YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (kuudes jaosto)

4 päivänä lokakuuta 2007 *

Asiassa C-492/06,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Consiglio di Stato (Italia) on esittänyt 21.2.2006 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.11.2006, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Consorzio Elisoccorso San Raffaele

vastaan

Elilombarda Srl

ja

Azienda Ospedaliera Ospedale Niguarda Ca' Granda di Milano,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Kūris sekä tuomarit L. Bay Larsen (esittelevä tuomari) ja J.-C. Bonichot,

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: R. Grass,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

päätettyään ratkaista asian perustellulla määräyksellä työjärjestyksensä 104 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan nojalla,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

määräyksen

1 Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee 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) 1 artiklan tulkintaa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1; jäljempänä direktiivi 89/665).

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Consorzio Elisoccorso San Raffaele (jäljempänä Consorzio) ja Elilombarda Srl (jäljempänä Elilombarda), joka on perustettavan tilapäisen yhteenliittymän johtaja, ja se koskee julkisen hankintasopimuksen tekomenettelyä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Direktiivin 89/665 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. 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.

– –

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että käytettävissä on muutoksenhakumenettelyt, joiden yksityiskohdista kukin jäsenvaltio voi itse päättää ja jotka ovat ainakin niiden käytettävissä, 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. Jäsenvaltiot voivat edellyttää erityisesti, että ennen muutoksenhakumenettelyn käynnistämistä hakijan on täytynyt ilmoittaa hankintaviranomaiselle väitetystä virheellisestä menettelystä sekä aikomuksestaan hakea muutosta."

4 Tuon direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

– –

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;

– –"

5 Direktiivin 92/50 26 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Palvelujen suorittajat voivat tehdä tarjouksia ryhmittyminä. Ryhmittymiltä ei saa tarjouksen tekemistä varten edellyttää tiettyä oikeudellista muotoa, mutta sopimuspuoleksi valitulta ryhmittymältä voidaan kuitenkin edellyttää sitä sopimuksenteon jälkeen."

Kansallinen lainsäädäntö

6 Rakennusurakoita, tavaranhankintoja ja palveluhankintoja koskevassa kansallisessa lainsäädännössä (ks. 11.2.1994 annettu laki nro 109, GURI nro 41, 19.2.1994; 24.7.1992 annettu asetus (decreto legislativo) nro 358, GURI nro 188, 11.8.1992 ja 17.3.1995 annettu asetus (decreto legislativo) nro 157, GURI nro 104, 6.5.1995) ei suljeta pois eikä rajoiteta "tilapäiseen yhteenliittymään" tai "yritysten ryhmittymään" kuuluvien eri yritysten mahdollisuutta yksin nostaa kanne tuomioistuimessa.

7 Consiglio di Staton vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tilapäisen yhteenliittymän tai yritysten ryhmittymän jäsenyrityksillä on oikeus yksin riitauttaa siinä julkisessa hankintamenettelyssä suoritetut toimenpiteet, johon ne ovat osallistuneet.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

8 Azienda Ospedaliera Niguarda Ca' Granda di Milano aloitti hankintaviranomaisena 30.11.2004 julkaistulla hankintailmoituksella tarjouskilpailumenettelyn, jonka kohteena oli muun muassa 25 900 000 euron arvoisen helikopteripelastuspalvelun tarjoaminen.

9 Kaksi tarjousta jätettiin. Ensimmäisen jätti Elilombarda sen ja Helitalia SpA:n välillä perustettavan tilapäisen yhteenliittymän johtajana, ja toisen jätti Consorzio, jonka muodostivat Elilario Italia SpA ja Air Viaggi San Raffaele Srl.

10 Hankintaviranomainen päätti 28.4.2005 tehdä sopimuksen Consorzion kanssa, jolle tämä päätös annettiin tiedoksi 10.5.2005 päivätyllä kirjeellä.

11 Elilombarda nosti omissa nimissään ja yksin kanteen muun muassa tästä päätöksestä Tribunale amministrativo regionale della Lombardiassa (Lombardian alueellinen hallintotuomioistuin, jäljempänä TAR Lombardia).

12 Consorzio esitti tuossa oikeudenkäynnissä oikeudenkäyntiväitteen katsoen, ettei kannetta ollut nostanut itse perustettava tilapäinen yhteenliittymä, jolla sen mukaan yksin on oikeus kanteen nostamiseen hankintasopimuksen saamiseen liittyvien omien intressiensä suojaamiseksi, vaan vain yksi tuon yhteenliittymän muodostavista taloudellisista toimijoista.

13 TAR Lombardia hylkäsi oikeudenkäyntiväitteen Consiglio di Staton oikeuskäytäntöön viitaten, hyväksyi kanteen ja kumosi hankintaviranomaisen toteuttamat toimenpiteet.

14 Consorzio haki tähän muutosta Consiglio di Statosta, jonka on ensin tutkittava Elilombardian nostaman kanteen tutkittavaksi ottamista koskeva TAR Lombardian päätös.

15 Consiglio di Stato korostaa ennakkoratkaisupyynnössään, ettei julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvässä kansallisessa lainsäädännössä suljeta pois eikä rajoiteta tilapäiseen yhteenliittymään tai yritysten ryhmittymään kuuluvien eri

yritysten mahdollisuutta yksin nostaa kanne tuomioistuimessa ja että TAR Lombardia on todellisuudessa soveltanut Consiglio di Staton oikeuskäytännössä tältä osin vakiintuneita periaatteita.

16 Se pohtii kuitenkin, onko yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-129/04, Espace Trianon ja Sofibail, 8.9.2005 antaman tuomion (Kok. 2005, s. I-7805) valossa direktiivin 89/665 1 artiklan vastaista, että tarjouksen tehneen tilapäisen yhteenliittymän yksittäinen jäsen nostaa yksin kanteen sopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestä.

17 Tässä tilanteessa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko – – direktiivin 89/665/ETY – – 1 artiklaa tulkittava siten, että sen vastainen on kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan sellaisen oikeushenkilöllisyyttä vailla olevan tilapäisen yhteenliittymän, joka on tässä ominaisuudessaan osallistunut julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyyn mutta jonka kanssa ei tehty sopimusta, yksittäinen jäsen voi yksin nostaa kanteen sopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestä?"

Ennakkoratkaisukysymys

18 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 104 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan silloin, jos ennakkoratkaisukysymykseen annettava vastaus on selvästi johdettavissa oikeuskäytännöstä, yhteisöjen tuomioistuin voi kuultuaan julkisasiamiestä koska tahansa ratkaista asian perustellulla määräyksellä.

19 Kansallinen tuomioistuin kysyy ennakkoratkaisukysymyksessään, onko direktiivin 89/665 1 artiklaa tulkittava siten, että sen vastainen on kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan sellaisen oikeushenkilöllisyyttä vailla olevan tilapäisen yhteenliittymän, joka on tässä ominaisuudessaan osallistunut julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyyn mutta jonka kanssa ei tehty sopimusta, yksittäinen jäsen voi yksin nostaa kanteen sopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestä.

20 Tässä suhteessa on muistutettava, että kyseisen direktiivin 1 artiklan 3 kohdan perusteella jäsenvaltioiden on varmistettava, että siinä säädetyt muutoksenhakumenettelyt ovat "ainakin" niiden käytettävissä, jotka joko ovat olleet tai ovat tavoittelemassa tiettyä julkista hankintasopimusta ja joiden etua väitetyllä julkisia hankintoja koskevan yhteisön oikeuden tai sen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettujen kansallisten sääntöjen rikkomisella on loukattu tai saatetaan loukata.

21 Tästä seuraa, että direktiivissä 89/665 asetetaan ainoastaan vähimmäisedellytykset, jotka kansallisten oikeusjärjestysten mukaisten muutoksenhakumenettelyjen on täytettävä yhteisön oikeuden julkisia hankintoja koskevien oikeussääntöjen noudattamisen varmistamiseksi (ks. asia C-315/01, GAT, tuomio 19.6.2003, Kok. 2003, s. I-6351, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Espace Trianon ja Sofibail antamassaan tuomiossa tulkinnut direktiivin 89/665 1 artiklaa tilanteessa, jossa kansallisessa lainsäädännössä edellytettiin, että kumoamiskanteen julkisen hankintasopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestä nostavat tarjouksen tehneen tilapäisen yhteenliittymän kaikki jäsenet yhdessä.

23 Se viittasi sille esitetyissä ennakkoratkaisukysymyksissä tarkoitetun kaltaiseen tilanteeseen ja totesi tuon tuomion 19–21 kohdassa, että

– tilapäistä yhteenliittymää voitiin pitää direktiivin 89/665 1 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuna henkilönä, joka on tavoittelemassa jotain julkisia hankintoja koskevaa sopimusta, koska jättämällä tarjouksen kyseisen sopimuksen saamiseksi se oli osoittanut tavoittelevansa sitä

– mikään ei pääasiassa estänyt sitä, että tilapäisen yhteenliittymän jäsenet nostavat kaikki yhdessä, jäsenen ominaisuudessaan tai omissa nimissään kumoamiskanteen riitautetuista päätöksistä.

24 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin päätteli tuon tuomion 22 kohdassa, että kyseisellä kansallisella prosessisäännöllä ei rajoiteta muutoksenhakukeinojen käytettävyyttä direktiivin 89/665 1 artiklan 3 kohdan vastaisella tavalla.

25 Tämän vuoksi se katsoi, ettei kyseisen direktiivin 1 artiklan vastaista ole se, että jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan sellaisen oikeushenkilöllisyyttä vailla olevan tilapäisen yhteenliittymän, joka on tässä ominaisuudessaan osallistunut julkista hankintaa koskevien sopimusten tekomenettelyyn mutta jonka kanssa ei tehty sopimusta, jäsenet voivat ainoastaan yhdessä nostaa kanteen sopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestä.

26 Kuten Elilombarda ja Euroopan yhteisöjen komissio ovat perustellusti todenneet kirjallisissa huomautuksissaan, yhteisöjen tuomioistuin on näin päättäessään pääasialle ominaiset seikat huomioiden ainoastaan määrännyt siitä, mitkä ovat vähimmäisedellytykset direktiivillä 89/665 taatun muutoksenhakumenettelyn käyttämiselle hankintamenettelyissä.

27 Se ei ole millään tavoin sulkenut pois sitä, että muut jäsenvaltiot voisivat kansallisessa oikeudessaan myöntää laajemmat mahdollisuudet näiden muutoksenhakumenettelyjen käyttämiseen vahvistamalla käsitteen asiavaltuus direktiivillä taattua vähimmäislaajuutta laajemmaksi.

28 Koska tästä ei ole olemassa erityistä säännöstä, kunkin jäsenvaltion kansallisessa oikeusjärjestyksessä on annettava säännökset varsinkin siitä, voidaanko asiavaltuus muutoksenhakumenettelyissä ulottaa sellaisen yhteenliittymän jäsenyrityksiin, joka on tässä ominaisuudessaan tehnyt tarjouksen, ja millä edellytyksillä niillä on asiavaltuus.

29 Tältä osin on täsmennettävä, että koska kyse on menettelysäännöistä, jotka koskevat muutoksenhakukeinoja, joilla pyritään varmistamaan niiden oikeuksien turvaaminen, joita yhteisön oikeudessa myönnetään ehdokkaille ja tarjoustentekijöille, joiden etuja hankintaviranomaisten päätökset loukkaavat, menettelysäännöillä ei saada vaarantaa direktiivin 89/665 tehokasta vaikutusta (ks. asia C-470/99, Universale-Bau ym., tuomio 12.12.2002, Kok. 2002, s. I-11617, 72 kohta), sillä tuon direktiivin tavoitteena on taata se, että hankintaviranomaisten lainvastaisiin päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja niin nopeasti kuin mahdollista.

30 Toisin kuin Kyproksen hallitus väittää, kyseisen direktiivin 1 artiklan sellaisella tulkinnalla, jolla sallitaan asiavaltuuden ulottaminen julkista hankintaa koskevien sopimusten tekomenettelyssä tarjouksen tehneen tilapäisen yhteenliittymän kuhunkin jäseneen, ei kuitenkaan vaaranneta tätä tavoitetta, vaan sillä näytetään päinvastoin edistettävän sen saavuttamista.

31 Esitettyyn kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin 89/665 1 artiklaa on tulkittava siten, ettei sen vastainen ole kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan sellaisen oikeushenkilöllisyyttä vailla olevan tilapäisen yhteenliittymän, joka on tässä ominaisuudessaan osallistunut julkista hankintaa koskevien sopimusten tekomenettelyyn mutta jonka kanssa ei tehty sopimusta, yksittäinen jäsen voi yksin nostaa kanteen sopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestä.

Oikeudenkäyntikulut

32 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 (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

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 julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/50/ETY, 1 artiklaa on tulkittava siten, ettei sen vastainen ole kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan sellaisen oikeushenkilöllisyyttä vailla olevan tilapäisen yhteenliittymän, joka on tässä ominaisuudessaan osallistunut julkista hankintaa koskevien sopimusten tekomenettelyyn mutta jonka kanssa ei tehty sopimusta, yksittäinen jäsen voi yksin nostaa kanteen sopimuksen tekemistä koskevasta päätöksestä.

Allekirjoitukset