UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

28 päivänä tammikuuta 2010 *

Asiassa C-456/08,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 20.10.2008,

Euroopan komissio, asiamiehinään G. Zavvos, M. Konstantinidis ja E. White, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, avustajanaan A. Collins, SC, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: toisen jaoston puheenjohtaja J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari), joka hoitaa kolmannen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus ja A. Ó Caoimh,

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24.9.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 29.10.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Irlanti ei ole noudattanut sovellettavien määräaikojen osalta 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 18.6.1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1; jäljempänä direktiivi 89/665), 1 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, ja tiedoksiannon puuttumisen

osalta direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, sekä julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14.6.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY (EYVL L 199, s. 54), sellaisena kuin se on muutettuna 13.10.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/52/EY (EYVL L 328, s. 1; jäljempänä direktiivi 93/37), 8 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan sellaisia määräaikoja koskevien kansallisten oikeussääntöjen vuoksi, joita sovelletaan siihen, kun tarjoajat käyttävät oikeuttaan muutoksenhakuun tuomioistuimissa julkisten hankintasopimusten tekomenettelyjen yhteydessä, ja sen vuoksi, ettei se ole antanut hankintasopimuksen tekemistä koskevaa päätöstä tiedoksi kantelijalle kyseisessä hankintasopimuksen tekomenettelyssä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

2 Direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että [julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 26.7.1971 annetun neuvoston direktiivin] 71/305/ETY [EYVL L 185, s. 5], [julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 21.12.1976 annetun neuvoston direktiivin] 77/62/ETY [EYVL 1977, L 13, s. 1] ja [direktiivin] 92/50/ETY soveltamisalaan kuuluviin sopimusten tekomenettelyihin liittyviin hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja erityisesti niin nopeasti kuin mahdollista seuraavien artikloiden ja erityisesti 2 artiklan 7 kohdan mukaisesti, kun edellä tarkoitetut päätökset ovat vastoin julkisia hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta tai sen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettuja kansallisia sääntöjä.”

3 Direktiivin 89/665 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 artiklassa säädettyihin muutoksenhakumenettelyihin liittyviin toimenpiteisiin sisältyy valtuudet

a) ryhtyä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja kiireellisesti väliaikaisiin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on saada väitetty virheellinen menettely päättymään tai estää kyseisiin etuihin kohdistuvat lisävahingot, mukaan lukien toimenpiteet julkisen hankintasopimusmenettelyn taikka hankintaviranomaisen tekemän päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi tai niiden keskeyttämisen varmistamiseksi

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

c) korvata virheellisestä menettelystä kärsineen vahingot.”

4 Direktiivin 93/37 8 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hankintaviranomaisten on ilmoitettava ehdokkaille ja tarjoajille mahdollisimman nopeasti ja pyydettäessä kirjallisesti päätökset, jotka koskevat sopimusten tekemistä, mukaan lukien seikat, joiden perusteella ne ovat päättäneet olla tekemättä tarjouskilpailun kohteena ollutta sopimusta tai aloittaa menettelyn uudelleen.

Hankintaviranomaisten on ilmoitettava näistä päätöksistä myös Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistolle.”

Kansallinen säännöstö

5 Ylimpien tuomioistuinten työjärjestyksen (Rules of the Superior Courts), sellaisena kuin se on Statutory Instrument nro 374/1998:ssa (jäljempänä RSC), 84A §:n 4 momentissa määrätään seuraavaa:

”Julkisia hankintoja koskevan sopimuksen tekemistä koskevaan päätökseen tai tällaisen sopimuksen tekemiseen on haettava muutosta [application for the review] mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja joka tapauksessa kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun muutoksen hakemisen perusteet ovat ensimmäisen kerran tulleet esille, jollei tuomioistuin katso, että tämän määräajan pidentämiseen on olemassa hyvä syy.”

Asian tausta ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

6 National Roads Authority (valtakunnallinen tieviranomainen, jäljempänä NRA) on julkinen elin, jonka tehtävänä on organisoida teiden rakentaminen ja kunnossapito Irlannissa.

7 SIAC Construction Ltd (jäljempänä SIAC) on osakeyhtiö, jonka kotipaikka on Irlannissa ja joka toimii rakennusalalla.

8 NRA julkaisi 10.7.2001 Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä kiinnostuksenilmaisupyynnön, joka koski Dundalkin kaupungin läntisen ohitustien suunnittelua, rakentamista, rahoitusta sekä käyttöä. Urakoitsijan oli tarkoitus solmia NRA:n kanssa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus ja ylläpitää tätä tieosuutta noin 30 vuotta.

9 Joulukuussa 2001 neljä ehdokasta kutsuttiin osallistumaan neuvotteluihin.

10 Näistä neljästä ehdokkaasta kaksi eli EuroLink-niminen konsortio, johon SIAC kuului, ja Celtic Road Group -niminen konsortio (jäljempänä CRG), valittiin vuoden 2003 huhtikuussa osallistumaan tarkempiin neuvotteluihin.

11 NRA pyysi 8.8.2003 EuroLinkiä ja CRG:tä esittämään parhaan lopullisen tarjouksen.

12 EuroLinkille ilmoitettiin 14.10.2003 päivätyllä kirjeellä, että NRA oli päättänyt valita CRG:n etusijalla olevaksi tarjoajaksi. Tässä NRA:n kirjeessä täsmennettiin, että kyse ei ollut EuroLinkin tekemän tarjouksen hylkäämisestä. Kirjeessä selostettiin, että NRA tulisi jatkamaan keskusteluja CRG:n kanssa, mikä saattoi johtaa kyseistä hanketta koskevan sopimuksen tekemiseen. Jos nämä keskustelut päättyisivät ilman, että tätä sopimusta tehtäisiin, NRA varasi itselleen oikeuden kutsua EuroLink aloittamaan keskustelut sen kanssa CRG:n sijasta.

13 NRA päätti 9.12.2003 antaa kyseisen hankintasopimuksen CRG:lle.

14 NRA allekirjoitti 5.2.2004 sopimuksen CRG:n kanssa. Tätä koskeva ilmoitus julkaistiin NRA:n internetsivuilla 9.2.2004. Ilmoitus tehdystä sopimuksesta julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 3.4.2004.

15 SIAC nosti 8.4.2004 High Courtissa (Irlanti) vahingonkorvauskanteen. SIAC valitti erityisesti yhtäältä neuvottelumenettelyn valinnasta ja toisaalta tietyistä sääntöjenvastaisuuksista, joita sen mukaan oli tapahtunut esitettäessä parhaita lopullisia tarjouksia ja arvioitaessa niitä. Muutoksenhaun määräaikojen osalta SIAC esitti, että päivämäärä, jona muutoksenhaun määräaika alkoi kulua, oli päivämäärä, jona sopimus allekirjoitettiin CRG:n kanssa, eli 5.2.2004.

16 High Courtin mukaan muutoksenhaun kannalta merkitykselliset perusteet ilmenivät päivämääränä, jona konsortiolle, johon SIAC kuului, ilmoitettiin etusijalla olevan tarjoajan nimi, eli 14.10.2003. SIAC:n olisi pitänyt RSC:n 84A §:n mukaan nostaa kanteensa viimeistään kolme kuukautta tämän päivämäärän jälkeen. Niinpä High Court hylkäsi 16.7.2004 antamallaan tuomiolla SIAC:n kanteen liian myöhään nostettuna.

17 SIAC teki kantelun komissiolle. Komissio osoitti 10.4.2006 Irlannille virallisen huomautuksen, johon kyseinen jäsenvaltio vastasi 30.5.2006.

18 Komissio lähetti 15.12.2006 täydentävän virallisen huomautuksen Irlannille, joka vastasi siihen 21.2.2007.

19 Koska saadut selitykset eivät vakuuttaneet komissiota, se osoitti 1.2.2008 Irlannille perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta. Irlanti vastasi perusteltuun lausuntoon 25.6.2008.

20 Koska komissio ei ollut tyytyväinen tähän vastaukseen, se nosti nyt käsiteltävän kanteen.

Kanne

Ensimmäinen kanneperuste

21 Komission ensimmäinen kanneperuste koskee sitä, että NRA ei ole ilmoittanut hylätylle tarjoajalle päätöksestään tehdä Dundalkin kaupungin läntisen ohitustien suunnittelua, rakentamista, rahoitusta ja käyttöä koskeva hankintasopimus.

Asianosaisten lausumat

22 Komissio esittää, että direktiivin 93/37 8 artiklan 2 kohdan nojalla julkisen hankintasopimuksen tekemistä koskevan päätöksen tiedoksi antaminen ehdokkaille ja tarjoajille, joita ei ole valittu, on pakollista. Lisäksi komissio väittää, että direktiivin 89/665 yhteydessä täydellinen oikeussuoja merkitsee velvollisuutta ilmoittaa ehdokkaille ja tarjoajille kyseisestä päätöksestä.

23 Se, että EuroLinkille ilmoitettiin NRA:n 14.10.2003 päivätyllä kirjeellä CRG:n valitsemisesta etusijalle olevaksi tarjoajaksi, ei komission mukaan merkitse EuroLinkin tekemän tarjouksen hylkäämistä. Niinpä kyseinen kirje ei muodosta direktiivissä 89/665 ja direktiivin 93/37 8 artiklan 2 kohdassa säädettyä hankintasopimuksen tekemistä koskevan päätöksen tiedoksiantoa.

24 Koska on selvää, että SIAC:lle ei ole annettu tiedoksi päätöstä kyseisen hankintamenettelyn lopullisesta ratkaisemisesta, näiden säännösten vaatimuksia ei komission mukaan ole noudatettu.

25 Irlanti myöntää, että jäsenvaltioilla on velvollisuus ilmoittaa ehdokkaille ja tarjoajille mahdollisimman nopeasti päätöksistä, jotka koskevat sopimusten tekemistä, ja väittää, että se on pannut tarkasti täytäntöön kansallisessa oikeudessaan direktiivin 93/37 8 artiklan 2 kohdan, jossa säädetään tästä velvollisuudesta, säännökset. Komissio ei sitä paitsi Irlannin mukaan väitä, että Irlannin tätä alaa koskeva säännöstö ei olisi sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa.

26 Dundalkin ohitustietä koskevan hankintasopimuksen osalta Irlanti myöntää, ettei se, että EuroLinkille ilmoitettiin 14.10.2003 etusijalla olevasta tarjoajasta, vastaa kyseisen hankintasopimuksen tekemistä koskevan päätöksen tiedoksiantoa.

27 High Courtin 16.7.2004 antamasta tuomiosta ilmenee Irlannin mukaan kuitenkin, että kyseisenä päivämääränä SIAC:lle oli selvää, että päätös kyseisen hankintasopimuksen tekemisestä oli tehty. SIAC ei voinut olla tietämättä siitä, että NRA oli sitoutunut menettelyyn, joka oli tarpeen sopimuksen tekemiseksi CRG:n kanssa. Irlannin mukaan tästä seuraa, että nyt esillä olevan tapauksen olosuhteissa siitä, että kyseisen hankintamenettelyn lopullista ratkaisemista ei ole annettu tiedoksi, ei ole aiheutunut mitään vahinkoa.

28 Irlanti esittää, että koska kansallisella oikeudella pannaan julkisten hankintasopimusten tekemistä koskevien päätösten tiedoksi antamista koskeva yhteisön järjestelmä tarkasti täytäntöön, yhden ainoan sellaisen tapauksen perusteella, jossa tiedoksiantoa ei ole tehty, ei voida katsoa, ettei Irlanti olisi noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

29 Direktiivin 93/37 8 artiklan 2 kohdassa säädetään, että hankintaviranomaisten on ilmoitettava ehdokkaille ja tarjoajille mahdollisimman nopeasti päätöksistä, jotka koskevat sopimusten tekemistä. Julkisen hankintasopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestä ilmoittaminen ehdokkaille ja tarjoajille, joita ei ole valittu, on pakollista tämän säännöksen nojalla.

30 Sama velvoite käy ilmi myös direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdasta, koska mahdollisuus hakea tehokkaasti oikeussuojaa hankintapäätösten yhteydessä edellyttää, että kaikki ehdokkaat ja tarjoajat saavat niistä ajoissa tiedon (ks. vastaavasti asia C-212/02, tuomio 24.6.2004, 21 kohta ja asia C-444/06, komissio v. Espanja, tuomio 3.4.2008, Kok., s. I-2045, 38 kohta).

31 On selvää, että nyt käsitelvävässä tapauksessa NRA ei ole koskaan virallisesti antanut EuroLinkille tiedoksi päätöstään antaa kyseinen hankintasopimus CRG:lle.

32 Tämän tiedon välittämisellä NRA:n internetsivuilla 9.2.2004 ja julkaisemisella Euroopan unionin virallisessa lehdessä 3.4.2004 ei voida korjata tätä asianmukaisella tavalla.

33 Nämä tiedot nimittäin välitettiin yleisölle sopimuksen 5.2.2004 toteutuneen allekirjoittamisen jälkeen, vaikka ehdokkaiden ja tarjoajien tehokkaan oikeussuojan varmistamiseksi niiden olisi pitänyt saada tieto NRA:n hankintasopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestä hyvissä ajoin ennen sopimuksen tekemistä (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 21 kohta ja em. asia komissio v. Espanja, tuomion 38 kohta).

34 NRA ei näin ollen ole noudattanut kyseistä hankintaa tehdessään direktiivin 93/37 8 artiklan 2 kohdan ja direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan mukaisia ilmoittamista koskevia velvollisuuksiaan.

35 Irlanti viittaa tältä osin NRA:n 14.10.2003 päivättyyn kirjeeseen ja esittää, että nyt käsiteltävässä asiassa SIAC:lle ei kuitenkaan ole aiheutunut minkäänlaista vahinkoa. Kyseisen jäsenvaltion mukaan SIAC ei tämän päivämäärän jälkeen voinut olla tietämätön siitä, että NRA oli sitoutunut menettelyyn, joka oli tarpeen sopimuksen tekemiseksi CRG:n kanssa.

36 Näitä perusteluja ei voida hyväksyä.

37 Yhtäältä on niin, että NRA ei 14.10.2003 päivätyssä kirjeessään ole antanut tiedoksi kyseisen hankintamenettelyn lopullista ratkaisemista koskevaa päätöstä. NRA yksinkertaisesti ilmoitti pitävänsä CRG:tä etusijalla olevana tarjoajana. NRA jopa täsmensi, että jos sen ja CRG:n väliset keskustelut eivät johtaisi tulokseen, se varaisi itselleen oikeuden aloittaa keskustelut EuroLinkin kanssa CRG:n asemesta. Tässä vaiheessa EuroLinkiltä ei lopullisesti viety kaikkia mahdollisuuksia siihen, että kyseinen hankintasopimus tehtäisiin sen kanssa, ja EuroLink saattoi pätevästi katsoa, että kyseisen hankintasopimuksen tekomenettely ei ollut vielä päättynyt.

38 Toisaalta on joka tapauksessa niin, että jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen ei edellytä sitä, että tästä laiminlyönnistä todettaisiin aiheutuneen vahinkoa (ks. asia C-263/96, komissio v. Belgia, tuomio 18.12.1997, Kok., s. I-7453, 30 kohta ja yhdistetyt asiat C-20/01 ja C-28/01, komissio v. Saksa, tuomio 10.4.2003, Kok., s. I-3609, 42 kohta).

39 Lopuksi Irlanti väittää, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö on sopusoinnussa yhteisön säännöstössä asetettujen tiedottamista koskevien velvollisuuksien kanssa. Niinpä sellaisen yksittäisen tapauksen perusteella, jossa ei ole annettu tiedoksi päätöstä,

joka koskee julkisen hankintasopimuksen tekemistä, ei sen mukaan voida päätellä, että jäsenvaltio ei olisi noudattanut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan.

40 Myöskään tätä perustelua ei voida hyväksyä.

41 Tarvitsematta ottaa kantaa väitteeseen siitä, että kyseisellä kansallisella lainsäädännöllä pannaan asianmukaisesti täytäntöön yhteisön oikeuden tätä alaa koskevat vaatimukset, on riittävää muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä voidaan sen lisäksi, että tutkitaan, ovatko jäsenvaltion lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa, myös määrittää, että jäsenvaltion viranomainen on rikkonut yhteisön säännöstöä konkreettisessa yksittäistapauksessa (ks. julkisten hankintasopimusten tekemisen osalta em. yhdistetyt asiat komissio v. Saksa, tuomio 10.4.2003, 30 kohta ja asia C-275/08, komissio v. Saksa, tuomio 15.10.2009, 27 kohta).

42 Tästä seuraa, että ensimmäinen kanneperuste on perusteltu.

Toinen kanneperuste

43 Komission toinen kanneperuste on kaksiosainen. Komissio esittää yhtäältä, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö merkitsee epävarmuutta sen suhteen, mikä on se päätös, joka on riitautettava. Toisaalta komissio väittää, että tämä lainsäädäntö merkitsee epävarmuutta tällaisen muutoksenhaun määräaikojen suhteen.

Jälkimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa

– Asianosaisten lausumat

44 Komisso väittää, että tarjoajien on vaikeaa tietää, mikä hankintaviranomaisen päätös niiden on riitautettava ja mikä on se päivämäärä, josta kyseisen päätöksen riitauttamiselle varattu määräaika alkaa kulua. Komissio väittää, että tämä epävarmuus johtuu RSC:n 84A §:n 4 momentin sanamuodosta samoin kuin sen tulkinnasta, josta ei ole varmuutta.

45 Komissio korostaa, että RSC:n 84A §:n 4 momentissa käytetyllä ilmaisulla ”julkisia hankintoja koskevan sopimuksen tekemistä koskeva päätös tai tällaisen sopimuksen tekeminen” tarkoitetaan päätöksiä, jotka voidaan riitauttaa, ja että tässä määräyksessä ei mainita hankintaviranomaisen tekemiä aiempia väliaikaisia päätöksiä. High Court on 16.7.2004 antamassaan tuomiossa katsonut komission mukaan, että kyseistä määräystä ei sovelleta yksinomaan hankintasopimuksen tekemistä koskevaan päätökseen tai tällaisen hankintasopimuksen tekemiseen vaan että sitä sovelletaan myös hankintasopimusten tekomenettelyjä koskeviin hankintaviranomaisen päätöksiin.

46 Komission mukaan kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö ei vaikuta olevan sopusoinnussa oikeusvarmuuden perusperiaatteen ja direktiivissä 89/665 tarkoitetun tehokkuusvaatimuksen – joka on tämän periaatteen sovellutus – kanssa, sillä tarjoajille jää epävarmaksi, mikä on niiden tilanne niiden aikoessa hakea muutosta hankintamenettelyn ratkaisemista koskevaan päätökseen, jonka hankintaviranomainen on tehnyt kaksivaiheisessa menettelyssä, jossa hankintamenettely ratkaistaan lopullisesti tarjoajan valinnan jälkeen.

47 Komissio väittää, että tarjoajille pitäisi ilmoittaa selvästi, että RSC:n 84A §:n 4 momenttia ei sovelleta yksinomaan hankintasopimusten tekemistä koskeviin päätök-

siin vaan myös väliaikaisiin päätöksiin, jotka hankintaviranomainen tekee tarjouspyyntömenettelyssä, kuten päätöksiin, jotka koskevat etusijalla olevan tarjoajan valintaa.

48 Irlanti muistuttaa, että direktiivin 89/665 1 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että muutosta voidaan hakea tehokkaasti kaikkiin hankintaviranomaisten julkisten hankintasopimusten tekomenettelyissä tekemiin päätöksiin eikä yksinomaan näiden hankintasopimusten tekemistä koskeviin päätöksiin. Irlannin mukaan kansalliset tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat RSC:n 84A §:n 4 momenttia näiden vaatimusten mukaisesti. Irlanti toteaa erityisesti, että High Courtin 16.7.2004 antamassa tuomiossa on selvästi todettu, että tämän määräyksen nojalla voidaan riitauttaa kaikki päätökset, jotka hankintaviranomainen tekee hankintasopimuksen tekomenettelyssä, mikä on täysin direktiivin 89/665 1 artiklan mukaista.

49 Siitä päivämäärästä, josta alkaa kulua hankintaviranomaisen väliaikaisen päätöksen riitauttamiselle varattu määräaika, Irlanti huomauttaa direktiivissä 89/665 edellytettävän, että hankintaviranomaisen päätöksiin voidaan hakea muutosta nopeasti. Muutoksenhaku voidaan tutkia joutuisasti vain, jos riidan molemmilla asianosaisilla on velvollisuus toimia nopeasti tässä menettelyssä. Tätä tavoitetta ei Irlannin mukaan voida saavuttaa, jos siitä huolimatta, että asianosaisilla on tiedossaan kaikki tosiseikat ja oikeudelliset seikat, jotka ovat tarpeen tällaisen menettelyn aloittamiseksi, asianosaisten sallittaisiin odottaa sitä, että hankintapäätös annetaan muodollisesti tiedoksi, ennen kuin ne hakevat muutosta.

50 Irlanti väittää, että jos tarjoaja yksinkertaisesti voisi odottaa varsinaisen päätöksen siitä, ettei kyseistä hankintasopimusta anneta sille antamista tiedoksi huolimatta siitä, että tarjoaja tietää, ettei kyseistä hankintasopimusta ole annettu sille – minkä High Court totesi asiassa, jossa se antoi tuomionsa 16.7.2004 – tästä seuraisi, että muutoksenhakua hankintaviranomaisten kaikkiin päätöksiin koskevat määräajat pitenisivät huomattavasti.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

51 Unionin tuomioistuin on jo todennut, että direktiivin 89/665 kanssa ei ole ristiriidassa sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään, että prekluusion uhalla hankintaviranomaisen päätökseen on haettava muutosta säädetyssä määräajassa ja muutoksenhaun tueksi esitettävät väitteet hankintamenettelyn sääntöjenvastaisuuksista on esitettävä samassa määräajassa, jonka noudattamatta jättäminen merkitsee sitä, ettei tätä päätöstä enää voida riitauttaa tai ettei väitettä sääntöjenvastaisuudesta voida esittää, edellyttäen, että kyseinen määräaika on kohtuullinen (ks. asia C-241/06, Lämmerzahl, tuomio 11.10.2007, Kok., s. I-8415, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Tämä oikeuskäytäntö perustuu näkemykseen, jonka mukaan direktiivin 89/665 tavoitteen täydellinen toteuttaminen vaarantuisi, jos ehdokkaat ja tarjoajat voisivat missä hyvänsä hankintamenettelyn vaiheessa vedota julkisten hankintasopimusten tekemistä koskevien sääntöjen rikkomiseen ja pakottaa hankintaviranomaisen näin aloittamaan koko menettelyn uudelleen rikkomisten korjaamiseksi (ks. em. asia Lämmerzahl, tuomion 51 kohta).

53 Sitä vastoin kansalliset preklusiiviset määräajat, niiden soveltamissäännöt mukaan lukien, eivät saa itsessään tehdä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi asianomaiselle mahdollisesti yhteisön oikeudesta johtuvien oikeuksien käyttämistä (ks. em. asia Lämmerzahl, tuomion 52 kohta).

54 RSC 84A §:n 4 momentin mukaan ”julkisia hankintoja koskevan sopimuksen tekemistä koskevaan päätökseen tai tällaisen sopimuksen tekemiseen on haettava muutosta” tietyssä määräajassa.

55 On kuitenkin niin, että – kuten on tapahtunut asiassa, jossa High Court antoi tuomionsa 16.7.2004 – irlantilaiset tuomioistuimet voivat tulkita tätä määräystä siten, että sitä ei sovelleta yksinomaan julkisen hankintasopimuksen tekemistä koskevaan

lopulliseen päätökseen vaan myös välivaiheen päätöksiin, jotka hankintaviranomainen on tehnyt kyseisen hankintasopimuksen tekomenettelyn kuluessa. Jos lopullinen päätös hankintasopimuksen tekemisestä tehdään sen määräajan päättymisen jälkeen, joka on asetettu kyseisen välivaiheen päätöksen riitauttamiselle, ei ole mahdotonta, että prekluusio estäisi kiinnostunutta ehdokasta tai tarjoajaa hakemasta muutosta kyseisen hankintasopimuksen tekemiseen.

56 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen preklusiivisen määräajan soveltaminen ei saa johtaa siihen, että julkisten hankintasopimusten tekemistä koskevia päätöksiä koskevan muutoksenhakuoikeuden käytöltä riistetään sen konkreettinen tehokkuus (ks. vastaavasti asia C-470/99, Universale-Bau ym., tuomio 12.12.2002, Kok., s. I-11617, 72 kohta; asia C-327/00, Santex, tuomio 27.2.2003, Kok., s. I-1877, 51 ja 57 kohta sekä em. asia Lämmerzahl, tuomion 52 kohta).

57 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 51 kohdassa, ainoastaan silloin, kun kansallisesta lainsäädännöstä käy selvästi ilmi, että myös valmistelutoimet tai välivaiheen päätökset, jotka hankintaviranomaiset ovat tehneet julkisen hankintasopimuksen tekomenettelyssä, käynnistävät preklusiivisen määräajan, ehdokkaat ja tarjoajat kykenevät ryhtymään ajoissa tarvittaviin toimiin hakeakseen direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan mukaisesti muutosta mahdollisiin julkisia hankintasopimuksia koskevan lainsäädännön rikkomisiin.

58 Niinpä se, että RSC:n 84A §:n 4 momentissa säädetty muutoksenhakuaika ulotetaan, ilmaisematta sitä selvästi kyseisen määräyksen sanamuodossa, koskemaan muutoksenhakua välivaiheen päätöksiin, jotka hankintaviranomaiset tekevät julkisen hankintasopimuksen tekomenettelyssä, ei täytä kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdan vaatimuksia.

59 Irlanti esittää tällaista johtopäätöstä vastaan, että tällaisen määräajan soveltaminen näihin välivaiheen päätöksiin vastaa direktiivin 89/665 tavoitteita, erityisesti nopeutta koskevaa vaatimusta.

60 On tosin totta, että direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus varmistaa, että hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja niin nopeasti kuin mahdollista. Nopeuden tavoitteen, johon tällä direktiivillä pyritään, saavuttamiseksi jäsenvaltiot voivat asettaa muutoksenhaulle määräaikoja pakottaakseen toimijat nopeasti riitauttamaan valmistelevat toimet tai välivaiheen päätökset, jotka on tehty hankintasopimuksen tekomenettelyssä (ks. vastaavasti em. asia Universale Bau ym., tuomion 75–79 kohta; asia C-230/02, Grossmann Air Service, tuomio 12.2.2004, Kok., s. I-1829, 30 ja 36–39 kohta sekä em. asia Lämmerzahl, tuomion 50 ja 51 kohta).

61 Direktiivissä 89/665 tavoiteltu nopeuden tavoite on toteutettava kansallisessa oikeudessa sopusoinnussa oikeusvarmuuden vaatimusten kanssa. Tätä varten jäsenvaltioiden on otettava käyttöön määräaikojen järjestelmä, joka on riittävän täsmällinen, selkeä ja ennakoitavissa oleva, jotta yksityiset voisivat saada tietää oikeutensa ja velvollisuutensa (ks. vastaavasti asia C-361/88, komissio v. Saksa, tuomio 30.5.1991, Kok., s. I-2567, 24 kohta ja asia C-221/94, komissio v. Luxemburg, tuomio 7.11.1996, Kok., s. I-5669, 22 kohta).

62 Jäsenvaltiot eivät tämän nopeuden tavoitteen johdosta voi sivuuttaa tehokkuusperiaatetta, joka on kyseisen direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainitun tehokkaan muutoksenhaun tavoitteen taustalla ja jonka mukaan kansallisten preklusiivisten määräaikojen soveltamisen yksityiskohdat eivät saa olla sellaisia, että niiden oikeuksien, joita asianomaisilla on yhteisön oikeuden perusteella, käyttäminen olisi mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.

63 RSC:n 84A §:n 4 momentissa säädetyn preklusiivisen määräajan ulottaminen koskemaan välivaiheen päätöksiä, joita hankintaviranomaiset tekevät julkisen hankintasopimuksen tekomenettelyssä, tavalla, jonka seurauksena asianomaiset menettävät muutoksenhakuoikeutensa, ei ole sopusoinnussa oikeusvarmuuden vaatimusten eikä muutoksenhaun tehokkuuden tavoitteen kanssa. Asianomaisille on ilmoitettava riittävän selvästi, että määräaikoja koskevaa järjestelmää sovelletaan näihin välivaiheen

päätöksiin, jotta asianomaiset voivat tehokkaasti hakea muutosta asetetuissa määräajoissa. Tämän ilmoittamatta jättämistä ei voida perustella menettelyn nopeuden tavoitteella.

64 Irlanti esittää, että irlantilaiset tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat RSC:n 84A §:n 4 momenttia direktiivin 89/665 vaatimusten mukaisesti. Tällä perustelulla viitataan siihen tärkeään merkitykseen, mikä oikeuskäytännöllä on Irlannin kaltaisessa common law -maassa.

65 Tässä on syytä korostaa unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olevan niin, että vaikka direktiivin täytäntöönpano ei välttämättä edellytä sitä, että sen säännökset toistetaan samanmuotoisina ja sanasta sanaan nimenomaisessa erityisessä lainsäädännön säännöksessä ja vaikka täytäntöönpanoksi voi riittää yleinen oikeustila, on kuitenkin tarpeen, että yleinen oikeustila on riittävän selkeä ja täsmällinen, jotta ne, jotka hyötyvät direktiivistä, voivat saada selville kaikki oikeutensa ja tarvittaessa vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa (ks. asia C-474/08, komissio v. Belgia, tuomio 29.10.2009, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

66 RSC:n 84A §:n 4 momentti ei kuitenkaan vastaa näitä vaatimuksia, koska sen nojalla kansalliset tuomioistuimet voivat soveltaa analogisesti preklusiivista määräaikaa, joka kyseisessä määräyksessä asetetaan julkisten hankintasopimusten tekemistä koskevia päätöksiä koskevalle muutoksenhaulle, haettaessa muutosta välivaiheen päätöksiin, joita hankintaviranomaiset ovat tehneet näitä hankintasopimuksia koskevassa tekomenettelyssä ja joiden osalta lainsäätäjä ei ole nimenomaisesti säätänyt tästä prekluusiosta. Tästä seuraava oikeustila ei ole riittävän selkeä ja täsmällinen, jottei syntyisi vaaraa siitä, että kansallinen tuomioistuin katsoisi tästä määräyksestä tekemänsä tulkinnan perusteella, että asianomaiset ehdokkaat ja tarjoajat ovat menettäneet oikeutensa hakea muutosta julkisia hankintasopimuksia koskeviin päätöksiin.

67 Tästä seuraa, että jälkimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on perusteltu.

Jälkimmäisen kanneperusteen jälkimmäinen osa

– Asianosaisten lausumat

68 Komissio muistuttaa, että RSC:n 84A §:n 4 momentin mukaan muutosta on haettava ”mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja joka tapauksessa kolmen kuukauden kuluessa”. Komission mukaan tämä muotoilu jättää tarjoajat epävarmuuden tilaan, kun ne aikovat käyttää yhteisön oikeuden niille antamaa oikeutta hakea muutosta hankintaviranomaisen päätökseen. Tarjoajat nimittäin saavat tietää tulkinnasta, joka ilmaisulle ”mahdollisimman aikaisessa vaiheessa” tullaan antamaan, vasta sitten, kun ne ovat hakeneet muutosta ja kun toimivaltainen tuomioistuin on käyttänyt harkintavaltaansa tulkitakseen tätä määräystä. Tällainen tilanne on komission mukaan ristiriidassa oikeusvarmuuden periaatteen kanssa.

69 Kyseinen määräys luo komission mukaan sitä paitsi epävarmuutta myös siitä, missä tapauksessa kolmen kuukauden määräaikaa sovelletaan ja missä muissa tapauksissa määräaika on lyhyempi, koska muutosta oli mahdollista hakea aikaisemmin.

70 Niinpä komission mielestä RSC:n 84A §:n 4 momentti ei ole selkeä ja se johtaa oikeudelliseen epävarmuuteen. Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon oikeusvarmuuden periaatteen noudattamisvelvollisuus, sovellettavan määräajan on oltava kiinteä määräaika, jota kaikki tarjoajat voivat tulkita siten, että se on selkeä ja ennakoitavissa oleva.

71 Irlanti vastaa, että tähän päivään mennessä yksikään irlantilainen tuomioistuin ei ole hylännyt myöhästyneenä julkisen hankintasopimuksen tekomenettelyssä tehdystä hankintaviranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua, joka on tehty kolmen kuukauden määräajassa mutta ei mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Irlannin mukaan mitään tämänsuuntaista tulkintaa ei hyväksytä, sillä ilmaisu ”joka tapauksessa”

osoittaa, että kaikki kolmen kuukauden kuluessa tehdyt muutoksenhaut on tehty määräajassa. Lisäksi High Court on Irlannin mukaan nimenomaisesti todennut, että tarvittaessa kolmen kuukauden määräaikaa pidennetään.

72 Irlanti korostaa, että RSC:n 84A §:n 4 momentissa annetaan irlantilaisille tuomioistuimille oikeus pidentää muutoksenhaun määräaikaa. Se seikka, että kansallisessa lainsäädännössä annetaan tämä oikeus tuomioistuimelle, on sallittu keino, joka on jäsenvaltioiden käytettävissä niiden säätäessä muutoksenhaun määräajoista. Jäsenvaltioiden velvollisuutena ei Irlannin mukaan ole ottaa käyttöön kiinteitä määräaikoja.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

73 Koska direktiivillä 89/665 pyritään nopeuden tavoitteeseen, on sallittua, että jäsenvaltio tätä direktiiviä täytäntöön pannessaan asettaa asianomaisille velvollisuuden toimia kiireellisesti, kun ne hakevat muutosta tällä alalla.

74 RSC:n 84A §:n 4 momentin sanamuoto, jonka mukaan ”on haettava muutosta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja joka tapauksessa kolmen kuukauden kuluessa”, sisältää kuitenkin epävarmuustekijän. Ei ole mahdotonta, että tällainen määräys oikeuttaisi kansalliset tuomioistuimet hylkäämään muutoksenhaun vanhentuneena jo ennen kolmen kuukauden määräajan päättymistä, jos ne katsovat, että muutosta ei ole haettu määräyksessä tarkoitetulla tavalla ”mahdollisimman aikaisessa vaiheessa”.

75 Asianomaiset eivät voi ennakolta tietää preklusiivisen määräajan pituutta, jos se jätetään toimivaltaisen tuomioistuimen vapaaseen harkintaan. Niinpä kansallisella määräyksellä, jossa määrätään tällaisesta määräajasta, ei varmisteta direktiivin 89/665 tehokasta täytäntöönpanoa.

76 Irlanti esittää tällaista johtopäätöstä vastaan, että yksikään irlantilainen tuomioistuin ei ole hylännyt julkisten hankintasopimusten alalla tehtyä muutoksenhakua sillä perusteella, että sitä ei ole tehty ”mahdollisimman aikaisessa vaiheessa”.

77 Tästä on riittävää muistuttaa, että sen määrittämiseksi, onko direktiivin täytäntöönpano puutteellista, ei aina ole tarpeen todeta kansallisen täytäntöönpanolainsäädännön todellisia vaikutuksia. Asia on toisin, jos puutteellinen täytäntöönpano perustuu jo kyseisen lainsäädännön tekstiin (ks. vastaavasti asia C-392/96, komissio v. Irlanti, tuomio 21.9.1999, Kok., s. I-5901, 60 kohta).

78 Irlanti selittää, että RSC:n 84A §:n 4 momentissa annetaan irlantilaisille tuomioistuimille oikeus pidentää muutoksenhaun määräaikoja.

79 Kyseisessä määräyksessä nimittäin määrätään siinä asetetun määräajan soveltamisesta ”jollei tuomioistuin katso, että tämän määräajan pidentämiseen on olemassa hyvä syy”.

80 On myönnettävä, että tällainen määräys olisi sellaisenaan ja riippumatta sen asiayhteydestä hyväksyttävä direktiivin 89/665 täytäntöönpanon yhteydessä. Julkisten hankintasopimusten kaltaisella alalla, jossa menettelyt voivat olla monitahoisia ja tosiseikat hyvin erilaisia, kansallisen lainsäätäjän kansallisille tuomioistuimille antama oikeus pidentää muutoksenhaun määräaikoja kohtuusyistä voi kuulua hyvään oikeudenkäyttöön.

81 Sillä, että tuomioistuimella on RSC:n 84A §:n 4 momentin nojalla oikeus pidentää muutoksenhaun määräaikoja, ei kuitenkaan voida korjata niitä tässä määräyksessä olevia puutteita, jotka liittyvät direktiivissä 89/665 edellytettyihin muutoksenhaun

määräaikojen järjestelmän selkeyteen ja täsmällisyyteen. Vaikka pidennysoikeus otettaisiin huomioon, asianomainen ehdokas tai tarjoaja ei voi varmuudella ennakoida, mikä on sille muutoksenhakua varten annettu määräaika, kun otetaan huomioon viittaus velvollisuuteen hakea muutosta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

82 Niinpä jälkimmäisen kanneperusteen jälkimmäistä osaa on pidettävä perusteltuna.

83 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Irlanti ei ensimmäisen kanneperusteen osalta ole noudattanut direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan eikä direktiivin 93/37 8 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan ja toisen kanneperusteen osalta direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan,

– koska NRA ei ole ilmoittanut hylätylle tarjoajalle päätöksestään tehdä Dundalkin kaupungin läntisen ohitustien suunnittelua, rakentamista, rahoitusta ja käyttöä koskeva hankintasopimus ja

– koska Irlanti on pitänyt voimassa RSC:n 84A §:n 4 momentin määräykset siltä osin kuin ne merkitsevät epävarmuutta päätöksestä, johon on haettava muutosta, ja tällaisen muutoksenhaun määräaikojen määrittämisestä.

Oikeudenkäyntikulut

84 Työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Irlanti on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

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

1) Irlanti ei ensimmäisen kanneperusteen osalta ole noudattanut 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, sellaisena kuin se on muutettuna 18.6.1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/50/ETY, 1 artiklan 1 kohdan eikä julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14.6.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 13.10.1997 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/52/EY, 8 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan ja toisen kanneperusteen osalta direktiivin 89/665, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 92/50, 1 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan,

– **koska National Roads Authority ei ole ilmoittanut hylätylle tarjoajalle Dundalkin kaupungin läntisen ohitustien suunnittelua, rakentamista, rahoitusta ja käyttöä koskevan hankintasopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestään ja**

– **koska Irlanti on pitänyt voimassa ylimpien tuomioistuinten työjärjestyksen (Rules of the Superior Courts) 84A §:n 4 momentin määräykset siltä osin kuin ne merkitsevät epävarmuutta päätöksestä, johon on haettava muutosta, ja tällaisen muutoksenhaun määräaikojen määrittämisestä.**

2) Irlanti velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset