.

10 Komissio katsoi, ettei direktiivien 88/295/ETY ja 89/440/ETY saattamisessa osaksi kansallista oikeusjärjestystä Verdingungsordnungeneilla edes niin sanotun budjettiratkaisun turvin ole noudatettu yhteisön oikeuden vaatimuksia, ja siksi komissio nosti nyt esillä olevan kanteen.

11 Zweites Gesetz zur Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (toinen laki budjettioikeuden periaatteita koskevan lain muuttamiseksi, *Bundesgesetzblatt*, Jahrgang 1993, Teil I, s. 1928) annettiin 26.11.1993, ja se tuli voimaan 1.1.1994. Tämän perusteella Saksan liittohallitus antoi 26.1.1994 Verordnung über die Vergabebestimmungen für öffentliche Aufträge — Vergabeverordnung (asetus säännöksistä julkisia hankintoja koskevien sopimusten osalta, *Bundesgesetzblatt*, Jahrgang 1994, Teil I, s. 321, jäljempänä VGV) — ja Nachprüfungsverordnungin (asetus valvontamenettelystä, *Bundesgesetzblatt*, Jahrgang 1994, Teil I, s. 324). Saksan hallitus katsoo tällä viimeksi mainitulla asetuksellaan saattaneensa osaksi kansallista oikeusjärjestystään julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY (EYVL L 395, s. 33, jäljempänä direktiivi 89/665/ETY). Näiden asetusten antamisesta tiedotettiin komissiolle 7.2.1994.

12 VGV:n 1 ja 2 artiklan mukaan HGrG:n 57a(1) artiklan 1—3 alakohdassa tarkoitettujen urakan antavien viranomaisten on noudatettava julkisista rakennusura-

koista ja tavaranhankinnoista sopiessaan julkisista hankinnoista sopimisesta koskevia asetuksia eli VOL/A:ta, sellaisena kuin se on 3.8.1993 annetussa muodossaan (*Bundesanzeiger* nro 175a, 17.9.1993) ja VOB/A:ta, sellaisena kuin se on 12.11.1992 annetussa muodossaan (*Bundesanzeiger* nro 223a, 27.11.1992).

Kanteen kohde

13 Asianosaiset keskittyvät oikeudenkäyntikirjelmissään pääosin siihen kysymykseen, muodostavatko Saksan hallituksen suunnittelemat ja toteuttamat toimenpiteet "budjettiratkaisun" aikaansaamiseksi direktiivien 88/295/ETY ja 89/440/ETY oikean täytäntöönpanon.

14 Komissio on täsmentänyt suullisessa käsittelyssä, että se pyrkii kanteensa vaatimuksissa ainoastaan saamaan sen seikan todetuksi, että Saksan liittotasavalta on jättänyt täyttämättä perustamissopimuksen mukaiset jäsenvelvoitteensa, koska se ei ollut 3.2.1993 mennessä, eli perustelluissa lausunnoissa olevien määräaikojen päättyessä, vielä saattanut direktiivejä 88/295/ETY ja 89/440/ETY oikein osaksi kansallista oikeusjärjestystään.

15 Tässä suhteessa on otettava huomioon, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. asiassa C-80/92, komissio v. Belgia, 24.3.1994 annettu tuomio, Kok. 1994, s. I-1019, 19 kohta) kansallisessa lainsäädännössä toteutetut muutokset eivät ole merkityksellisiä ratkaistaessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohdetta, jos muutoksia ei ole toteutettu ennen perustellussa lausunnossa olevan määräajan päättymistä.

16 Siten esillä olevan kanteen tapauksessa on ainoastaan tutkittava, täyttääkö 3.2.1993 mennessä a pykälillä sekä VOL/A:ssa, julkaistu nimikkeellä "Neufassung der VOL/A, Ausgabe 1990" *Bundesanzeiger*issa nro 45A, 6.3.1990 että VOB/A:ssa,

*Bundesanzeiger*issa nro 132, 19.7.1990, tapahtunut direktiivien 88/295/ETY ja 89/449/ETY täytäntöönpano yhteisön oikeuden vaatimukset, ilman että on tarvetta tutkia niin sanottua budjettiratkaisua.

Kanteen aiheellisuus

17 Saksan hallituksen mukaan jo ennen 3.2.1993 voimassa ollut sisäinen oikeus teki mahdolliseksi soveltaa oikein direktiivejä 88/295/ETY ja 89/440/ETY. Niin liittovaltion tasolla kuin myös osavaltioiden tasolla tai paikallishallinnon yksikköjen tasolla tarjouskilpailun järjestävien viranomaisten oli itse asiassa noudatettava Verdingungsordnungenien säännöksiä hallinnollisina määräyksinä.

18 On todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan (ks. erityisesti asia C-361/88, komissio v. Saksa, 30.5.1991 tuomio, Kok. 1991, s. I-2567, 15 kohta) direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä ei merkitse välttämättä sen säännöksien ottamista muodollisesti ja sanatarkkaan nimenomaiseen erityissäädökseen vaan tämä direktiivin saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä voidaan direktiivin sisältö huomioon ottaen täyttää myös yleisellä oikeudellisella sääntelyllä, kun tällä turvataan tehokkasti direktiivin täysi soveltaminen riittävän selvällä ja tarkalla tavalla, jotta sellaisessa tapauksessa, jossa direktiivillä pyritään luomaan yksityisille oikeuksia, nämä voivat tuntea kaikki tällaiset oikeutensa ja vedota niihin myös tarvittaessa kansallisessa tuomioistuimessa.

19 On myös otettava huomioon, että niissä julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhdenmukaistamisesta annettujen direktiivien säännöksissä osallistumisesta ja julkisuudesta pyritään suojaamaan tarjouksen tekijää tarjouskilpailun järjestävältä viranomaiselta (ks. asiassa 31/87, Beentjes, 20.9.1988 annettu tuomio, Kok. 1988, s. 4635, 42 kohta). Tällainen suoja ei voi olla tehokas, jos tarjouksen tekijä ei voi vedota näihin sääntöihin tarjouskilpailun järjestävää viranomaista vastaan ja tarvittaessa vedota näiden sääntöjen rikkomiseen kansallisessa tuomioistuimessa.

20 Kuitenkaan Saksan hallitus ei ole kiistänyt sitä, että perustelluissa lausunnoissa asetettujen määräaikojen päätyttyä hallinnollisina määräyksinä sovelletuissa Verdingungsordnungeneissa ei annettu yksityisille mitään oikeutta, johon voitaisiin vedota kansallisessa tuomioistuimessa.

21 Tässä suhteessa Saksan hallitus katsoo, että vasta direktiivissä 89/665/ETY laadittiin sääntöjä siitä menettelystä, jota on noudatettava direktiivien 88/295/ETY ja 89/440/ETY rikkomista vastaan nostetuissa kanteissa. Joka tapauksessa direktiivien välittömään oikeusvaikutukseen liittyvässä oikeuskäytännössä yksityisillä on oikeus vedota direktiiveihin kansallisissa tuomioistuimissa viranomaisia vastaan, kun nämä ovat loukanneet direktiiveihin liittyviä tarjouskilpailun järjestämistä koskevia säännöksiä.

22 Direktiivin 89/665/ETY pohjalta esitetty väite ei ole asiaankuuluva. Itse asiassa Saksan hallitus on itsekin katsonut, että edellä mainittua direktiiviä ei ole saatettu täysin osaksi Saksan kansallista oikeusjärjestystä kuin vasta 26.1.1994 HGrG:n perusteella annetulla edellä mainitulla Nachprüfungsverordnungilla.

23 Sitä paitsi direktiivin 89/665/ETY antamisella ei ole vaikutuksia direktiivien 88/295/ETY ja 89/440/ETY saattamiseen osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Itse asiassa kuten direktiivin 89/665/ETY ensimmäisestä ja toisesta perustelukappaleesta käy ilmi, direktiivissä rajoitutaan vahvistamaan jo voimassa olevia järjestelmiä sekä kansallisella että yhteisön tasolla, jotta turvattaisiin julkisista hankinnoista sopimista koskevien direktiivien tehokas täytäntöönpano erityisesti siinä vaiheessa, kun rikkomiset voidaan vielä korjata.

24 Mitä tulee väitteeseen direktiivien 88/295/ETY ja 89/440/ETY välittömästä oikeusvaikutuksesta, ei tätä väitettä voi hyväksyä. Itse asiassa perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan mukaan yhteisön direktiivien täytäntöönpano on

toteutettava jäsenvaltioiden suorittamin asianmukaisin täytäntöönpanotoimenpitein. Vain erityisissä olosuhteissa eli kun jäsenvaltio on jättänyt toteuttamatta vaadittavat täytäntöönpanotoimenpiteet tai on toteuttanut direktiivin vastaisia toimenpiteitä, yhteisöjen tuomioistuin on antanut yksityisille oikeuden vedota direktiiviin laiminlyönyttä jäsenvaltiota vastaan. Tämä vähimmäistakuu, joka on peräisin perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannessa kohdassa jäsenvaltioille asetetusta direktiivien vaikutusta koskevasta velvoitteesta, ei voi olla perusteena sille, että jäsenvaltio ei toteuta tehokkaassa ajassa kunkin direktiivin edellyttämiä tarpeellisia toimenpiteitä (ks. erityisesti asiassa 102/79, komissio v. Belgia, 6.5.1980 tuomio, Kok. 1980, s. 1473, 12 kohta).

25 Koska Saksan hallitus ei ole saattanut määräajassa direktiivejä 88/295/ETY ja 89/440/ETY oikein osaksi kansallista oikeusjärjestystään, on katsottava, että Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa, niin kuin komissio on esittänyt.

26 Siten on todettava, että laiminlyödessään antaa määräajassa tarpeelliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset noudattaakseen direktiivien 88/295/ETY ja 89/440/ETY vaatimuksia, Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta EY:n perustamissopimuksen mukaiset jäsenyysvelvoitteensa.

Oikeudenkäyntikulut

27 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asian hävinnyt osapuoli velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Saksan liittotasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Laiminlyödessään antaa määräajassa tarpeelliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset noudattaakseen julkisia tavarahankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 77/62/ETY muuttamisesta ja direktiivin 80/767/ETY tiettyjen säännösten kumoamisesta 22 päivänä maaliskuuta 1988 annettua neuvoston direktiiviä 88/295/ETY, ja julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 71/305/ETY muuttamisesta 18 päivänä heinäkuuta 1989 annettua neuvoston direktiiviä 89/440/ETY, Saksan liittotasavalta on jättänyt noudattamatta sen EY:n perustamissopimuksen mukaiset jäsenyysvelvoitteensa.**

2) **Saksan liittotasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Rodríguez Iglesias Schockweiler Kapteyn

Jann Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Murray Hirsch

Ragnemalm Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä elokuuta 1995.

R. Grass
kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias
presidentti