YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
19 päivänä syyskuuta 1996 *

Asiassa C-236/95,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja Dimitrios Gouloussis, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

kantajana,

vastaan

Helleenien tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön yhteisön oikeutta koskevien riita-asioiden erityisyksikön avustava oikeudellinen neuvonantaja Aikaterini Samoni-Rantou ja varaulkoministerin neuvonantaja Dimitra Tsagkaraki, prosessiosoite Luxemburgissa Kreikan suurlähetystö, 117 Val Sainte-Croix,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii sen toteamista, että Helleenien tasavalta on jättänyt noudattamatta ne velvoitteet, jotka sille kuuluvat EY:n perustamissopimuksen sekä 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) mukaan, kun se ei tämän direktiivin täysimääräiseksi noudattamiseksi ole asetetussa määräajassa antanut tarpeellisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä taikka antanut niistä tietoa komissiolle,

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. A. O. Edward sekä tuomarit J. C. Moitinho de Almeida (esittelevä tuomari), C. Gulmann, L. Sevón ja M. Wathelet,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten 23.5.1996 pidetyssä istunnossa esittämät lausumat, ja tällöin Helleenien tasavallan asiamiehet olivat Aikaterini Samoni-Rantou ja Dimitra Tsagkaraki ja komission asiamiehet olivat Dimitrios Gouloussis ja oikeudellisen yksikön jäsen Dimitrios Triantafyllou,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.6.1996 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 6.7.1995 ja jossa yhteisöjen tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että Helleenien tasavalta on jättänyt noudattamatta ne velvoitteet, jotka sille kuuluvat EY:n perustamissopimuksen sekä 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) mukaan, kun se ei tämän direktiivin täysimääräiseksi noudattamiseksi ole asetetussa määräajassa antanut tarpeellisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä taikka antanut niistä tietoa komissiolle.

2 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksentekomenettelyihin liittyviin hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja erityisesti niin nopeasti kuin mahdollista, milloin nämä päätökset ovat vastoin julkisia hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta tai sen täytäntöön panemiseksi annettuja kansallisia säännöksiä. Direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa säädetään lisäksi, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä ovat muutoksenhakumenettelyt, jotka ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka joko ovat olleet tai ovat tavoittelemassa jotakin julkisia tavaranhankintoja tai rakennusurakoita koskevaa sopimusta ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.

3 Direktiivin 2 artiklan mukaan muutoksenhakuelimillä on oltava valtuudet ryhtyä väliaikaisiin toimenpiteisiin julkisen hankintasopimusmenettelyn tai hankintaviranomaisen tekemän päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi sekä valtuudet poistaa lainvastaisesti tehdyt päätökset ja korvata virheellisestä menettelystä kärsineen vahingot.

4 Lisäksi direktiivin 3 artiklassa annetaan komissiolle mahdollisuus, jos se katsoo, että on tapahtunut selvä ja ilmeinen julkisia hankintoja koskevien säännösten vastainen virheellinen menettely, puuttua jäsenvaltion kyseisten toimivaltaisten viranomaisten ja hankintaviranomaisen toimintaan, jotta väitetyn rikkomisen nopeaksi korjaamiseksi ryhdytään asianmukaisiin toimenpiteisiin.

5 Vielä on syytä todeta, että direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava voimaan tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet 21 päivään joulukuuta 1991 mennessä ja että niiden oli toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset kirjallisina komissiolle.

6 Koska komissio ei saanut ilmoitusta yhdestäkään täytäntöönpanotoimenpiteestä ja koska sen tiedossa ei ollut muitakaan seikkoja, joiden perusteella olisi voitu päätellä Helleenien tasavallan noudattaneen direktiiviin perustuvia velvoitteitaan, komissio osoitti sille 20.5.1992 virallisen huomautuksen. Kreikan hallitus ilmoitti 17.6.1993 päivätyssä kirjeessään komissiolle, että direktiivin täytäntöön panemiseksi julkisten rakennusurakoiden osalta oli 15.1.1993 annettu presidentin asetus nro 23. Koska julkisten tavaranhankintojen osalta mihinkään toimenpiteeseen ei ollut ryhdytty, komissio antoi 4.7.1994 perustellun lausunnon. Kreikan hallitus ilmoitti 18.8.1994 päivätyllä kirjeellä komissiolle, että parhaillaan oltiin valmistelemassa täytäntöönpanoasetusta presidentin annettavaksi. Näissä olosuhteissa komissio päätti nostaa nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

7 On heti todettava, kuten komissio täsmensi suullisessa käsittelyssä, että kanne koskee direktiivin säännösten täytäntöönpanon laiminlyöntiä ainoastaan julkisten tavaranhankintojen osalta.

8 Kreikan hallitus myöntää, ettei se ole toteuttanut asetetussa määräajassa julkisten tavaranhankintojen osalta tarpeellisia toimenpiteitä direktiivin muodolliseksi täytäntöön panemiseksi. Se vetoaa kuitenkin siihen, että Kreikassa julkisiin hankintoihin sovellettavat säännökset, tarkasteltuina yhdessä siviili- ja hallintoprosessilain säännösten sekä Kreikan korkeimman hallinto-oikeuden (Symvoulio Epikrateias) perussääntöjen ja erityisesti "korkeinta hallinto-oikeutta koskevan lainsäädännön kodifioinnista" annetun presidentin asetuksen nro 18/89 52 pykälän kanssa, tarjoavat jo riittävästi oikeussuojaa direktiivin vaatimuksiin nähden; tämä suoja on vahvistunut entisestään Kreikan korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön viimeaikaisen kehityksen myötä. Lisäksi Kreikan hallitus ilmoittaa, että komissiolle toimitettiin 22.7.1994 ehdotus presidentin asetukseksi ja että tämä asetusehdotus on enää viimeisiä allekirjoituksia vailla. Tällöin todettu viive tämän ehdotuksen hyväksymisessä olisi johtunut muodollisista ja menettelyä koskevista vaikeuksista sekä viimeaikaisesta Kreikan korkeimman hallinto-oikeuden riita-asioiden osaston oikeuskäytännön kehityksestä.

9 Näitä perusteluja ei voida hyväksyä.

10 Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetusta julkisen hankintamenettelyn keskeyttämisestä on näet todettava, että siinä kansallisessa lainsäädännössä, johon on vedottu, ja erityisesti presidentin asetuksen nro 18/89 52 pykälässä on yleisiä menettelysäännöksiä, joiden perusteella voidaan keskeyttää riidanalaisen päätöksen täytäntöönpano vaatimalla sen kumoamista; pelkästään tämä ei takaa direktiivin moitteetonta täytäntöönpanoa.

11 Tältä osin on riittävää todeta, että presidentin asetuksen nro 18/89 52 pykälä koskee ainoastaan täytäntöönpanon keskeyttämismenettelyjä ja siinä edellytetään, että pääasiavaatimuksena on vaadittu riidanalaisen hallinnollisen päätöksen kumoamista, vaikka direktiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kaikenlaisista edeltävistä toimista riippumatta annettava muutoksenhakuelimille yleisesti valtuudet toteuttaa kaikki tarpeelliset väliaikaiset toimenpiteet "mukaan lukien toimenpiteet julkisen hankintasopimusmenettelyn —— keskeyttämiseksi tai keskeyttämisen varmistamiseksi".

12 Varmastikin Kreikan korkein hallinto-oikeus tulkitsee presidentin asetuksen 52 pykälää direktiivin mukaisesti ja katsoo, että se on direktiivissä tarkoitettu riittävä väliaikainen oikeussuojajärjestelmä.

13 Kuten yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, oikeusvarmuutta koskevan vaatimuksen täyttämiseksi on erityisen tärkeää, että yksityisten oikeudellinen asema on selvä ja täsmällinen, jotta heillä on mahdollisuus tuntea kaikki oikeutensa ja, jos tarvetta on, mahdollisuus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa (ks. tässä merkityksessä asia 29/84, komissio v. Saksa, tuomio 23.5.1985, Kok. 1985, s. 1661, 23 kohta; asia 363/85, komissio v. Italia, tuomio 9.4.1987, Kok. 1987, s. 1733, 7 kohta; ja asia C-59/89, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991, Kok. 1991, s. I-2607, 18 kohta).

14 Ottaen huomioon presidentin asetuksen 52 pykälän sanamuodon, jossa väliaikainen oikeussuoja rajoitetaan ainoastaan sellaisiin hallinnollisen päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämismenettelyihin, joiden osalta on esitetty kumoamisvaatimus, sellainen soveltamiskäytäntö, jota Kreikan korkein hallinto-oikeus noudattaa, ei missään tapauksessa riitä täyttämään tällaisia oikeusvarmuutta koskevia vaatimuksia.

15 Lisäksi on huomattava, että siinä kansallisessa lainsäädännössä, johon on vedottu, ei ole mitään mainintaa direktiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetuista korvauksista niille, jotka ovat kärsineet vahinkoa julkisia hankintoja koskevan yhteisön oikeuden tai sen täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomisen vuoksi.

16 Siinä kansallisessa lainsäädännössä, johon on vedottu, ei ole myöskään säännöstä, jolla olisi pantu täytäntöön direktiivin 3 artikla, jossa säädetään menettelystä, jolla komissio, jos se katsoo julkisessa hankintamenettelyssä selvästi ja ilmeisesti menetellyn säännösten vastaisesti, puuttuu asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ja hankintaviranomaisen toimintaan.

17 On vielä todettava, että yksityiset henkilöt ja erityisesti valtionavustuksia saavat yritykset, voivat tietyin edellytyksin rinnastua hankintaviranomaisiin direktiivissä tarkoitettujen julkisia hankintoja koskevien velvoitteiden osalta. Tältä osin direktiivin 3 artiklan täytäntöönpanoa ei riitä varmistamaan EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan perusteella jäsenvaltioille kuuluva velvoite lojaaliin yhteistyöhön ja avunantoon komission työskentelyn helpottamiseksi sen täyttäessä tehtäväänsä. Siten jäsenvaltioiden kuuluu panna kyseinen säännös täytäntöön, jotta varmistetaan myös yksityisten henkilöiden velvoite noudattaa sitä.

18 Niistä muodollisista ja menettelyä koskevista vaikeuksista, joihin Helleenien tasavalta on vedonnut perustellakseen asetusehdotuksen hyväksymisen viivästymistä, on lopuksi muistutettava, kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, että jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai oloihin vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja (ks. erityisesti asia C-147/94, komissio

v. Espanja, tuomio 6.4.1995, Kok. 1995, s. I-1015, 5 kohta; asia C-259/94, komissio v. Kreikka, tuomio 6.7.1995, Kok. 1995, s. I-1947, 5 kohta ja asia C-253/95, komissio v. Saksa, tuomio 2.5.1996, Kok. 1996, s. I-2423, 12 kohta).

19 Sen vuoksi on todettava, että Helleenien tasavalta on jättänyt noudattamatta ne velvoitteet, jotka sille kuuluvat direktiivin 5 artiklan mukaan, kun se ei mainitun direktiivin täysimääräiseksi noudattamiseksi ole asetetussa määräajassa antanut tarpeellisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

Oikeudenkäyntikulut

20 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan hävinnyt osapuoli velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Helleenien tasavalta on hävinnyt asian, se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Helleenien tasavalta on jättänyt noudattamatta ne velvoitteet, jotka sille kuuluvat 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 5 artiklan

mukaan, kun se ei mainitun direktiivin täysimääräiseksi noudattamiseksi ole asetetussa määräajassa antanut tarpeellisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

2) Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Edward Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 19 päivänä syyskuuta 1996.

R. Grass D. A. O. Edward

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja