YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

2 päivänä kesäkuuta 2005 *

Asiassa C-15/04,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesvergabeamt (Itävalta) on esittänyt 12.1.2004 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 19.1.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Koppensteiner GmbH

vastaan

Bundesimmobiliengesellschaft mbH,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit R. Silva de Lapuerta, C. Gulmann (esittelevä tuomari), P. Kūris ja G. Arestis,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Koppensteiner GmbH, edustajinaan Rechtsanwalt D. Benko ja Rechtsanwalt T. Anker,

— Bundesimmobiliengesellschaft mbH, edustajanaan Rechtsanwalt O. Sturm,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään M. Fruhmann,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään K. Wiedner,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.12.2004 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 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY (EYVL L 395, s. 33) 1 artiklan ja 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulkintaa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1; jäljempänä direktiivi 89/665).

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtiöt Koppensteiner GmbH (jäljempänä Koppensteiner) ja Bundesimmobiliengesellschaft mbH (jäljempänä BIG) ja joka koskee viimeksi mainitun tekemää päätöstä peruuttaa julkista palveluhankintaa koskevaa sopimuksentekomenettelyä koskeva tarjouspyyntö tarjousten tekemiselle asetetun määräajan päätyttyä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

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

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivien 71/305/ETY, 77/62/ETY ja 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."

4 Direktiivin 89/665 2 artiklan 1 ja 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. 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 — —

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.

— —

6. Edellä 1 kohdassa säädettyjen valtuuksien käytön vaikutukset urakan antamisesta johtuvaan sopimukseen on määriteltävä kansallisessa lainsäädännössä.

Lisäksi, paitsi milloin päätös on poistettava ennen vahinkojen korvaamista, jäsenvaltio voi säätää, että sen jälkeen kun sopimus on tehty, muutoksenhakumenettelystä vastaavan elimen toimivalta rajoittuu vahingonkorvausten määräämiseen niille, joiden etua virheellinen menettely on loukannut."

Kansallinen lainsäädäntö

5 Julkisia hankintoja koskevassa vuoden 2002 liittovaltion laissa (Bundesvergabegesetz 2002, BGBl. I, 99/2002; jäljempänä BVergG) erotellaan päätökset, jotka voidaan riitauttaa erikseen, ja päätökset, joita ei voida riitauttaa erikseen.

6 BVergG:n 20 §:n 13 momentin a kohdan aa alakohdan mukaan erikseen riitautettavia päätöksiä avoimessa menettelyssä ovat tarjouspyyntö, eräät tarjousten jättämiselle asetetun määräajan kuluessa tehdyt päätökset ja päätös tarjouskilpailun ratkaisemisesta.

7 BVergG:n 20 §:n 13 momentin b kohdassa säädetään seuraavaa:

"Päätöksiä, joita ei voida riitauttaa erikseen, ovat kaikki muut päätökset, jotka edeltävät erikseen riitautettavissa olevia päätöksiä. Päätös, jota ei voida riitauttaa erikseen, voidaan riitauttaa vain yhdessä sitä seuraavan erikseen riitautettavissa olevan päätöksen kanssa."

8 BVergG:n 166 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan muutoksenhakua koskeva hakemus on jätettävä tutkimatta, jos se ei koske erikseen riitautettavissa olevaa päätöstä.

9 BVergG:n 162 §:n 5 momentissa säädetään, että tarjouspyynnön peruuttamisen jälkeen Bundesvergabeamtilla on toimivalta tutkia ainoastaan, oliko tämä peruuttaminen lainvastainen.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

10 BIG, jonka tehtävänä on hoitaa Itävallan liittovaltion rakennus- ja kiinteistöhallintoa ja jonka yhtiöosuuksista viimeksi mainittu omistaa 100 prosenttia, on pääasian hankintaviranomainen. Se ilmoitti 26.9.2003 päivätyllä ilmoituksella tarjouskilpailumenettelystä sopimuksen tekemiseksi purkutyöosuudesta ala-asteen koulun ja kolmen urheiluhallin rakentamisen yhteydessä. Hankkeen kokonaiskustannuksiksi

oli arvioitu 8 600 000 euroa. Pääasiassa kysymyksessä olevien purkutöiden arvoksi oli arvioitu 95 000 euroa.

11 Koppensteiner jätti tarjouksen tästä osuudesta kyseisessä tarjouskilpailumenettelyssä.

12 BIG ilmoitti Koppensteinerille 29.10.2003 päivätyssä kirjeessään, että tarjouspyyntö oli peruutettu tarjousten jättämiselle asetetun määräajan päätyttyä BVergG:n 105 §:ssä tarkoitetuista painavista syistä.

13 BIG kehotti 6.11.2003 Koppensteineria osallistumaan neuvottelumenettelyyn ilman ennalta julkaistua hankintailmoitusta purkutöiden osalta, joihin sisältyivät pääosin samat suoritukset kuin ensimmäisessä hankintamenettelyssä. Tässä toisessa hankintamenettelyssä tätä osaa koskevan sopimuksen suhteellisen osuuden arvo arvioitiin kuitenkin 90 000 euroksi.

14 Koppensteiner jätti tarjouksen myös tässä toisessa hankintamenettelyssä.

15 Koppensteiner vaati 13.11.2003 Bundesvergabeamtissa ensimmäisen hankintamenettelyn osalta tarjouspyynnön peruuttamista koskevan päätöksen kumoamista ja uuteen hankintamenettelyyn kuuluvan tarjouspyynnön kieltämistä sekä toissijaisesti

sen toteamista, että peruuttaminen oli laiton toimenpide. Se vaati samalla myös toisen tarjouskilpailumenettelyn kumoamista.

16 Bundesvergabeamt määräsi 20.11.2003 tekemällään päätöksellä BIG:n pidättymään avaamasta toisen tarjouskilpailumenettelyn tarjouksia muutoksenhakumenettelyn ajan, kuitenkin enintään 13.1.2004 saakka.

17 BIG päätti 28.1.2004 toisessa hankintamenettelyssä tehdä sopimuksen erään toisen yrityksen kanssa, joka on sittemmin tehnyt purkutyöt.

18 BIG esitti Bundesvergabeamtissa peruutuksen syyksi sen, että kaikki tarjousten hinnat olivat olennaisesti korkeampia kuin sopimuksen arvioitu arvo. Purkutyön osuutta koskevan sopimuksen arvioitu arvo oli ensimmäisessä hankintamenettelyssä 95 000 euroa ja toisessa 90 000 euroa. Edullisin tarjous ensimmäisessä hankintamenettelyssä oli 304 150 euroa ja näin ollen aivan liian korkea.

19 Koppensteiner totesi muun muassa, että yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-92/00, HI, 18.6.2002 antaman tuomion (Kok. 2002, s. I-5553) mukaisesti hankintaviranomaisen päätökseen, jolla peruutetaan tarjouspyyntö, on myös voitava hakea muutosta ja se on tarvittaessa voitava kumota, kun sillä rikotaan julkisia hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta.

20 Bundesvergabeamt toteaa ennakkoratkaisupyynnössään, että BVergG:n järjestelmässä ei ole mahdollista muutoksenhaun yhteydessä tutkia ja tarvittaessa kumota

tarjouspyynnön peruutusta sen jälkeen, kun avoimen tarjouskilpailumenettelyn tarjoukset on avattu. Tällä tuomioistuimella on ainoastaan toimivalta tarjouspyynnön peruuttamisen jälkeen tutkia, oliko tämä peruutus lainvastainen sen vuoksi, että BVergG:tä on rikottu, jolloin tällaisen lainvastaisuuden toteaminen mahdollistaa sen, että kilpailusta syrjäytetyt tarjouksentekijät voivat vaatia hankintaviranomaiselta kanneteitse vahingonkorvausta.

21 Bundesvergabeamtin näkemyksen mukaan direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdassa ja 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa edellytetään, kuten yhteisöjen tuomioistuin on niitä tulkinnut edellä mainitussa asiassa HI annetussa tuomiossa, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä säädetään mahdollisuudesta kumota sellainen peruutus, joka on tehty tarjouskilpailumenettelyssä tarjousten avaamisen jälkeen. Valvontaelimen toimivalta todeta peruutuksen lainvastaisuus, mihin liittyy mahdollisuus vaatia vahingonkorvausta, ei näin ollen ole riittävä.

22 Tässä tilanteessa Bundesvergabeamt päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Ovatko — — direktiivin 89/665/ETY 1 artiklan säännökset yhdessä sen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan säännösten kanssa sillä tavoin ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, että tilanteessa, jossa tarjouspyyntö peruutetaan tarjousten avaamisen jälkeen, yksityinen voi vedota niihin suoraan kansallisissa tuomioistuimissa ja hakea muutosta tältä osin?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko — — direktiivin 89/665/ETY 1 artiklaa yhdessä sen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa

tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on velvollisuus tehdä mahdolliseksi se, että muutoksenhakumahdollisuus on joka tapauksessa olemassa päätöksestä, jonka hankintaviranomainen tekee tarjouspyynnön peruuttamisesta ennen kuin tarjouspyyntö tosiasiallisesti peruutetaan (peruutuspäätös vastaa tarjouskilpailun ratkaisemisesta tehtyä päätöstä), jolloin hakijalla on mahdollisuus riippumatta siitä, että peruutuksen jälkeen on mahdollista saada vahingonkorvausta, saada päätös kumotuksi, kun edellytykset siihen täyttyvät?"

Ennakkoratkaisukysymykset

Tutkittavaksi ottaminen

23 Itävallan hallitus toteaa muun muassa, että pääasiassa kysymyksessä oleva sopimus annettiin toisen hankintamenettelyn jälkeen eräälle toiselle yritykselle kuin Koppensteinerille ja että purkutyöt ovat jo päättyneet. Näin ollen ei ole enää mitään intressiä vastata kysymyksiin, koska Koppensteiner voi saada enää vain vahingonkorvausta, mistä joka tapauksessa säädetään BVergG:ssä. Tämä hallitus täsmentää lisäksi, että kansallisella tuomioistuimella ei ole toimivaltaa kumota peruutuspäätöstä ja että kysymyksiin annettavasta vastauksesta ei ole sille hyötyä pääasian ratkaisemiseksi.

24 BIG katsoo, että toinen kysymys on puhtaasti hypoteettinen ja että se on näin ollen jätettävä tutkimatta. Se toteaa, että kun otetaan huomioon, että kyseinen tarjouskilpailu on ratkaistu, ei kysymyksellä enää ole merkitystä pääasian ratkaisemiseksi, koska hankintaviranomaisen ei ole mahdollista tehdä jälkikäteen päätöstä tarjouspyynnön peruuttamisesta.

25 Tältä osin on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Näin ollen koska esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (ks. erityisesti asia C-373/00, Adolf Truley, tuomio 27.2.2003, Kok. 2003, s. I-1931, 21 kohta).

26 Vaikka Itävallan hallitus ja BIG ovat oikein perustein todenneet, että yhteisöjen tuomioistuimen on jätettävä vastaamatta ennakkoratkaisukysymykseen, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen (ks. erityisesti em. asia Adolf Truley, tuomion 22 kohta), käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole ilmeistä, että esitetyt kysymykset olisivat luonteeltaan tällaisia.

27 Käsiteltävänä olevassa asiassa kansallinen tuomioistuin on todennut päätöksessään, että kysymykset on esitetty, jotta se voisi ratkaista kantansa siihen, onko ensimmäisen tarjouspyynnön peruuttamisen kumoamista koskeva vaatimus jätettävä tutkimatta, ja tarvittaessa, mitkä ovat mahdollisen tutkimatta jättämisen perusteet.

28 Ennakkoratkaisupyyntö otetaan näin ollen tutkittavaksi.

Asiakysymys

29 Ennen kuin tutkitaan nämä kysymykset, joita on syytä tarkastella yhdessä, on huomautettava, että edellä mainitussa asiassa HI antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

— julkisia hankintoja koskevan tarjouspyynnön peruuttamista koskevan päätöksen on katsottava olevan sellainen päätös, jonka osalta jäsenvaltioiden on otettava direktiivin 89/665/ETY perusteella käyttöön muutoksenhakumenettelyt päätöksen kumoamiseksi julkisia hankintoja koskevien yhteisön oikeuden sääntöjen ja niiden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettujen kansallisten sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi (tuomion 54 kohta) ja

— saman direktiivin tavoite ei kuitenkaan toteutuisi täysin, jos hankintaviranomaiset voisivat vapaasti peruuttaa julkisia palveluhankintoja koskevan tarjouspyynnön ilman, että tältä osin voitaisiin harjoittaa tuomioistuinvalvontaa, jonka tarkoituksena on varmistaa kaikilta osin sellaisten direktiivien tehokas noudattaminen, joissa vahvistetaan julkisia hankintoja koskevat aineellisoikeudelliset säännöt ja niihin liittyvät periaatteet (tuomion 53 kohta).

30 Yhteisöjen tuomioistuin totesi samassa tuomiossa, että direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohta ja 2 artiklan 1 kohdan b alakohta edellyttävät, että hankintaviranomaisen julkisia hankintoja koskevan tarjouspyynnön peruuttamista koskevaan päätökseen on voitava hakea muutosta ja se on voitava kumota tarvittaessa sillä perusteella, että se on vastoin julkisia hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta tai sen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettuja kansallisia sääntöjä.

31 Edellä esitetystä seuraa, että siltä osin kuin tarjouksentekijä ei voi kansallisen oikeuden nojalla, vaikka sitä tulkittaisiinkin yhteisön oikeuden vaatimusten mukaisesti, riitauttaa tarjouspyynnön peruuttamista koskevaa päätöstä yhteisön oikeuden vastaisena ja vaatia sen kumoamista tällä perusteella, kansallinen oikeus ei ole direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdasta ja 2 artiklan 1 kohdan b alakohdasta johtuvien vaatimusten mukaista.

32 Kansallinen tuomioistuin, jossa tarjouksentekijä vaatii tarjouspyynnön peruuttamista koskevan päätöksen kumoamista yhteisön oikeuden vastaisena tilanteessa, jossa kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista tämän vaatimuksen käsittelemistä, joutuu näin ollen ratkaisemaan kysymyksen siitä, onko se velvollinen yhteisön oikeuden nojalla ottamaan tällaisen peruuttamista koskevan vaatimuksen tutkittavaksi, ja jos näin on, millä edellytyksillä.

33 Tältä osin on huomattava, että direktiivistä jäsenvaltioille seuraava velvoite saavuttaa direktiivissä säädetty tavoite sekä EY 10 artiklan mukainen velvoite toteuttaa kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, jotka ovat aiheellisia tämän velvoitteen täyttämisen varmistamiseksi, sitovat kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia, myös tuomioistuimia niiden toimivallan rajoissa (ks. erityisesti asia C-258/97, HI, tuomio 4.3.1999, Kok. 1999, s. I-1405, 25 kohta).

34 Vaikka kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä onkin nimettävä jäsenvaltioiden julkisten hankintojen tekemismenettelyä koskevissa asioissa toimivaltaiset muutoksenhakuelimet niiden oikeusriitojen käsittelemistä varten, joissa kysymyksessä ovat yhteisön oikeudesta johdetut yksilön oikeudet (ks. erityisesti asia C-76/97, Tögel, tuomio 24.9.1998, Kok. 1998, s. I-5357, 28 kohta jaasia C-81/98, Alcatel Austria ym.,

tuomio 28.10.1999, Kok. 1999, s. I-7671, 49 kohta), pääasiassa ei synny tämänkaltaista tuomioistuimen toimivaltaa koskevaa ongelmaa.

35 Käsiteltävänä olevassa tapauksessa on riidatonta, että Bundesvergabeamt on sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti toimivaltainen tutkimaan muutoksenhaun, joka koskee direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua päätöstä, jonka julkinen hankintaviranomainen on tehnyt julkisia palveluhankintoja koskevassa sopimusten tekomenettelyssä.

36 Lisäksi kansallinen tuomioistuin on todennut (ks. tämän tuomion 20 kohta), että sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaan ei ole mahdollista muutoksenhaun yhteydessä Bundesvergabeamtissa tutkia ja tarvittaessa kumota päätöstä, jolla tarjouspyyntö on peruutettu sen jälkeen, kun avoimen tarjouskilpailumenettelyn tarjoukset on avattu.

37 Kuten tämän tuomion 30 kohdassa on todettu, yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että tällainen pois sulkeminen on direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan ja 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan vastaista.

38 Kyseiset direktiivin 89/665 säännökset ovat ehdottomia ja riittävän täsmällisiä, jotta ne perustavat yksityiselle oikeuksia, joihin se voi tarvittaessa vedota BIG:n kaltaista hankintaviranomaista vastaan.

39 Näissä olosuhteissa toimivaltainen tuomioistuin on velvollinen olemaan soveltamatta kansallisia sääntöjä, jotka estävät direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdasta ja 2 artiklan 1 kohdan b alakohdasta johtuvan velvoitteen noudattamisen.

Oikeudenkäyntikulut

40 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen 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 yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Toimivaltainen tuomioistuin on velvollinen jättämään soveltamatta kansallisia sääntöjä, jotka estävät 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 artiklan 1 kohdasta ja 2 artiklan 1 kohdan b alakohdasta, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/50/ETY, johtuvan velvoitteen noudattamisen.

Allekirjoitukset