JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
PHILIPPE LÉGER
20 päivänä kesäkuuta 1996 *

1. Nyt käsiteltävänä olevalla kanteella komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Helleenien tasavalta on jättänyt noudattamatta ne velvoitteet, jotka sille kuuluvat ETY: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 [1] (jäljempänä direktiivi) mukaan, kun se ei direktiivin noudattamiseksi ole asetetussa määräajassa antanut julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten osalta tarpeellisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä ja/tai antanut niistä tietoa komissiolle. Lisäksi komissio vaatii, että Helleenien tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

2. Direktiivin 5 artiklan perusteella jäsenvaltioiden oli saatettava voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet 21 päivään joulukuuta 1991 mennessä. Jäsenvaltioiden oli lisäksi toimitettava "— — tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset kirjallisina komissiolle".

3. Koska komissio ei ollut saanut ilmoitusta yhdestäkään täytäntöönpanoa koskeneesta toimenpiteestä, komissio osoitti perustamissopimuksen 169 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti 20.5.1992 päivätyllä kirjeellä Helleenien tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se pyysi tätä esittämään kahden kuukauden määräajassa huomautuksensa.

4. Kreikan hallitus ilmoitti 17.6.1993 päivätyssä vastauksessaan komissiolle, että direktiivi oli saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä julkisten rakennusurakoiden osalta 15.1.1993 annetulla presidentin asetuksella nro 23; julkisten tavaranhankintojen osalta Kreikan hallitus ilmoitti, ettei mihinkään toimenpiteeseen ollut ryhdytty.

5. Koska komissio ei ollut saanut mitään uutta tietoa direktiivin täytäntöönpanosta julkisten tavaranhankintojen osalta, komissio osoitti 4.7.1994 Helleenien tasavallalle perustellun lausunnon, jossa se pyysi tätä toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet kahden kuukauden määräajassa.

6. Kreikan hallitus ilmoitti 18.8.1994 komissiolle siitä, että parhaillaan oltiin valmistele-

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 395, s. 33.

massa presidentin asetusta, jolla direktiivi pantaisiin täytäntöön julkisten tavaranhankintojen osalta.

7. Koska Helleenien tasavalta ei kuitenkaan mukautunut direktiivin vaatimuksiin kyseisellä riidanalaisella alueella, komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen, joka merkittiin rekisteriin 6.7.1995 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamossa.

8. Kuten komissio täsmensi suullisessa käsittelyssä, väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen koskee direktiivin säännösten täytäntöönpanon laiminlyöntiä ainoastaan julkisia *tavaranhankintoja* koskevien sopimusten osalta. Varsinaisen kanteen muotoilu eroaa lievästi siitä, mitä esitettiin perustellussa lausunnossa (jossa täytäntöönpanon laiminlyönnistä arvosteltiin "tavaranhankintojen osalta", kun taas kanteessa Helleenien tasavaltaa arvostellaan siitä, että se ei ole "täysimääräisesti" mukautunut direktiivin vaatimuksiin "— — varsinkaan — — julkisten tavaranhankintojen osalta — —"); tätä seikkaa ei mielestäni voida kuitenkaan tulkita siten, että kanteen kohdetta olisi muutettu. Myöskään asianosaiset eivät ole vedonneet tähän.

9. Vastaaja ei kiistä sitä, ettei se ole asetetussa määräajassa toteuttanut direktiivin muodollisen täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä julkisten tavaranhankintojen osalta. Vastaaja vaati kuitenkin kanteen hylkäämistä.

10. Vastaaja katsoo eninnäkin, että Kreikan oikeudessa julkisiin rakennusurakoihin ja tavaranhankintoihin sovellettavat säännökset, tarkasteltuina yhdessä siviili- ja hallintoprosessilain säännösten sekä Kreikan korkeimman hallinto-oikeuden (Symvoulio Epikrateias) perussääntöjen [2] kanssa, tarjoavat jo riittävästi oikeussuojaa direktiivin vaatimuksiin nähden; tämä suoja on vahvistunut entisestään Kreikan korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön viimeaikaisen kehityksen myötä.

11. Lisäksi vastaaja ilmoittaa toteuttaneensa täydentäviä toimenpiteitä direktiivin täysimääräiseksi noudattamiseksi. Niinpä vastaaja toteaa, että 15.3.1993 tehdyllä ministeriön päätöksellä P1/481 perustettiin tilapäinen komitea, jonka tehtävänä oli lainsäädännön valmistelu ja, jos tarvetta on, ehdotusten tekeminen lisätoimenpiteistä. Vastaaja lisää, että komissiolle toimitettiin 22.7.1994 ehdotus presidentin asetukseksi ja että tämä asetusehdotus on enää viimeisiä allekirjoituksia vailla.

12. Helleenien tasavalta perustelee kyseisten säännösten hyväksymisen viivästymistä

2 — Itse asiassa kyse on "korkeinta hallinto-oikeutta koskevan lainsäädännön kodifioinnista" annetun presidentin asetuksen nro 18/89 52 pykälästä, joka tarkemmin sanottuna koskee "menettelyä riidanalaisen hallinnollisen päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi kumoamisvaatimuksen avulla".

muodollisilla ja menettelyä koskevilla vaikeuksilla, kuten sillä, että niiden valmistelu kuului yhteisesti useille viranomaisille (teollisuusministeriölle ja julkisten rakennusurakoiden ministeriölle); ennen muuta se esittää perusteeksi kuitenkin Kreikan korkeimman hallinto-oikeuden riita-asioiden osaston viimeaikaisen oikeuskäytännön kehityksen. Niinpä vastaaja vetoaa siihen, että tämä korkeimman asteen tuomioistuin on hiljattain antanut useita tuomioita [3], jotka koskevat valtion tavaranhankintojen ja julkisten rakennusurakoiden tarjouskilpailuja ja joissa nimenomaisesti viitataan direktiiviin. Ottaen huomioon tämän viimeaikaisen kehityksen Helleenien tasavalta ilmoittaa tarkastelevansa uudelleen kaikkia käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja sekä kysymystä siitä, onko tarpeen viedä eteenpäin hyväksymismenettelyä kyseistä presidentin asetusta koskevan ehdotuksen osalta. Lisäksi vastaaja ilmoittaa, että komission esittämien huomautusten johdosta edellä mainittuun ehdotukseen presidentin asetukseksi on tehty muutoksia.

13. Näitä perusteluja ei voida pitää vakuuttavina.

14. Presidentin asetuksen nro 18/89 52 pykälään, jossa on yleisluontoisia säännöksiä, joiden perusteella riidanalaisen hallinnollisen päätöksen täytäntöönpano voidaan keskeyttää kumoamisvaatimuksen avulla, ei voida pätevästi vedota sen osoittamiseksi, että direktiivi on jo täysimääräisesti ja moitteettomasti pantu täytäntöön. [4]

15. Ryhtymättä yksityiskohtaisesti vertaamaan tämän säännöksen sisältöä direktiivin vaatimuksiin, voidaan vain todeta, että kaikki direktiivissä säädetyt toimenpiteet eivät sisälly siihen lainsäädäntöön, johon on vedottu, kuten komissio suullisessa käsittelyssä totesi. Esimerkinomaisesti voidaan todeta, että 52 pykälä koskee ainoastaan täytäntöönpanon keskeyttämismenettelyjä, kun taas direktiivin 2 artiklan a alakohdassa säädetään yleisemmin "väliaikaisista toimenpiteistä — — mukaan lukien toimenpiteet julkisen hankintasopimusmenettelyn taikka hankintaviranomaisen tekemän päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi tai niiden keskeyttämisen varmistamiseksi". Voidaan myös todeta, että vetoaminen 52 pykälään edellyttää Kreikan oikeuden mukaan pääasiavaatimusta (jolla on vaadittu riidanalaisen hallinnollisen päätöksen kumoamista). Sitä vastoin direktiivissä tarkoitetut väliaikaiset toimenpiteet eivät edellytä mitään edeltäviä toimia. Lisäksi on syytä mainita, että direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa kehotetaan jäsenvaltioita saattamaan muutoksenhakumenettelyt kaikkien niiden käytettäviksi, "jotka joko ovat olleet tai ovat tavoittelemassa jotain julkisia tavaranhankintoja tai rakennusurakoita koskevaa sopimusta ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata", kun taas kreikkalaisen säännöksen mukaan muutoksenhakuoikeus on ainoastaan sillä, joka on vaatinut kumoamista.

3 — Tuomiot nro 39/1991, 355/1995, 470/1995, 471/1995, 473/1995 ja 559/1995.

4 — Todettakoon, että vaikka myönnettäisiinkin tämän säännöksen voivan olla direktiivin moitteetonta täytäntöönpanoa, niin joka tapauksessa on ainakin laiminlyöty tämän säännöksen antaminen tiedoksi komissiolle asetetussa määräajassa, koska Helleenien tasavalta vetosi tähän säännökseen ensimmäisen kerran vasta vastauskirjelmässään oikeudenkäynnin yhteydessä sen jälkeen, kun oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely oli jo päättynyt.

16. Mainittakoon lisäksi, että viitatessaan itsekin siihen, että direktiivin täysimääräisen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet ovat valmisteilla ja että kyseiseen ehdotukseen presidentin asetukseksi on tehty muutoksia komission huomautusten perusteella, Kreikan hallitus myöntää, epäsuorasti mutta kuitenkin kiistämättömästi sen, että kansallinen voimassa oleva lainsäädäntö ei täysin täytä direktiivin vaatimuksia ja että direktiiviä ei ole pantu määräajassa täytäntöön.

17. Niitä perusteluja, jotka on esitetty näiden toimenpiteiden hyväksymisen viivästymisen ja erityisesti mainitun presidentin asetusta koskevan ehdotuksen viivästymisen osalta, ei voida myöskään hyväksyä.

18. Ensinnäkin ne muodolliset ja menettelyä koskevat vaikeudet, jotka ovat ilmenneet menettelyssä, kuten valmistelun kuuluminen yhteisesti usealle ministeriölle, ovat vailla merkitystä: yhteisöjen tuomioistuin ei milloinkaan ole pitänyt hyväksyttävänä vetoamista kansallisen oikeuden velvoitteisiin ja on todennut, että "— — jäsenvaltio ei voi kansallisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai oloihin vetoamalla perustella sitä, miksi se ei ole noudattanut direktiivissä säädettyjä velvoitteita ja määräaikoja" [5].

19. Vastaaja vetoaa siihen, että Kreikan korkein hallinto-oikeus oikeuskäytännössään tulkitsee kansallisia voimassa olevia säännöksiä direktiivin mukaisesti, millä se huolehtisi, jos ei direktiivin muodollisesta, niin ainakin sen aineellisesta täytäntöönpanosta; tähän on ensinnäkin todettava, että suurin osa mainituista tuomioista on annettu vuonna 1995 ja että Helleenien tasavalta ei tämän vuoksi missään tapauksessa voi pätevästi vedota niihin, koska "jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnin olemassaoloa arvioitaessa on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena, kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä ja ettei yhteisöjen tuomioistuin ota huomioon tämän jälkeen tapahtuneita muutoksia" [6]. Sen vuoksi ei mielestäni ole syytä tutkia kyseisten tuomioiden sisältöä huolimatta siitä merkityksestä, joka niillä on voinut olla asianosaisten tässä oikeudenkäynnissä esittämissä perusteluissa.

20. Ainoastaan tuomioon nro 39/1991, joka on annettu ennen oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn päättymistä, voitaisiin tässä asiassa mahdollisesti pätevästi vedota. Tässä tuomiossa Kreikan korkeimman hallinto-oikeuden keskeyttämisasioiden jaosto on erään luonnonsuojeluyhdistyksen hakemuksesta edellä mainitun 52 pykälän mukaisesti väliaikaisesti keskeyttänyt sellaisten päätösten täytäntöönpanon, jotka koskivat sopimusten tekemistä julkisista rakennusurakoista.

21. Tähän tuomioon vetoaminen on mielestäni kuitenkin merkityksetöntä. Ensinnäkin

5 — Esim. asia C-253/95, komissio v. Saksa, tuomio 2.5.1996 (12 kohta, Kok. 1996, s. I-2423).

6 — Asia C-133/94, komissio v. Belgia, tuomio 2.5.1996 (17 kohta, Kok. 1996, s. I-2323).

on huomattava, että päätös koskee julkisia rakennusurakoita, vaikka kanteen kohde on rajattu julkisiin tavaranhankintoihin.

22. Mutta ennen kaikkea, ja ryhtymättä arvioimaan Kreikan korkeimman hallinto-oikeuden tekemän tulkinnan yhdenmukaisuutta direktiivin vaatimusten kanssa, voidaan vain todeta, että yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että "— — tietyn käytännön yhdenmukaisuuden tietyn direktiivin pakottavien suojavaatimusten kanssa ei voida katsoa olevan syy sille, ettei tätä direktiiviä panna täytäntöön kansallisessa oikeusjärjestyksessä sellaisilla säännöksillä, jotka ovat omiaan luomaan riittävän täsmällisen, selvän ja avoimen tilanteen, jonka perusteella yksityiset voivat tuntea oikeutensa ja velvollisuutensa". Yhteisöjen tuomioistuin on lisännyt, että "— — jäsenvaltioiden on annettava täsmälliset oikeudelliset säännökset kyseisellä alueella, jotta voidaan taata direktiivien täysimääräinen soveltaminen oikeudellisesti eikä pelkästään tosiasiallisesti" [7].

23. Muistettakoon vielä — vaikka Helleenien tasavalta kieltäytyykin sitä hyväksymästä [8] — että sen salliminen, että puolustukseksi vedottu oikeuskäytäntö voisi olla hyväksyttävä syy täytäntöönpanoa koskevien toimenpiteiden hyväksymisen viivästymiselle, saattaisi johtaa siihen, että oikeuskäytäntöä voitaisiin pitää keinona, jolla direktiivin moitteeton täytäntöönpano taataan asianmukaisesti.

24. Tämän hyväksyminen olisi vastoin niitä täytäntöönpanon edellyttämiä perustavanlaatuisia vaatimuksia, jotka koskevat oikeusvarmuutta ja tarkoituksenmukaista julkisuutta. [9] Yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen täsmentänyt, että tietyn direktiivin säännökset on pantava täytäntöön "yksiselitteisen pakottavasti — — edellytettyä tapauskohtaisuutta, täsmällisyyttä ja selvyyttä noudattaen — — jotta täytetään oikeusvarmuuden vaatimukset" [10]; täytäntöönpanosta on huolehdittava siten, että "siinä tapauksessa, että direktiivissä tarkoitettaisiin luoda oikeuksia yksityisille, asianomaisilla on mahdollisuus tuntea kaikki oikeutensa ja, jos tarvetta on, mahdollisuus vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa" [11].

25. Juuri nämä oikeusvarmuuteen ja tarkoituksenmukaiseen julkisuuteen liittyvät pohdinnat ovat taustalla, kun direktiivin 5 artiklassa, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan saattamaan voimaan "tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät toimenpiteet", mainitaan nimenomaisesti "keskeiset kansalliset *lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset*" [12].

26. Kansallinen oikeuskäytäntö, jossa kansallisen oikeuden säännöksiä tulkitaan

7 — Asia C-59/89, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2607, 28 kohta).

8 — Vastauskirjelmän 1 kohta, ensimmäinen kappale.

9 — Ks. myös tässä merkityksessä julkisasiamies Tesauron 28.11.1995 antama ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94, Dilenkofer ym. (24 kohta, Kok. 1996, s. I-4845).

10 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991, 24 kohta.

11 — Asia 363/85, komissio v. Italia, tuomio 9.4.1987 (Kok. 1987, s. 1733, 7 kohta).

12 — Kursivointi kirjoittajan.

tavalla, jonka arvioidaan olevan direktiivin vaatimusten mukaista, ei riitä antamaan näille säännöksille direktiivin täytäntöönpanoa koskevien toimenpiteiden luonnetta.

27. Koska direktiiviä ei asetetussa määräajassa ole pantu täytäntöön, komission tältä osin nostamaa kannetta on pidettävä perusteltuna.

28. Sen vuoksi ehdotan, että Helleenien tasavallan todettaisiin jättäneen 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 tämän direktiivin noudattamiseksi ole asetetussa määräajassa antanut julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten osalta tarpeellisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä. Lisäksi ehdotan, että Helleenien tasavalta velvoitettaisiin korvaamaan oikeudenkäyntikulut työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti.