YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

3 päivänä huhtikuuta 2008 *

Asiassa C-444/06,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 26.10.2006,

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään X. Lewis, avustajinaan abogado C. Fernandez Vicién ja abogado I. Moreno-Tapia Rivas, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään F. Díez Moreno, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans sekä tuomarit L. Bay Larsen, K. Schiemann, J. Makarczyk (esittelevä tuomari) ja P. Kūris,

julkisasiamies: E. Sharpston,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan yhteisöjen komissio vaatii kanteellaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei 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 (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 muutoksenhakudirektiivi), 2 artiklan 1 kohdan a

ja b alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt sitovaa määräaikaa, jonka kuluessa hankintaviranomaisen on annettava tarjouskilpailun ratkaisemista koskeva päätös tiedoksi kaikille tarjoajille, eikä pakollista odotusaikaa tarjouskilpailun ratkaisemisen ja sopimuksen tekemisen välille ja lisäksi koska se on sallinut sen, että puretulla hankintasopimuksella voi edelleen olla oikeudellisia vaikutuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön säännöstö

2 Muutoksenhakudirektiivin 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."

3 Kyseisen direktiivin 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 Muutoksenhakudirektiivin 2 artiklan 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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 säännöstö

Julkisia hankintoja koskeva laki

5 Julkisia hankintoja koskevan lain (ley de Contratos de las Administraciones públicas), joka hyväksyttiin 16.6.2000 annetulla kuninkaan asetuksella 2/2000 (Real Decreto Legislativo 2/2000) (BOE nro 148, 21.6.2000, s. 21775), sellaisena kuin se on muutettuna erinäisistä verotuksellisista, hallinnollisista ja sosiaalisista toimenpiteistä 30.12.2003 annetulla lailla 62/2003 (ley 62/2003, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) (BOE nro 313, 31.12.2003, s. 46874; jäljempänä julkisia hankintoja koskeva laki), 41 §:n 1 momentissa säädetään, että tarjouskilpailun voittajan on 15 päivän kuluessa tarjouskilpailun ratkaisemista koskevan tiedoksiannon vastaanottamisesta osoitettava asettaneensa lopullisen vakuuden.

6 Julkisia hankintoja koskevan lain 53 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tarjouskilpailun ratkaisemista koskevasta menettelystä tai sen muodosta riippumatta sopimus syntyy, kun toimivaltainen hankintaviranomainen ratkaisee tarjouskilpailun.”

7 Kyseisen lain 54 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Viranomaisten tekemät sopimukset viimeistellään hallinnollisella asiakirjalla 30 päivän kuluessa tarjouskilpailun ratkaisemisen tiedoksiantoa seuraavasta päivästä lukien. – –

2. Jollei tässä laissa toisin säädetä, ehdottomana edellytyksenä sopimuksen viimeistelemiselle on, että yritys asettaa tässä laissa julkisen edun turvaamiseksi säädetyn vakuuden.

3. Jollei sopimusta valitusta tarjoajasta johtuvasta syystä ole voitu viimeistellä säädetyssä määräajassa, viranomainen voi purkaa sopimuksen, ellei asianosaisen kuulemisesta tai, mikäli tarjoaja tekee asiassa valituksen, Conseil de Estadon taikka kysymyksessä olevan itsehallintoalueen vastaavan neuvoa-antavan elimen lausunnosta muuta johdu. Tällöin tilapäinen vakuus menetetään ja aiheutuneet vahingot on korvattava.

Mikäli sopimuksen viimeistelemättä jättäminen johtuu viranomaisesta johtuvista syistä, valitulle tarjoajalle viivästymisestä aiheutunut vahinko on korvattava, minkä lisäksi tällä tarjoajalla on 111 §:n d kohdan nojalla oikeus vaatia hankintasopimuksen peruuttamista.

4. Lukuun ottamatta 71 ja 72 §:ssä säädettyjä poikkeuksia hankintasopimusta ei voida panna täytäntöön ennen kuin se on viimeistelty.”

8 Julkisia hankintoja koskevan lain 60 a §:n mukaan tarjouskilpailuun osallistumiseen halukkaat ja kaikissa tapauksissa tarjoajat voivat vaatia väliaikaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä ja erityisesti hankintasopimuksen tekomenettelyn keskeyttävien toimenpiteiden toteuttamista lainvastaisen menettelyn oikaisemiseksi tai loukattuihin etuihin kohdistuvien lisävahinkojen estämiseksi.

9 Julkisia hankintoja koskevan lain 65 §:n 1 momentissa säädetään, että mikäli lopullista hankintasopimusta tai tarjouskilpailun ratkaisemista valmistelevat toimet on hallinnollisella ilmoituksella todettu pätemättömiksi, myös itse sopimus on pätemätön ja sopimusjärjestelyt on peruutettava.

10 Saman pykälän 3 momentissa säädetään, että mikäli hallinnollisella ilmoituksella, jolla sopimus on todettu pätemättömäksi, aiheutetaan vakavaa häiriötä julkisille palveluille, sopimuksen vaikutuksia voidaan päättää jatkaa samoin ehdoin, kunnes on ryhdytty kiireellisiin toimenpiteisiin vahinkojen välttämiseksi.

11 Julkisia hankintoja koskevan lain 93 §:n 1 momentista seuraa, että noudatetusta sopimuksen tekomenettelystä riippumatta hankintaviranomaisen on tarjouskilpailun ratkaistuaan annettava kyseinen ratkaisu tiedoksi tarjouskilpailuun osallistuneille ja toimitettava viimeistelty hankintasopimus rekisterinpitäjälle, joka pitää kyseisen lain 118 §:ssä tarkoitettua julkista rekisteriä saman lain 58 §:ssä säädettyjä tarkoituksia varten.

12 Julkisia hankintoja koskevan lain 93 §:n 5 momentin mukaan hankintaviranomaisen on 15 päivän kuluessa hylätyn ehdokkaan tai tarjoajan esittämän asiaa koskevan pyynnön vastaanottamisesta ilmoitettava tälle seikat, joiden perusteella asianomainen ehdokkuus tai tarjous on hylätty, sekä ne tarjouskilpailun voittajan tarjousta koskevat seikat, jotka ovat olleet ratkaisevia tarjouskilpailun ratkaisemiseksi tämän eduksi.

13 Julkisia hankintoja koskevan lain täytäntöönpanoasetuksen (Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), joka on hyväksytty 12.10.2001 annetulla kuninkaan asetuksella 1098/2001 (Real Decreto 1098/2001) (BOE nro 257, 26.10.2001, s. 39252), 83 §:n 4 momentissa säädetään, että tarjousten arvioinnin tuloksia koskevaan tiedoksiantoon on liitettävä maininta hyväksytyistä tarjouksista, hylätyistä tarjouksista sekä tarjousten hylkäämiseen johtaneista seikoista.

Laki 30/1992

14 Julkishallinnosta ja yleisestä hallintomenettelystä 26.11.1992 annetun lain 30/1992 (ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) (BOE nro 285, 27.11.1992, s. 40300) 58 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna 13.1.1999 annetulla lailla 4/1999 (jäljempänä yleistä hallintomenettelyä koskeva laki), säädetään seuraavaa:

”1. Hallintopäätökset ja hallintotoimet annetaan tiedoksi asianosaisille, joiden oikeuksiin ja etuihin kyseisillä päätöksillä ja toimilla on vaikutuksia, seuraavassa pykälässä säädetyn mukaisesti.

2. Kaikki tiedoksiannot on tehtävä kymmenen päivän kuluessa siitä päivästä lukien, jolloin asianomainen toimi on tehty. Tiedoksiannon on sisällettävä kyseinen päätös

kokonaisuudessaan ja tieto siitä, voiko päätökseen hakea muutosta hallinnollisessa menettelyssä. Tiedoksiannosta on ilmettävä muutoksenhakumahdollisuudet ja muutoksenhakuun sovellettavat määräajat sekä toimivaltainen muutoksenhakuelin, millä ei kuitenkaan rajoiteta asianosaisten oikeutta turvautua muihin mahdollisesti tarpeellisiksi katsomiinsa oikeussuojakeinoihin."

15 Kyseisen lain 107 §:n 1 momentin mukaan muutoksenhakukelpoisia ovat päätökset ja sellaiset valmistelevat toimet, joihin sisältyy välittömästi tai välillisesti asiaratkaisu, jotka tekevät menettelyn jatkamisen tai puolustautumisen mahdottomaksi tai jotka loukkaavat korjaamattomalla tavalla oikeuksia tai oikeutettuja intressejä.

16 Saman lain 111 §:ssä luetellaan hallinnollisessa menettelyssä käytettävissä olevat väliaikaiset toimenpiteet ja mainitaan erityisesti riidanalaisia toimia koskevat lykkäämistoimet.

Asian tausta ja oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

17 Komissio pyysi 30.11.2001 päivätyllä kirjeellä Espanjan kuningaskuntaa esittämään huomautuksensa julkisia hankintoja koskevan lain yhteensopivuudesta muutoksenhakudirektiivin kanssa, kun otetaan huomioon asiassa C-81/98, Alcatel Austria ym., 28.10.1999 annetun tuomion (Kok. 1999, s. I-7671) seuraukset.

18 Koska komissio katsoi, etteivät Espanjan kuningaskunnan 27.2.2002 päivätyssä kirjeessään esittämät vastaukset olleet tyydyttäviä, se osoitti tälle 16.10.2002 virallisen huomautuksen. Tutkittuaan huomautukset, jotka Espanjan kuningaskunta esitti vastauksena viralliseen huomautukseen, komissio osoitti kyseiselle jäsenvaltiolle 7.7.2004 perustellun lausunnon, jossa se kehotti tätä toteuttamaan perustellun lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta.

19 Koska komissio totesi, että riidanalaista lainsäädäntöä ei ollut muutettu määräajan umpeutuessa, se päätti nostaa nyt esillä olevan kanteen.

Kanne

20 Komissio väittää, että kysymyksessä oleva Espanjan lainsäädäntö on muutoksenhakudirektiivin 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan vastainen, ja esittää tähän liittyen kolme kanneperustetta, joista kahta ensimmäistä on syytä käsitellä yhdessä.

Ensimmäinen ja toinen kanneperuste

21 Komissio esittää ensimmäisellä ja toisella kanneperusteellaan, että kysymyksessä oleva kansallinen lainsäädäntö ei ole muutoksenhakudirektiivin mukainen, sikäli kuin tietyt sen säännökset yhdessä luettuina estävät hyväksymättä jääneitä tarjoajia hakemasta tarjouskilpailun ratkaisemista koskevaan päätökseen muutosta tehokkaasti ennen kuin kyseisestä päätöksestä johtuva sopimus on tehty.

Asianosaisten lausumat

22 Komission mukaan jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu eikä tässä suhteessa ole merkitystä sillä, mikä on Espanjan lainsäädännössä tarkoitetun sopimuksen viimeistelemisen käsitteen sisältö eli rinnastetaanko sopimuksen viimeisteleminen sopimuksen tekemiseen vai pidetäänkö viimeistelemistä ainoastaan hallinnollisena muodollisuutena, jolloin sopimuksen katsotaan syntyneen sillä hetkellä, kun tarjouskilpailu on ratkaistu.

23 Komissio katsoo, että ensimmäisessä vaihtoehdossa, jonka mukaan sopimuksen viimeisteleminen – eli komission mukaan se ajankohta, jolloin sopimus täyttää kaikki oikeudelliset edellytykset ja tulee täytäntöönpanokelpoiseksi – rinnastetaan muutoksenhakudirektiivissä tarkoitettuun sopimuksen tekemiseen, kyseisen direktiivin mukaisia velvoitteita ei ole noudatettu siltä osin kuin valitsematta jääneille tarjoajille ei anneta takeita lainvastaisesti tehdyn tarjouskilpailun ratkaisemista koskevan päätöksen riitauttamiseksi ennen kuin kyseisestä päätöksestä seuraava sopimus on viimeistelty.

24 Komission mukaan Espanjan lainsäädäntö ei täytä muutoksenhakudirektiivin vaatimuksia, koska siinä ei velvoiteta antamaan tarjouskilpailun ratkaisemista koskevaa päätöstä tiedoksi kaikille asianosaisille samanaikaisesti eikä säädetä odotusaikaa, jonka aikana sopimusta ei voi viimeistellä, eikä näin ollen aseteta kohtuullista määräaikaa, jotta hylätyt tarjoajat voisivat hakea muutosta tehokkaasti ennen sopimuksen tekemistä.

25 Komissio arvioi, että toisessa vaihtoehdossa, jonka mukaan sopimus katsotaan tehdyksi sillä hetkellä, kun tarjouskilpailu ratkaistaan, ja sopimuksen viimeistelemistä pidetään pelkkänä hallinnollisena muodollisuutena, ensimmäisen vaihtoehdon kohdalla todettu oikeudellinen ongelma on tosiasiassa vieläkin vakavampi, sikäli kuin sellaista tarjouskilpailun ratkaisemista koskevaa muutoksenhakukelpoista toimea, joka on itsenäinen suhteessa asianomaiseen hankintasopimuksen tekemistä koskevaan toimeen, ei ole.

26 Koska tarjouskilpailun ratkaisemista koskevaan toimeen ei voida hakea muutosta sopimuksen tekemistä edeltävässä vaiheessa, jonka aikana mahdollinen virheellinen menettely voitaisiin vielä korjata ja muutosta hakeva tarjoaja voisi vielä tavoitella tarjouskilpailun ratkaisemista hyväkseen, Espanjan lainsäädännössä ei taata täyttä oikeussuojaa ennen sopimuksen tekemistä, mikä on vastoin muutoksenhakudirektiivin 2 artiklan 1 kohdan vaatimuksia.

27 Espanjan kuningaskunta määrittelee aluksi, millainen merkitys yhtäältä tarjouskilpailun ratkaisemista koskevalle toimelle ja toisaalta siitä seuraavan sopimuksen viimeistelemiselle on annettava.

28 Kyseinen jäsenvaltio toteaa, että tarjouskilpailun ratkaisemista koskeva toimi itsessään merkitsee asianomaiseen tarjouskilpailuun liittyvän hankintasopimuksen tekemistä ja hankintasopimus syntyy siten tarjouskilpailun ratkaisemista koskevan toimen tekemishetkellä. Tarjouskilpailun ratkaisemista koskevaa toimea koskee muodollinen tiedoksiantovelvollisuus, jonka täyttäminen on edellytyksenä sille, että sopimuksella on vaikutuksia suhteessa asianosaisiin.

29 Kyseinen jäsenvaltio katsoo, että sopimuksen viimeisteleminen on pelkkä hallinnollinen muodollisuus, jolla on ainoastaan toissijainen merkitys tarjouskilpailun ratkaisemista koskevaan toimeen nähden. Sopimuksen viimeisteleminen on kuitenkin ehdoton edellytys hankintasopimuksen täytäntöönpanolle.

30 Espanjan kuningaskunnan mukaan julkisista hankinnoista annetun lain yhteensopivuutta muutoksenhakudirektiivin kanssa on arvioitava yhtäältä suhteessa niihin muutoksenhakukeinoihin, jotka ovat käytettävissä ennen tarjouskilpailun ratkaisemista koskevan toimen tekemistä, ja toisaalta suhteessa niihin muutoksenhakukeinoihin, joilla voidaan hakea muutosta itse tarjouskilpailun ratkaisemista koskevaan toimeen. Kyseisen jäsenvaltion mukaan tämä seuraa edellä mainitussa asiassa Alcatel Austria ym. annetusta tuomiosta, jossa sen mukaan erotetaan sopimuksen tekemistä edeltävä vaihe eli tarjouskilpailun ratkaisemista edeltävä vaihe, johon sovelletaan kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohtaa, sopimuksen tekemisen jälkeisestä eli tarjouskilpailun ratkaisemista seuraavasta vaiheesta, johon puolestaan sovelletaan saman direktiivin 2 artiklan 6 kohdan toista alakohtaa.

31 Kyseinen jäsenvaltio katsoo, että Espanjan lainsäädäntö on kuitenkin tämän erottelun mukainen. Tarjouskilpailun ratkaisemista edeltävien toimien osalta Espanjan kuningaskunta ensinnäkin toteaa, että käytettävissä on tiettyjä muutoksenhakukeinoja. Toiseksi kyseinen jäsenvaltio huomauttaa, että tarjouskilpailun ratkaisemisesta tehty

hallintopäätös annetaan tiedoksi kaikille tarjouskilpailuun osallistuneille kymmenen päivän kuluessa sen tekemisestä ja siihen voidaan hakea muutosta yleistä hallintomenettelyä koskevan lain mukaisesti kuten mihin tahansa hallintotoimeen. Lisäksi voidaan määrätä riidanalaista toimea koskevasta väliaikaisesta lykkäämistoimesta.

32 Lopuksi Espanjan kuningaskunta väittää, ettei lopullisen toimen ja näin ollen sopimuksen tekeminen johda siihen, että kyseisestä toimesta ei voisi nostaa kumoamiskannetta.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

33 Aluksi on todettava, että nyt esillä olevaa asiaa tutkittaessa on otettava huomioon Espanjan kuningaskunnan esittämät oikeudelliset huomautukset, joiden paikkansapitävyyttä komissio ei ole kiistänyt. Nämä huomautukset perustuvat olennaisilta osin kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännössään esittämiin tulkintoihin siitä, millaisia vaikutuksia yhtäältä tarjouskilpailun ratkaisemista koskevalla toimella ja toisaalta sopimuksen viimeistelemisellä on, sillä kyseiset käsitteet kuuluvat kansallisen oikeuden alaan.

34 Tarkasteltaessa perusteluja, jotka komissio on esittänyt tukeakseen ensimmäistä ja toista kanneperustettaan, on näin ollen otettava huomioon se toteamus, jonka mukaan Espanjan lainsäädännössä yhtäältä tarjouskilpailun ratkaisemista koskeva toimi itsessään merkitsee kyseiseen tarjouskilpailuun liittyvän sopimuksen syntymistä ja sopijapuolten oikeudet ja velvoitteet määritellään näin ollen yksinomaan tällä toimella ja toisaalta hankintasopimuksen viimeisteleminen on sopimuksen täytäntöönpanolle edellytyksenä oleva muodollisuus, jolla ei muuteta sopimuksen sisältöä ja jolla ei ole sopimuksesta poikkeavia vaikutuksia.

35 Muutoksenhakudirektiivin ensimmäisestä ja toisesta perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivin tarkoituksena on vahvistaa voimassa olevia järjestelmiä sekä kansallisella että yhteisön tasolla, jotta turvattaisiin julkisista hankinnoista sopimista koskevien direktiivien tehokas täytäntöönpano erityisesti siinä vaiheessa, kun virheellisiä menettelyjä vielä voidaan oikaista.

36 Tältä osin muutoksenhakudirektiivin 1 artiklan 1 kohdassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sellaisiin hankintaviranomaisten päätöksiin, jotka ovat vastoin julkisia hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta tai sen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettuja kansallisia sääntöjä, voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja niin nopeasti kuin mahdollista.

37 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan sekä toisaalta tämän artiklan 6 kohdan toisen alakohdan säännöksiä on yhdessä luettuina tulkittava siten, että jäsenvaltiot ovat velvollisia huolehtimaan siitä, että – siltä osin kuin kysymys on hankintaviranomaisen sopimuksen tekemistä edeltävästä päätöksestä, jolla tämä valitsee hankintamenettelyyn osallistuneista tarjoajista sen, jonka kanssa se tekee sopimuksen – kaikissa tapauksissa ja riippumatta mahdollisuudesta saada vahingonkorvausta, jos sopimus on jo tehty, on käytettävissä muutoksenhakumenettely, jossa valittaja voi edellytysten täyttyessä saada kumotuksi kyseisen päätöksen (ks. em. asia Alcatel Austria ym., tuomion 43 kohta).

38 Täysi oikeussuoja, joka muutoksenhakudirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan on näin ollen taattava ennen sopimuksen tekemistä, edellyttää erityisesti velvollisuutta antaa tarjouskilpailun ratkaisemista koskeva päätös tarjoajille tiedoksi ennen hankintasopimuksen tekemistä, jotta näillä on tosiasiallinen mahdollisuus hakea muutosta.

39 Täysi oikeussuoja edellyttää, että hyväksymättä jääneillä tarjoajilla on mahdollisuus arvioida ajoissa tarjouskilpailun ratkaisemista koskevan päätöksen pätevyyttä. Kun otetaan huomioon muutoksenhakudirektiivin tehokasta vaikutusta koskevat vaatimukset, tästä seuraa, että sen ajankohdan, jolloin tarjouskilpailun ratkaisemista koskeva päätös annetaan tiedoksi hyväksymättä jääneille tarjoajille, ja sopimuksen tekemisen välissä on oltava kohtuullinen odotusaika, jotta kyseisillä tarjoajilla on mahdollisuus erityisesti välitoimihakemuksen tekemiseen siihen saakka, kunnes kyseinen sopimus on tehty.

40 Nyt esillä olevassa asiassa on ensinnäkin todettava, että on riidatonta, että Espanjan lainsäädännössä sallitaan muutoksen hakeminen hankintaviranomaisten tekemiin julkista hankintaa koskevan tarjouskilpailun ratkaisemista edeltäviin toimiin. Yleistä hallintomenettelyä koskevan lain 107 §:n 1 momentin mukaan asianosaiset voivat lisäksi hakea muutosta menettelyllisiin toimiin silloin, kun niihin sisältyy välittömästi tai välillisesti asiaratkaisu, kun ne tekevät menettelyn jatkamisen tai puolustautumisen mahdottomaksi tai kun ne loukkaavat korjaamattomalla tavalla oikeuksia tai oikeutettuja intressejä. Tässä yhteydessä voidaan ryhtyä myös väliaikaisiin toimenpiteisiin ja erityisesti määrätä asianomaista toimea koskevasta lykkäämistoimesta.

41 Toiseksi tarjouskilpailun ratkaisemista koskeva toimi annetaan tiedoksi kaikille tarjoajille yleistä hallintomenettelyä koskevan lain 58 §:n 1 ja 2 momentin sekä julkisia hankintoja koskevan lain 93 §:n 1 momentin mukaisesti. Tiedoksiannon on tapahduttava hallintotoimiin yleisesti sovellettavien sääntöjen mukaisesti eli kymmenen päivän kuluessa tarjouskilpailun ratkaisemisesta, ja siitä on ilmettävä muutoksenhakumahdollisuudet.

42 Sikäli kuin tarjouskilpailun ratkaisemista koskeva toimi merkitsee oikeudellisesti sopimuksen syntymistä, tästä kuitenkin seuraa, että hankintaviranomaisen päätökseen, jolla kyseinen viranomainen valitsee tarjoajista tarjouskilpailun voittajan, ei voida hakea muutosta ennen kuin itse sopimus on tehty.

43 Kolmanneksi on syytä korostaa, että sopimuksen viimeisteleminen voi tapahtua samanaikaisesti kyseisen tarjouskilpailun ratkaisemisen kanssa tai hyvin lyhyen ajan kuluttua sen ratkaisemisesta. Kuten Espanjan kuningaskunta sitä paitsi myöntääkin, hankintasopimuksen viimeistelemiselle ei nimittäin ole säädetty vähimmäisviivettä ja se voidaan tehdä heti, kun tarjouskilpailun voittaja on osoittanut asettaneensa lopullisen vakuuden, sillä sovellettavissa säännöksissä edellytetään ainoastaan, että viimeistelemisen on tapahduttava viimeistään 15 päivän kuluessa tarjouskilpailun ratkaisemisen tiedoksiannosta. Näin ollen hankintasopimuksen täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä jo ennen kuin kaikki vaaditut tiedoksiannot on tehty.

44 Tästä seuraa, että tietyissä tapauksissa tarjouskilpailun ratkaisemista koskevaan toimeen ei voida hakea muutosta tehokkaasti ennen itse sopimuksen täytäntöönpanoa, kun taas muutoksenhakudirektiivillä on tarkoituksena taata se, että hankintaviranomaisten lainvastaisiin päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja mahdollisimman nopeasti (ks. vastaavasti asia C-470/99, Universale-Bau ym., C-470/99, tuomio 12.12.2002, Kok. 2002, s. I-11617, 74 kohta).

45 Neljänneksi on todettava, että mahdollisuus vaatia itse sopimuksen pätemättömäksi toteamista ei korvaa sellaisen mahdollisuuden puuttumista, että yksinomaan tarjouskilpailun ratkaisemista koskeva toimi voitaisiin riitauttaa ennen sopimuksen tekemistä.

46 Näin ollen hyväksymättä jääneillä tarjoajilla ei ole riidanalaisen lainsäädännön nojalla mahdollisuutta hakea muutoksenhakudirektiivissä edellytetyllä tavalla muutosta tarjouskilpailun ratkaisemista koskevaan toimeen ennen kuin kyseisestä toimesta johtuva sopimus on tehty.

47 Ensimmäinen ja toinen kanneperuste ovat siis perusteltuja.

Kolmas kanneperuste

Asianosaisten lausumat

48 Komission mukaan julkisia hankintoja koskevan lain 65 §:n 3 momentissa julkisten palvelujen turvaamiseksi säädetyllä poikkeuksella, jonka mukaan silloin, kun hallinnollisella ilmoituksella, jolla sopimus on todettu pätemättömäksi, aiheutetaan vakavaa häiriötä julkisille palveluille, sopimuksen vaikutuksia voidaan päättää jatkaa samoin ehdoin siihen saakka, kunnes ryhdytään kiireellisiin toimenpiteisiin vahinkojen estämiseksi, rikotaan muutoksenhakudirektiiviä.

49 Komissio katsoo, että kyseisissä säännöksissä hankintaviranomaiselle annetaan liian laajalti harkintavaltaa sellaisten hallintopäätösten, joilla tarjouskilpailun ratkaisemista koskeva toimi poistetaan ja siten myös siitä johtuva sopimus puretaan, täytäntöönpanon osalta.

50 Komissio katsoo lisäksi, että kyseinen säännös voi huomattavassa määrässä tapauksia johtaa siihen, että sellaiset hyväksymättä jääneiden tarjoajien tekemät valitukset, jotka ovat johtaneet hankintaviranomaisten lainvastaisesti tekemien päätösten kumoamiseen, ovat tehottomia, mikä on komission mukaan vastoin jäsenvaltioiden velvollisuutta varmistaa, että muutoksenhakudirektiiviin 1 artiklan mukaisesti säädetyissä muutoksenhakumenettelyissä voidaan joko kumota hankintaviranomaisen lainvastaisesti tekemät päätökset tai varmistaa niiden kumoaminen. Komission mukaan direktiivin tehokas vaikutus vaarantuu täten siltä osin kuin lainvastaisesti tehtyjen päätösten pätemättömäksi toteamisella tai kumoamisella ei ole lainkaan vaikutuksia.

51 Espanjan kuningaskunta puolestaan toteaa, että riidanalaisissa säännöksissä säädetään ainoastaan pätemättömäksi todettujen sopimusten vaikutusten poikkeuksellisesta jatkamisesta julkisen edun huomioon ottamiseksi ja että tuomioistuimet valvovat tätä sopimusten vaikutusten jatkamista.

52 Kyseisen jäsenvaltion mukaan komissio ei ole osoittanut, että turvautuminen tällä tavoin kumottujen sopimusten vaikutusten jatkamiseen olisi kyseistä lainsäädäntöä sovellettaessa tavanomainen vaihtoehto.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

53 Nyt esillä olevassa asiassa on riidatonta, että hallintopäätöksellä pätemättömäksi todetun sopimuksen vaikutusten jatkaminen, sellaisena kuin siitä on säädetty riidanalaisessa kansallisessa lainsäädännössä, voi tulla kyseeseen ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa julkisille palveluille aiheutuu vakavaa häiriötä.

54 Näin ollen, kuten julkisia hankintoja koskevan lain 65 §:n 3 momentista ilmenee, sopimusten vaikutusten jatkaminen on tarkoitettu sovellettavaksi ainoastaan poikkeuksellisesti ja kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä odotettaessa. Kuten Espanjan kuningaskunta huomauttaa komission tätä kiistämättä, tuomioistuimet valvovat sopimuksen vaikutusten jatkamista koskevan säännöksen soveltamista.

55 Riidanalaisella säännöksellä ei siis ole tarkoituksena olla esteenä tietyn sopimuksen pätemättömäksi julistamisesta johtuvien toimenpiteiden toteuttamiselle vaan estää mitättömyyttä koskevan ilmoituksen välittömän täytäntöönpanon kohtuuttomat ja mahdollisesti haitalliset vaikutukset silloin, kun kyse on julkisesta edusta ja kiireellisiin toimenpiteisiin julkisen palvelun jatkuvuuden varmistamiseksi ei vielä ole ryhdytty.

56 Näissä olosuhteissa komissio ei ole osoittanut, että riidanalaiset säännökset haittaisivat muutoksenhakudirektiivin vaatimusten täyttymistä.

57 Näin ollen kolmas kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

58 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut muutoksenhakudirektiivin 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt sitovaa määräaikaa, jonka kuluessa hankintaviranomaisen on annettava tarjouskilpailun ratkaisemista koskeva päätös tiedoksi kaikille tarjoajille, eikä pakollista odotusaikaa tarjouskilpailun ratkaisemisen ja sopimuksen tekemisen välille.

Oikeudenkäyntikulut

59 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Saman työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi tai jos siihen on muutoin erityisiä syitä, yhteisöjen tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan.

60 Nyt esillä olevassa asiassa on otettava huomioon, että kannetta ei ole hyväksytty kaikilta niiltä osin, joilta komissio on vaatinut jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista.

61 Espanjan kuningaskunta on siis velvoitettava korvaamaan kaksi kolmasosaa kaikista oikeudenkäyntikuluista. Komissio on velvoitettava vastaamaan yhdestä kolmasosasta oikeudenkäyntikuluja.

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

1) Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenette-

lyjen 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, 2 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole säätänyt sitovaa määräaikaa, jonka kuluessa hankintaviranomaisen on annettava tarjouskilpailun ratkaisemista koskeva päätös tiedoksi kaikille tarjoajille, eikä pakollista odotusaikaa tarjouskilpailun ratkaisemisen ja sopimuksen tekemisen välille.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Espanjan kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan kaksi kolmasosaa kaikista oikeudenkäyntikuluista. Euroopan yhteisöjen komissio velvoitetaan vastaamaan yhdestä kolmasosasta oikeudenkäyntikuluja.

Allekirjoitukset