YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

13 päivänä marraskuuta 2007 *

Asiassa C-507/03,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 1.12.2003,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään X. Lewis ja K. Wiedner, joita avustaa J. Flynn, QC, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, jota avustavat E. Regan ja B. O'Moore, SC, sekä barrister C. O'Toole, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

jota tukevat

Tanskan kuningaskunta, asiamiehinään J. Molde ja A. Jacobsen,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään G. de Bergues, D. Petrausch ja S. Ramet,

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään H. G. Sevenster, C. Wissels ja P. van Ginneken, ja

Suomen tasavalta, asiamiehenään A. Guimaraes-Purokoski,

väliintulijoina,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, G. Arestis ja U. Lõhmus sekä tuomarit J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Makarczyk (esittelevä tuomari), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský ja J. Klučka,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: hallintovirkamies K. Sztranc-Sławiczek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.4.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.9.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Irlanti on jättänyt noudattamatta EY 43 ja EY 49 artiklan sekä yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden mukaisia velvoitteitaan sosiaalietuuksien maksupalvelujen tarjoamista koskevaan sopimukseen liittyen, koska se on ilman ennakolta tapahtuvaa julkistamista päättänyt antaa tällaisten palvelujen tarjoamisen Irlannin postipalvelun An Postin tehtäväksi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) johdanto-osan 20. perustelukappaleesta ilmenee, että

"sellaisten käytäntöjen poistamiseksi, jotka rajoittavat yleisesti kilpailua ja erityisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisten sopimuspuoleksi pääsyä, on parannettava palvelujen suorittajien mahdollisuuksia osallistua sopimuksen tekomenettelyihin".

3 Direktiivin 92/50 3 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Hankintaviranomaisten on varmistettava, että palvelujen suorittajia kohdellaan tasapuolisesti."

4 Direktiivin 92/50 II osastossa määritellään niin sanottu kaksitasoinen soveltaminen. Direktiivin 8 artiklan mukaan tämän direktiivin liitteessä I A lueteltuja palveluja koskevat sopimukset on tehtävä direktiivin III–VI osaston säännösten, eli sen 11–37 artiklan, mukaisesti. Kyseisen direktiivin 9 artiklassa sitä vastoin säädetään, että "liitteessä I B lueteltuja palveluja koskevat sopimukset on tehtävä 14 ja 16 artiklan säännösten mukaisesti".

5 Direktiivin 92/50 14 artiklassa on yksityiskohtaiset säännöt sopimusasiakirjoihin sisällytettävistä teknisistä eritelmistä.

6 Direktiivin 16 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Hankintaviranomaisten, jotka ovat tehneet julkista palveluhankintaa koskevan sopimuksen tai järjestäneet suunnittelukilpailun, on lähetettävä sopimuksen tekomenettelyn tuloksia koskeva ilmoitus Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistolle.

– –

3. Liitteessä I B lueteltuja palveluja koskevien julkisyhteisöjen sopimusten osalta hankintaviranomaisten on mainittava ilmoituksessaan, saako sen julkaista.

4. Komissio laatii edellä 3 kohdassa mainittuihin ilmoituksiin perustuvien säännöllisten kertomusten antamista ja niiden julkaisemista koskevat säännöt 40 artiklan 3 kohdassa säädettyä menettelyä noudattaen.

– –"

7 Direktiivin 43 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Viimeistään kolmen vuoden kuluttua siitä päivästä, jona jäsenvaltioiden on ollut pantava tämä direktiivi täytäntöön, komissio tarkastelee uudelleen tiiviissä yhteistyössä 40 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen komiteoiden kanssa tämän direktiivin soveltamista, mukaan lukien direktiivin soveltamisen vaikutukset liitteessä I A lueteltujen palvelujen suorittamiseen sekä teknisiä standardeja koskevat säännökset. Se arvioi erityisesti mahdollisuuksia direktiivin täysimittaiseksi soveltamiseksi muiden, liitteessä I B lueteltujen palvelujen suorittamiseen sekä sisäisten palvelujen vaikutuksia tämän alan markkinoiden todelliseen avautumiseen. Komissio tekee tarvittavat ehdotukset tämän direktiivin muuttamiseksi vastaavasti."

8 Saman direktiivin liitteessä I B luetellaan palvelujen pääluokkia.

Kanteen perustana olevat tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

9 Irlannin sosiaaliministeri teki 4.12.1992 hankintamenettelyä aloittamatta An Postin kanssa sopimuksen, jonka mukaan sosiaalietuuksia saavat voivat nostaa etuutensa postitoimistoista.

10 Tämä alkuperäinen sopimus koski ajanjaksoa 1.1.1992–31.12.1996. Toukokuussa 1997 sopimusta jatkettiin 31.12.1999 asti. Toukokuussa 1999 Irlannin viranomaiset hyväksyivät kyseisen sopimuksen uuden jatkamisen 1.1.2000 ja 31.12.2002 väliseksi ajaksi.

11 Komissio aloitti kantelun johdosta kirjeenvaihdon Irlannin kanssa lokakuussa 1999.

12 Koska komissio puuttui asiaan ja kunnes tämän toimielimen esille nostamat kysymykset olisi ratkaistu, Irlanti ei virallisesti jatkanut An Postin kanssa tehtyä sopimusta. Jottei sosiaalietuuksien maksaminen olisi keskeytynyt, An Post jatkoi kyseessä olevien palvelujen tarjoamista tilapäispohjalta.

13 EY 226 artiklan mukaisessa menettelyssä Irlanti ei komission mukaan ehdottanut mitään ratkaisua esille tuotuihin ongelmiin. Komissio nimittäin katsoi niiden vastausten perusteella, jotka kyseinen jäsenvaltio antoi komission 26.6.2002 päivättyyn viralliseen huomautukseen ja komission 17.12.2002 päivättyyn perusteltuun lausuntoon, että uuden sopimuksen tekeminen An Postin kanssa ilman ennakolta tapahtuvaa julkistamista on vastoin EY:n perustamissopimuksen määräyksiä, joten se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Kanne

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

14 Komission mukaan Irlanti on jättänyt noudattamatta EY 43 ja EY 49 artiklaa sekä avoimuuden, yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon yleisiä periaatteita. Se väittää kannekirjelmässään, että jäsenvaltioiden on noudatettava näitä määräyksiä direktiivin 92/50 14 ja 16 artiklassa säädettyjen velvoitteiden lisäksi.

15 Komissio perustaa arviointinsa useisiin yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuihin, jotka komission mukaan osoittavat, että primaarioikeuteen voidaan vedota direktiivissä säädettyjen velvoitteiden lisäksi (asia C-324/98, Telaustria ja Telefonadress, tuomio 7.12.2000, Kok. 2000, s. I-10745; asia C-59/00, Vestergaard, määräys 3.12.2001, Kok. 2001, s. I-9505 ja asia C-92/00, HI, tuomio 18.6.2002, Kok. 2002, s. I-5553).

16 Irlanti kiistää komission tekemän arvioinnin ja väittää, että kun yhteisön lainsäätäjä antaa erityisaloja koskevia nimenomaisia säännöksiä, näitä säännöksiä ei voida jättää noudattamatta, soveltamatta tai huomioimatta yleisten sääntöjen soveltamisen takia.

Erityissäännösten nimittäin on oltava ensisijaisia suhteessa yleisiin säännöksiin. Kanteellaan komissio siis pyrkii laajentamaan jäsenvaltioiden velvoitteita julkisten palveluhankintojen alalla.

17 Lisäksi Irlanti väittää, että vaikka komissio aloitti useita kuulemisia direktiivin 92/50 uudistamisesta ja vaikka tähän direktiiviin on sen antamisen jälkeen tehty useita muutoksia, se ei ole toiminut tätä seikkaa koskevan lainsäädännön osalta. Komission lähestymistapa on vastoin luottamuksensuojan ja oikeusvarmuuden yleisiä periaatteita.

18 Komissio torjuu tällaiset argumentit ja pitää lähtökohtana sitä, että johdettu oikeus on luonteeltaan toissijainen primaarioikeuteen nähden. Direktiivin 92/50 minkälainen muuttaminen tahansa ei siis olisi mitenkään vaikuttanut Irlannin velvoitteisiin.

19 Tanskan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja Suomen tasavalta tukevat väliintulijoina Irlantia.

20 Alankomaiden kuningaskunnan mukaan hankintaviranomaisilla on vain rajallinen avoimuusvelvollisuus. Tanskan kuningaskunnan ja Suomen tasavallan mukaan komission mainitsemien tuomioiden kieliversiot poikkeavat toisistaan, mikä voi rajoittaa näiden tuomioiden ulottuvuutta. Ranskan tasavallan mukaan jäsenvaltioiden velvoitteiden rajallisuus saa tukea julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114), jossa pysytetään direktiivissä 92/50 tehty jaottelu.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

21 Aluksi on todettava, että asianosaiset ja väliintulijat eivät kiistä sitä, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä oleva sopimus kuuluu direktiivin 92/50 soveltamisalaan ja että kyseessä olevat sosiaalietuuksien maksupalvelut kuuluvat tämän direktiivin liitteessä I B mainittujen muiden kuin ensisijaisten palvelujen pääluokkaan.

22 Direktiivin 92/50 9 artiklan mukaan "liitteessä I B lueteltuja palveluja koskevat sopimukset on tehtävä 14 ja 16 artiklan säännösten mukaisesti".

23 Näissä direktiivin 92/50 14 ja 16 artiklaan sisältyvissä erityissäännöksissä hankintaviranomaiset velvoitetaan määrittelemään kunkin sopimuksen yleisiin asiakirjoihin tai sopimusasiakirjoihin sisällytettävät tekniset eritelmät viittaamalla kansallisesti voimaan saatettuihin eurooppalaisiin standardeihin (14 artikla) ja lähettämään sopimuksen tekomenettelyn tuloksia koskeva ilmoitus Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistolle (16 artikla).

24 Direktiivin 92/50 9, 14 ja 16 artiklasta niitä yhdessä tulkittaessa siis ilmenee, että kun sopimukset koskevat, kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa, liitteeseen I B kuuluvia palveluja, hankintaviranomaisilla on ainoastaan velvollisuus määritellä kunkin sopimuksen yleisiin asiakirjoihin tai sopimusasiakirjoihin sisällytettävät tekniset eritelmät viittaamalla kansallisesti voimaan saatettuihin eurooppalaisiin standardeihin ja velvollisuus lähettää Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimistolle ilmoitus kyseisten sopimusten tekomenettelyn tuloksista. Kyseisessä direktiivissä säädettyjä muita menettelysääntöjä, erityisesti niitä, jotka koskevat velvollisuuksia kilpailuttamiseen ennakolta tapahtuvan julkistamisen avulla, ei sitä vastoin voida soveltaa kyseisiin sopimuksiin.

25 Direktiivin 92/50 liitteeseen I B kuuluvien palvelujen osalta yhteisön lainsäätäjän lähtökohtana nimittäin oli – sen myöhemmän arvioinnin varauksella, johon tämän direktiivin 43 artiklassa viitataan – olettama, jonka mukaan tällaisia palveluja koskeviin sopimuksiin ei niiden erityisluonteen johdosta lähtökohtaisesti liity sellaista rajat ylittävää intressiä, joka voisi tehdä perustelluksi, että sopimukset tehdään sellaisen tarjouspyyntömenettelyn päätyttyä, jonka tarkoituksena on antaa muiden jäsenvaltioiden yrityksille mahdollisuus tutustua hankintailmoitukseen ja tehdä tarjous. Tästä syystä direktiivissä 92/50 säädetään kyseisen palvelujen pääluokan osalta vain jälkikäteisestä julkistamisesta.

26 On kuitenkin selvää, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemiseen on tällöinkin sovellettava yhteisön oikeuden perustavanlaatuisia sääntöjä ja erityisesti perustamissopimuksessa määrättyjä sijoittautumisoikeutta ja palveluiden tarjoamisen vapautta koskevia periaatteita (ks. vastaavasti em. asia HI, tuomion 42 kohta).

27 Vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan tämän osalta, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisella yhteisön tasolla pyritään poistamaan palvelujen tarjoamisen vapauden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet ja näin suojaamaan sellaisten jäsenvaltioon sijoittautuneiden taloudellisten toimijoiden etuja, jotka haluavat tarjota tavaroita tai palveluja toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille hankintaviranomaisille (ks. mm. asia C-380/98, University of Cambridge, tuomio 3.10.2000, Kok. 2000, s. I-8035, 16 kohta; asia C-19/00, SIAC Construction, tuomio 18.10.2001, Kok. 2001, s. I-7725, 32 kohta ja em. asia HI, tuomion 43 kohta).

28 Direktiivillä 92/50 on tällainen tavoite. Kuten nimittäin sen johdanto-osan 20. perustelukappaleesta ilmenee, sillä pyritään poistamaan sellaiset käytännöt, jotka rajoittavat yleisesti kilpailua ja erityisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisten sopimuspuoleksi pääsyä, parantamalla palvelujen suorittajien mahdollisuuksia osallistua sopimusten tekomenettelyihin (ks. em. asia HI, tuomion 44 kohta).

29 Tästä seuraa, että julkistamisjärjestelmää, jonka yhteisön lainsäätäjä on ottanut käyttöön liitteeseen I B kuuluvia palveluja koskevien sopimusten osalta, ei voida tulkita siten, että se olisi esteenä EY 43 ja EY 49 artiklasta johtuvien periaatteiden soveltamiselle, mikäli tällaisiin sopimuksiin kuitenkin liittyy varma rajat ylittävä intressi.

30 On siis todettava, että sikäli kuin liitteeseen I B kuuluvia palveluja koskeviin sopimuksiin liittyy tällainen intressi, sillä, että tämä sopimus tehdään täysin vailla avoimuutta hankintaviranomaisen jäsenvaltiossa sijaitsevan yrityksen kanssa, loukataan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta kyseisestä sopimuksesta mahdollisesti kiinnostuneiden toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevien yritysten vahingoksi (ks. vastaavasti em. asia Telaustria ja Telefonadress, tuomion 60 ja 61 kohta ja asia C-231/03, Coname, tuomio 21.7.2005, Kok. 2005, s. I-7287, 17 kohta).

31 Tällainen erilainen kohtelu, joka kaikki muussa jäsenvaltiossa sijaitsevat yritykset poissulkemalla on lähtökohtaisesti niille vahingollista, on EY 43 ja EY 49 artiklassa kiellettyä kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää, jollei se ole perusteltavissa objektiivisilla näkökohdilla (em. asia Coname, tuomion 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Komission tehtävänä on tässä tilanteessa osoittaa, että vaikka kyseessä oleva sopimus koskeekin direktiivin 92/50 liitteeseen I B kuuluvia palveluja, tähän sopimukseen liittyi muussa kuin kyseessä olevan hankintaviranomaisen jäsenvaltiossa sijaitsevalle yritykselle varma intressi ja että koska tällä yrityksellä ei ollut mahdollisuutta saada asianmukaista tietoa ennen sopimuksen tekemistä, se ei voinut ilmaista intressiään sopimukseen.

33 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin komission on esitettävä yhteisöjen tuomioistuimelle kaikki ne seikat, jotka ovat tarpeen, jotta yhteisöjen tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä komissio voi nojautua minkäänlaisiin olettamiin (ks. vastaavasti mm. asia C-434/01, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 6.11.2003, Kok. 2003, s. I-13239, 21 kohta; asia C-117/02, komissio v. Portugali, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-5517, 80 kohta ja asia C-135/05, komissio v. Italia, tuomio 26.4.2007, Kok. 2007, s. I-3475, 26 kohta), kuten nyt käsiteltävänä olevassa asiassa olettamaan, jonka mukaan direktiivin 92/50 liitteeseen I B kuuluvia palveluja koskevaan ja tämän tuomion 24 kohdassa kuvattujen sääntöjen soveltamisalaan kuuluvaan sopimukseen liittyi välttämättä varma rajat ylittävä intressi.

34 Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt tällaisia seikkoja nyt käsiteltävänä olevassa asiassa. Pelkkä komission ilmoitus siitä, että sille osoitettiin kyseessä olevaa sopimusta koskenut kantelu, ei nimittäin voi riittää sen osoittamiseen, että kyseiseen sopimukseen liittyi varma rajat ylittävä intressi, eikä siis myöskään sen toteamiseen, että jäsenyysvelvoitteita on jätetty noudattamatta.

35 On siis todettava, että Irlanti ei ole jättänyt noudattamatta EY 43 artiklan eikä EY 49 artiklan eikä myöskään sosiaalietuuksien maksupalvelujen tarjoamista koskevaan sopimukseen liittyvien yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden mukaisia velvoitteitaan, kun se on ilman ennakolta tapahtuvaa julkistamista antanut tällaisten palvelujen tarjoamisen An Postin tehtäväksi.

36 Komission kanne on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

37 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Irlanti on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Saman artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaisesti Tanskan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja Suomen tasavalta, jotka ovat tässä asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Tanskan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta ja Suomen tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset