



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

11 päivänä joulukuuta 2014\*

Ennakkoratkaisupyyntö — Julkiset palveluhankinnat — Direktiivi 2004/18/EY — Direktiivi 89/665/ETY — Ehdokkaan tai tarjoajan henkilökohtainen asema — Hankintasopimuksen antaminen alustavasti — Sopimuspuoleksi valitun laillista edustajaa vastaan aloitetut rikostutkinnat — Hankintaviranomaisen päätös, että hankintasopimusta ei anneta lopullisesti ja että tarjouspyyntö peruutetaan — TuomioistuINVALVONTA

Asiassa C-440/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italia) on esittänyt 10.7.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 2.8.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Croce Amica One Italia Srl**

vastaa

**Azienda Regionale Emergenza Urgenza (AREU),**

**Consorzio Lombardia Sanitàn**

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja T. von Danwitz sekä tuomarit C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (esittelevä tuomari) ja D. Šváby,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.9.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Croce Amica One Italia Srl, edustajinaan avvocato M. Sica ja avvocato M. Protto,

— Azienda Regionale Emergenza Urgenza (AREU), edustajinaan avvocato V. Avolio ja avvocatessa V. Luciano,

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato C. Colelli ja avvocato dello Stato L. D’Ascia,

— Norjan hallitus, asiamiehinään M. Emberland, H. Røstum ja I. Jansen,

— Euroopan komissio, asiamiehinään G. Conte ja A. Tokár,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

### tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114) 41 artiklan 1 kohdan sekä 43 ja 45 artiklan säännösten tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Croce Amica One Italia Srl (jäljempänä Croce Amica One) ja Azienda Regionale Emergenza Urgenza (AREU) (kiireellisten terveystalvöjien alueviranomainen) ja joka koskee jälkimmäisenä mainitun yksikön hankintaviranomaisena tekemää päätöstä, että asianomaista hankintasopimusta ei anneta lopullisesti Croce Amica Onelle, joka oli valittu alustavasti sopimuspuoleksi, ja että tarjouspyyntö peruutetaan.

### Asiaa koskevat oikeussäännöt

#### *Unionin oikeus*

- 3 Direktiivin 2004/18 41 artiklan, jonka otsikko on ”Ehdokkaille ja tarjoajille tiedottaminen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Hankintaviranomaisten on ilmoitettava ehdokkaille ja tarjoajille mahdollisimman nopeasti päätökset, jotka koskevat – – hankintasopimuksen tekemistä – – mukaan lukien seikat, joiden perusteella se on päättänyt olla – – tekemättä tarjouskilpailun kohteena ollutta sopimusta – –. Nämä tiedot on pyydettäessä annettava kirjallisesti.”

- 4 Direktiivin 43 artiklan, jonka otsikko on ”Selvitysten sisältö”, sanamuoto on seuraava:

”Hankintaviranomaisten on laadittava jokaisesta hankintasopimuksesta – – kirjallinen selvitys, josta on ilmettävä ainakin:

– –

h) tarvittaessa syyt, joiden perusteella hankintaviranomainen on päättänyt olla tekemättä tarjouskilpailun kohteena ollutta hankintasopimusta – –

– –”

- 5 Mainitun direktiivin 45 artiklassa, jonka otsikko on ”Ehdokkaan tai tarjoajan henkilökohtainen asema”, säädetään seuraavaa:

”1. Julkisia hankintoja koskevista menettelyistä on suljettava pois kaikki ehdokkaat tai tarjoajat, joiden osalta on lainvoimaisella päätöksellä annettu hankintaviranomaisen tiedossa oleva tuomio yhdestä tai useammasta jäljempänä luetellusta syystä:

- a) osallistuminen neuvoston yhteisen toiminnan 98/773/YOS [(EYVL L 351, s. 1)] 2 artiklan 1 kohdassa määritellyn rikollisjärjestön toimintaan;
- b) lahjominen 26 päivänä toukokuuta 1997 annetun neuvoston säädöksen [(EYVL C 195, s. 1)] 3 artiklassa ja neuvoston yhteisen toiminnan 98/742/YOS [(EYVL L 358, s. 2)] 3 artiklan 1 kohdassa määritellyllä tavalla;
- c) Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen [(EYVL 1995, C 316, s. 48)] 1 artiklassa tarkoitetut petokset;
- d) rahanpesu sellaisena, kuin se on määritelty rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä 10 päivänä kesäkuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY [(EYVL L 166, s. 77), sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston 4.12.2001 antamalla direktiivillä 2001/97/EY (EYVL L 344, s. 76),] 1 artiklassa.

Jäsenvaltioiden on määritettävä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ja yhteisön lainsäädännön huomioon ottaen edellytykset, joiden mukaan tätä kohtaa sovelletaan.

--

2. Hankintamenettelystä voidaan sulkea pois taloudellinen toimija, joka

--

- c) on saanut ammattinsa harjoittamiseen liittyvästä lainvastaisesta teosta tuomion, joka on tullut maan lainsäädännön mukaisesti lainvoimaiseksi;
- d) on ammattitoiminnassaan syyllistynyt vakavaan virheeseen, jonka hankintaviranomaiset voivat näyttää toteen;

--

- g) on tämän luvun soveltamiseksi vaadittavia tietoja ilmoittaessaan vakavalla tavalla syyllistynyt väärin tietojen antamiseen tai laiminlyönyt vaadittavien tietojen antamisen.

Jäsenvaltioiden on määritettävä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti ja yhteisön lainsäädännön huomioon ottaen edellytykset, joiden mukaan tätä kohtaa sovelletaan.

--”

- 6 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 11.12.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä

2007/66/EY (EYVL L 335, s. 31; jäljempänä direktiivi 89/665), 1 artiklan, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumenettelyjen soveltamisala ja käytettävyys”, 1 kohdan kolmannessa alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin 2004/18/EY soveltamisalaan kuuluviin hankintasopimuksiin liittyviin hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman nopeasti tämän direktiivin 2–2 f artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti sillä perusteella, että nämä päätökset ovat vastoin julkisia hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta tai vastoin kansallisia säännöksiä, jotka on annettu kyseisen yhteisön oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.”

#### *Italian oikeus*

7 Direktiivi 2004/18 on saatettu osaksi Italian oikeutta 12.4.2006 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 163/2006 (GURI nro 100, Supplemento ordinario, 2.5.2006), jolla kodifioidaan julkisia hankintoja koskevat säännöt.

8 Asetuksen 38 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Seuraavat henkilöt on jätettävä – – rakennusurakkasopimusten sekä tavara- ja palveluhankintasopimusten antamismenettelyjen ulkopuolelle eikä heille voi antaa alihankintasopimuksia eivätkä he voi tehdä – – näitä hankintoja koskevia sopimuksia

– –

c) henkilöt, jotka on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla, rikosasiassa yksinkertaistetussa menettelyssä annettavalla määräyksellä, joka on tullut lopulliseksi, – – vakavasta teosta, jolla on aiheutettu vahinkoa valtiolle tai yhteisölle ja joka vaikuttaa heidän ammatilliseen luotettavuuteensa;

– –

f) henkilöt, jotka ovat hankintaviranomaisen perustellun arvion mukaan syyllistyneet törkeään huolimattomuuteen tai vilpilliseen mieleen pannaan täytäntöön hankintailmoituksen julkaisseen hankintaviranomaisen heille antamia sopimuksia; tai jotka ovat ammattitoiminnassaan syyllistyneet vakavaan virheeseen, jonka hankintaviranomainen voi näyttää toteen;

– –”

9 Mainitun asetuksen 78 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hankintaviranomaisten on laadittava jokaisesta hankintasopimuksesta – – kirjallinen selvitys, josta on ilmevä ainakin:

– –

h) tarvittaessa syyt, joiden perusteella hankintaviranomainen on päättänyt olla tekemättä tarjouskilpailun kohteena ollutta hankintasopimusta – –”

10 Saman asetuksen 79 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hankintaviranomaisten on ilmoitettava ehdokkaille ja tarjoajille nopeasti päätökset, jotka koskevat – – hankintasopimuksen tekemistä – – mukaan lukien seikat, joiden perusteella ne ovat päättäneet olla – – tekemättä tarjouskilpailun kohteena ollutta sopimusta – –”

- 11 Asetuksen nro 163/2006 11 §:n 9 momentissa mainitaan hallinnon vallasta peruuttaa omat toimensa taikka lykätä tai muuttaa niitä nimenomaisesti seuraavaa:

”Kun lopullinen hankintapäätös on tullut voimaan, ja rajoittamatta hallinnon valtaa peruuttaa omat toimensa taikka lykätä tai muuttaa niitä voimassa olevissa säännöksissä sallituissa tapauksissa, hankintasopimus – – tehdään 60 päivän määräajassa”.

- 12 Hallinnon vallasta peruuttaa omat toimensa kaikkiin hallintomenettelyihin sovellettavana yleisenä periaatteena säädetään hallintomenettelyä ja oikeutta tutustua hallinnollisiin asiakirjoihin koskevista uusista säännöistä 7.8.1990 annetun lain nro 241 (legge n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi; GURI nro 192, 18.8.1990, s. 7) 21 quinquies §:ssä. Sen sanamuoto on seuraava:

”Pysyvän hallinnollisen toimenpiteen toteuttanut tai jokin muu laissa säädetty elin voi peruuttaa pysyvän hallinnollisen toimenpiteen yleiseen etuun liittyvistä syistä taikka tosiasiallisen tilanteen muuttuessa tai arvioidessaan uudelleen yleistä etua koskenutta alkuperäistä näkemystään; peruuttaminen merkitsee sitä, että kumotulla toimenpiteellä ei voi olla enää vaikutuksia.”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 13 AREU aloitti 28.12.2010 avoimen hankintamenettelyn sellaisen hankintasopimuksen antamiseksi, joka koski ”elinten, kudosten ja biologisten näytteiden kuljetusta ajoneuvolla sekä kirurgisten tiimien ja potilaiden kuljetusta elinsiirtotoimintaa varten”. Kyseinen hankintasopimus oli tarkoitus tehdä kahdeksi vuodeksi mahdollisen pidennyksen keston ollessa 12 kuukautta ja antaa käyttäen sopimuksen tekemisen perusteena kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta.
- 14 Valintalautakunta hylkäsi neljästä kyseiseen hankintamenettelyyn osallistuneesta yhtiöstä kolme tekniset tarjoukset arvioituaan. Ainoa jäljelle jäänyt yhtiö eli Croce Amica One valittiin alustavasti sopimuspuoleksi 10.5.2011 päivättyyn selvitykseen kirjatulla päätöksellä. Koska kansallisessa lainsäädännössä säädetty edellytykset ”niin sanotulle pakolliselle tarjouksen poikkeuksellisuuden tarkistamiselle” kuitenkin täyttyivät kyseisessä tapauksessa, sillä hinnalle ja muille arvioitaville seikoille annetut pisteet olivat vähintään neljä viidesosaa tarjouspyynnössä määrättyistä vastaavista enimmäisrajoista, hankintaviranomainen pyysi Croce Amica Onen esittämästä teknisestä tarjouksesta selvityksiä. Toteutettuaan kyseisen tarkistamisen valintalautakunta päätyi 23.6.2011 päivättyyn pöytäkirjaan kirjatulla päätöksellä pitämään tarjousta poikkeuksellisena.
- 15 Samaan aikaan toimivaltaiset viranomaiset määräsivät muun muassa Croce Amica Onen lailliseen edustajaan kohdistuvan petoksia ja sisällön vääristelyä (falsità ideologica) koskevien rikosten esitutkinnan yhteydessä kyseiseen yhtiöön liittyviä asiakirjoja takavarikoitaviksi todisteina.
- 16 AREU tiedotti Croce Amica Onelle ja yhdelle muulle pääasiassa kyseessä olevaan hankintamenettelyyn osallistuneelle yhtiölle 21.7.2011 päivätyllä ilmoituksella, että se oli aloittanut menettelyn tarjouspyynnön peruuttamiseksi hallinnolla olevan sen omien toimien peruuttamista, lykkäämistä tai muuttamista koskevan vallan perusteella.
- 17 AREU:n pääjohtaja päätti 8.9.2011 päivätyllä toimella olla antamatta hankintasopimusta lopullisesti Croce Amica Onelle ja samanaikaisesti peruuttaa koko tarjouspyyntömenettelyn. Tässä toimenpiteessä hankintaviranomainen ”arvioi, että kuvatussa asiayhteydessä AREU ei voi[nut] tarjouksen poikkeuksellisuudesta huolimatta kuitenkaan päättää antaa palveluhankintasopimusta tarjoajalle nimeltään Croce Amica One – – ilmeisistä tarkoituksenmukaisuussyistä ja hyvän hallinnon periaatteeseen liittyvillä perusteilla ja että se ei voi[nut] myöskään odottaa sopimuksen antamiseksi rikosoikeudenkäynnin päättymistä tai edes meneillään olevan tutkinnan tulosta palvelun välttämättömän luonteen vuoksi”.

- 18 Hankintaviranomainen ei aloittanut uutta menettelyä pääasiassa kyseessä olevan hankintasopimuksen antamiseksi ja antoi palvelun toimittamisen kahdelle yhteenliittymälle niiden sopimuksia jatkamalla.
- 19 Croce Amica One riitautti ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen 2.11.2011 toimittamallaan kannekirjelmällä tämän tuomion 17 kohdassa mainitun 8.9.2011 tehdyn hankintaviranomaisen päätöksen ja vaati sen kumoamista ja turvaamistoimena sen lykkäämistä. Se nosti myös korvauskanteen vahingosta, jota kyseisestä päätöksestä sen mukaan oli aiheutunut.
- 20 Tribunale di Milano (Milanon alioikeus) määräsi 14.5.2013 antamassaan päätöksessä Croce Amica Onen laillisen edustajan haastettavaksi oikeuteen toisen syytetyn henkilön kanssa muun muassa julkisten tarjouspyyntömenettelyjen vapauden häiritsemistä koskevasta rikoksesta, koska hän oli hankintasopimuksen saadakseen esittänyt 15 väärennettyä todistusta osallistumisesta ambulanssin turvallisen ajon kurssille.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että yleisellä tasolla asianomainen hankintaviranomainen, joka toimi näennäisesti hallinnollisista tarkoituksenmukaisuussyistä, jotka johtuivat meneillään olevasta rikostutkinnasta, joka kohdistui sen yhtiön lailliseen edustajaan, joka oli valittu sopimuspuoleksi alustavasti, on rikkonut direktiivin 2004/18 45 artiklaa, kun otetaan huomioon erityisesti kyseisessä säännöksessä mainittu ”ehdokkaan tai tarjoajan henkilökohtainen asema”, sanotun kuitenkin rajoittamatta hallinnon mahdollisuutta käyttää sillä olevaa valtaa peruuttaa omat toimensa taikka lykätä tai muuttaa niitä julkisten hankintojen yhteydessä.
- 22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo siten, että kyseisen säännöksen mukaan tarjoaja voidaan sulkea tarjouspyyntömenettelystä vain, jos tämä tuomitaan lainvoimaisella tuomiolla.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii myös unionin oikeuden näkökulmasta oman toimivaltansa laajuutta tässä yhteydessä ja arvioi, ettei tämä toimivalta voi rajoittua hallinnon valtaa käyttäessään tekemien ulkoisten virheiden valvontaan. Se katsoo, että se, ettei hallintotuomioistuimelle myönnettäisi laajaa valvontavaltaa tosiseikkojen tai oikeudellisten käsitteiden suhteen, kuten käsiteltävässä asiassa sen suhteen, ettei sopimuspuoleksi alustavasti valitun yhtiön laillisen edustajan rikosoikeudellista vastuuta ollut vahvistettu lopullisesti, olisi täysin vastoin direktiivin 2004/18 45 artiklan sanamuotoa ja tarkoitusta.
- 24 Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Lombardian alueen hallintotuomioistuin) päätti tässä tilanteessa lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko yhteisön oikeuden mukaista, että hankintaviranomainen voi käyttäessään julkisia hankintoja koskevaa peruuttamisoikeuttaan [7.8.1990 annetun lain nro 241] 21 quinquies §:n mukaisesti päättää, että se ei anna hankintasopimusta lopullisesti, pelkästään sillä perusteella, että alustavasti sopimuspuoleksi valitun tarjoajayhtiön laillista edustajaa vastaan on meneillään rikostutkinta?
  - 2) Onko yhteisön oikeuden mukaista poiketa rikosoikeudellisen vastuun toteamista lainvoimaisella tuomiolla koskevasta periaatteesta, sellaisena kuin se on ilmaistu direktiivin [2004/18] 45 artiklassa, hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyvistä syistä, joiden arvioiminen on varattu hallinnolle?
  - 3) Onko yhteisön oikeuden mukaista poiketa rikosoikeudellisen vastuun toteamista lainvoimaisella tuomiolla koskevasta periaatteesta, sellaisena kuin se on ilmaistu direktiivin [2004/18] 45 artiklassa, niissä tapauksissa, joissa meneillään oleva rikostutkinta koskee itseoikaisuna toteutetun toimenpiteen kohteena olevaan tarjouspyyntömenettelyyn liittyviä rikoksia?



- 4) Onko yhteisön oikeuden mukaista, että kansallinen hallintotuomioistuin voi tutkia täyttää tuomiovaltaa käyttäen toimenpiteet, joita hankintaviranomainen toteuttaa julkisten hankintojen alalla, kun kyseinen tuomioistuin käyttää sille julkisissa hankinnoissa annettua toimivaltaa, ja tutkia tarjouksen luotettavuuden ja vaatimustenmukaisuuden, jolloin tutkimus ei siis kohdistu pelkästään ilmeistä epä johdonmukaisuutta, järjenvastaisuutta, riittämättömiä perusteluja tai tosiseikkoja koskevaa virhettä koskeviin tapauksiin?”

## Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

### *Ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys*

- 25 Näillä kysymyksillä, jotka on käsiteltävä yhdessä, tiedustellaan lähinnä, onko direktiivin 2004/18 45 artikla tilanteessa, jossa edellytykset kyseisessä artiklassa mainittujen poissulkemisperusteiden soveltamiselle eivät täyty, esteenä sille, että hankintaviranomainen päättää luopua tarjouskilpailun kohteena olleen hankintasopimuksen tekemisestä ja olla antamatta hankintasopimusta lopullisesti ainoalle jäljelle jääneelle tarjoajalle, joka oli valittu sopimuspuoleksi alustavasti.
- 26 Näiden kysymysten muotoilu ja viittaus direktiivin 2004/18 45 artiklaan pohjautuvat siihen, että AREU:n pääjohtaja päätti 8.9.2011 yhtäältä olla antamatta pääasiassa kyseessä olevaa hankintasopimusta lopullisesti Croce Amica Onelle ja toisaalta peruuttaa vastaavan tarjouspyyntömenettelyn.
- 27 Aluksi on todettava huolimatta ennakkoratkaisupyynnössä olevasta viittauksesta direktiivin 2004/18 45 artiklaan, että unionin tuomioistuimella olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasiassa riidanalainen toimi on hankintaviranomaisen päätös, joka koskee tarjouspyynnön ja hankintamenettelyn peruuttamista. Kyseinen päätös on erillinen siitä, joka koskee tarjoajan sulkemista pois hankintamenettelystä kyseisen direktiivin 45 artiklan nojalla.
- 28 Tässä asiayhteydessä on huomattava, että vaikka pääasiassa kyseessä olevan tarjouspyynnön peruuttamisen tarkkoja syitä ei ole annettu unionin tuomioistuimen tietoon, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vaikutti yhdistävän Croce Amica Onen laillisen edustajan käyttäytymisen ainoisiin poissulkemisperusteisiin, jotka liittyvät rikosoikeuteen ja joissa viitataan tuomitsemiseen lainvoimaiseksi tulleella tuomiolla, eli niihin, joista on säädetty direktiivin 2004/18 45 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan c alakohdassa. Tältä osin on hyödyllistä täsmentää, että myös kyseisen direktiivin 45 artiklan 2 kohdan d ja g alakohdassa annetaan hankintaviranomaisille valta sulkea pois talouden toimija, joka on ammattitoiminnassaan syyllistynyt vakavaan virheeseen, jonka hankintaviranomaiset voivat näyttää toteen, tai joka on vakavalla tavalla syyllistynyt värien tietojen antamiseen tai laiminlyönyt vaadittavien tietojen antamisen tarjousten laadulliseen valintaan vaadittavia tietoja ilmoittaessaan, ilman, että vaadittaisiin, että talouden toimija on tuomittu lainvoimaiseksi tulleella tuomiolla.
- 29 Koska kyseessä on julkista hankintaa koskevan tarjouspyynnön peruuttamista koskeva päätös, on noudatettava direktiivin 2004/18 41 artiklan 1 kohtaa ja 43 artiklaa.
- 30 Direktiivin 2004/18 41 artiklan 1 kohdassa säädetään velvollisuudesta tiedottaa tällaisesta päätöksestä ehdokkaille ja tarjoajille mahdollisimman nopeasti sekä ilmoittaa sen perusteet, ja direktiivin 43 artiklassa asetetaan velvollisuus mainita kyseiset perusteet selvityksessä, joka on tehtävä kaikista julkisista hankinnoista. Direktiiviin 2004/18 ei kuitenkaan sisälly yhtään säännöstä, joka koskisi aineellisia tai muotoa koskevia edellytyksiä tällaiselle päätökselle.

- 31 Tässä yhteydessä on muistutettava oikeuskäytännöstä, jonka mukaan julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14.6.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY (EYVL L 199, s. 54) 8 artiklan 2 kohdassa, joka on direktiivin 2004/18 41 artiklan 1 kohtaa vastaava säännös, ei säädetä, että hankintaviranomaisen sopimuksen tekemisestä luopuminen rajoitettaisiin poikkeuksellisiin tapauksiin taikka että sen olisi välttämättä perustuttava vakaviin syihin (tuomio Fracasso ja Leitschutz, C-27/98, EU:C:1999:420, 23 ja 25 kohta).
- 32 Oikeuskäytännössä on samoin todettu, että vaikka julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) 12 artiklan 2 kohdassa, joka myös on direktiivin 2004/18 41 artiklan 1 kohtaa vastaava säännös, säädetään, että päätettyään peruuttaa julkista hankintaa koskevan tarjouspyynnön hankintaviranomaisen on ilmoitettava ehdokkaille ja tarjoajille päätöksensä perusteet, siinä ei kuitenkaan aseteta kyseiselle hankintaviranomaiselle velvollisuutta saattaa hankintamenettely päätökseen (ks. tuomio HI, C-92/00, EU:C:2002:379, 41 kohta).
- 33 Oikeuskäytännössä on kuitenkin haluttu korostaa, että velvollisuus ilmoittaa tarjouspyynnön peruuttamista koskevan päätöksen perusteet perustuu siihen, että pyritään takaamaan avoimuuden vähimmäistaso sellaisten julkisten hankintamenettelyjen osalta, joihin unionin oikeussääntöjä sovelletaan, ja näin ollen takaamaan myös yhdenvertaista kohtelua koskevan periaatteen, johon kyseiset säännöt perustuvat, noudattaminen (ks. vastaavasti tuomio HI, EU:C:2002:379, 45 ja 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 34 Oikeuskäytännössä on myös todettu, että direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että hankintaviranomaisen julkista hankintaa koskevan tarjouspyynnön peruuttamista koskevaan päätökseen on voitava hakea muutosta ja se on voitava kumota tarvittaessa sillä perusteella, että se on vastoin julkisia hankintoja koskevaa unionin oikeutta tai sen saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettuja kansallisia sääntöjä. Oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että sellaisissakin tapauksissa, joissa hankintaviranomaisilla on sovellettavan kansallisen lainsäädännön perusteella laaja harkintavalta peruuttaa tarjouspyyntö, kansallisten tuomioistuinten on voitava direktiivin 89/665 nojalla tutkia, onko peruuttamista koskeva päätös yhteensoveltuva unionin oikeuden merkityksellisten sääntöjen kanssa (ks. tuomio HI, EU:C:2002:379, 55 ja 62 kohta).
- 35 Unionin oikeus ei siis ole esteenä sille, että jäsenvaltiot säätävät lainsäädännössään mahdollisuudesta tehdä päätös tarjouspyynnön peruuttamisesta. Tällaisen peruuttamispäätöksen perusteet voivat siten perustua syihin, joilla on muun muassa yhteys sen arviointiin, onko hankintamenettelyn saattaminen päätökseen tarkoituksenmukaista yleisen edun näkökulmasta, kun otetaan huomioon muun muassa taloudellisen asiayhteyden tai tosiseikaston taikka myös asianomaisen hankintaviranomaisen tarpeiden mahdollinen muuttuminen. Tällaisen päätöksen perusteena voi olla myös riittämätön kilpailu sen vuoksi, että asianomaisen hankintasopimuksen tekomenettelyn päättyessä jäljelle on jäänyt yksi ainoa tarjoaja, joka pystyy toteuttamaan kyseisen hankintasopimuksen.
- 36 Jollei avoimuuden periaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamisesta muuta johdu, hankintaviranomaisella ei näin ollen voi olla velvollisuutta saattaa päätökseen aloitettua hankintamenettelyä ja tehdä kyseistä hankintasopimusta edes ainoan jäljelle jääneen tarjoajan kanssa.
- 37 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen, toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2004/18 41 artiklan 1 kohtaa sekä 43 ja 45 artiklaa on tulkittava siten, että jos edellytykset kyseisessä 45 artiklassa säädettyjen poissulkemisperusteiden soveltamiselle eivät täyty, viimeksi mainittu artikla ei ole esteenä sille, että hankintaviranomainen päättää luopua tarjouskilpailun kohteena olleen julkisen hankintasopimuksen tekemisestä ja olla antamatta hankintasopimusta lopullisesti ainoalle jäljelle jääneelle tarjoajalle, joka oli valittu sopimuspuoleksi alustavasti.



*Neljäs kysymys*

- 38 Neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, voiko toimivaltainen kansallinen tuomioistuin unionin oikeuden mukaan valvoa hankintaviranomaisen päätöstä täyttää tuomiovaltaa käyttäen eli harjoittaa valvontaa, jossa se voi ottaa huomioon tarjoajien tarjousten luotettavuuden ja vaatimustenmukaisuuden sekä korvata tarjouspyynnön peruuttamisen tarkoituksenmukaisuutta koskevan hankintaviranomaisen arvioinnin omalla arvioinnillaan.
- 39 On tähdennettävä, että oikeuskäytännön mukaan julkisia hankintoja koskevan tarjouspyynnön peruuttamista koskeva päätös kuuluu sellaisiin ”hankintaviranomaisten päätöksiin”, joiden osalta jäsenvaltioiden on otettava direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan perusteella kansallisessa oikeudessaan käyttöön muutoksenhakumenettelyt, joilla pyritään varmistamaan merkityksellisten julkisia hankintoja koskevien unionin oikeuden aineellisten sääntöjen tai niiden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettujen kansallisten säännösten noudattaminen (ks. vastaavasti tuomio HI, EU:C:2002:379, 53–55 kohta ja tuomio Koppensteiner, C-15/04, EU:C:2005:345, 29 kohta).
- 40 Direktiivissä 89/665, jossa pyritään vain yhteensovittamaan jäsenvaltioissa voimassa olevat järjestelmät julkisia hankintoja koskevien aineellisten sääntöjen vahvistamisesta annettujen direktiivien täyden ja tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi, ei nimenomaisesti määritetä sellaisten muutoksenhakukeinojen ulottuvuutta, jotka jäsenvaltioiden on tältä osin otettava käyttöön. Kysymystä direktiivissä 89/665 säädettyjen muutoksenhakumenettelyjen yhteydessä harjoitettavan tuomioistuINVALVONNAN laajuudesta on näin ollen arvioitava direktiivin tarkoituksen kannalta varoen vaarantamasta direktiivin tehokkuutta (tuomio HI, EU:C:2002:379, 58 ja 59 kohta).
- 41 Tässä yhteydessä on muistutettava, että muutoksenhakujärjestelmän tehtävästä säädetään direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin 2004/18 soveltamisalaan kuuluviin hankintasopimuksiin liittyviin hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman nopeasti sillä perusteella, että nämä päätökset ovat vastoin julkisia hankintoja koskevaa unionin oikeutta tai vastoin kansallisia säännöksiä, jotka on annettu kyseisen unionin oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.
- 42 Tästä seuraa, että kyseisessä säännöksessä säädettyjen muutoksenhakumenettelyjen tarkoituksena on varmistaa merkityksellisten unionin oikeuden sääntöjen ja erityisesti direktiivin 2004/18 sääntöjen tai kyseisten sääntöjen saattamiseksi osaksi kansallista oikeutta annettujen kansallisten säännösten noudattaminen.
- 43 On korostettava, että tätä laillisuusvalvontaa ei voida rajoittaa vain sen tutkimiseen, ovatko hankintaviranomaisen päätökset mielivaltaisia (ks. vastaavasti tuomio HI, EU:C:2002:379, 63 kohta).
- 44 Kyseiset muutoksenhakukeinot koskevat siis laillisuusvalvontaa eikä tarkoituksenmukaisuusvalvontaa.
- 45 Koska asiasta ei ole nimenomaista unionin lainsäädäntöä, yksityiskohtaiset säännöt tuomioistuINVALVONNASTA on vahvistettava kansallisissa menettelysäännöissä edellyttäen, että vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudatetaan (ks. vastaavasti tuomio HI, EU:C:2002:379, 68 kohta). Kansallinen lainsäätäjät voi siten myöntää toimivaltaisille kansallisille tuomioistuimille laajempia valtuuksia tarkoituksenmukaisuusvalvonnan harjoittamiseksi.
- 46 Neljänten kysymykseen on siten vastattava, että julkisia hankintoja koskevaa unionin oikeutta ja erityisesti direktiivin 89/665 1 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa on tulkittava siten, että kyseisessä säännöksessä säädetty valvonta merkitsee hankintaviranomaisten päätösten laillisuusvalvontaa, jolla pyritään varmistamaan merkityksellisten unionin oikeuden sääntöjen tai kyseisten sääntöjen saattamiseksi osaksi kansallista oikeutta annettujen kansallisten säännösten noudattaminen, eikä

kyseistä valvontaa voida rajoittaa vain sen tutkimiseen, ovatko hankintaviranomaisen päätökset mielivaltaisia. Tällä ei kuitenkaan suljeta pois kansallisen lainsäätäjän mahdollisuutta myöntää toimivaltaisille kansallisille tuomioistuimille tarkoituksenmukaisuutta koskeva valvontavalta.

## Oikeudenkäyntikulut

- <sup>47</sup> Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin 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 unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

- 1) **Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY 41 artiklan 1 kohtaa sekä 43 ja 45 artiklaa on tulkittava siten, että jos edellytykset kyseisessä 45 artiklassa säädettyjen poissulkemisperusteiden soveltamiselle eivät täyty, viimeksi mainittu artikla ei ole esteenä sille, että hankintaviranomainen päättää luopua tarjouskilpailun kohteena olleen julkisen hankintasopimuksen tekemisestä ja olla antamatta hankintasopimusta lopullisesti ainoalle jäljelle jääneelle tarjoajalle, joka oli valittu sopimuspuoleksi alustavasti.**
- 2) **Julkisia hankintoja koskevaa unionin oikeutta ja erityisesti julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimukseen liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/665/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 11.12.2007 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2007/66/EY, 1 artiklan 1 kohdan kolmatta alakohtaa on tulkittava siten, että kyseisessä säännöksessä säädetty valvonta merkitsee hankintaviranomaisten päätösten laillisuusvalvontaa, jolla pyritään varmistamaan merkityksellisten unionin oikeuden sääntöjen tai kyseisten sääntöjen saattamiseksi osaksi kansallista oikeutta annettujen kansallisten säännösten noudattaminen, eikä kyseistä valvontaa voida rajoittaa vain sen tutkimiseen, ovatko hankintaviranomaisen päätökset mielivaltaisia. Tällä ei kuitenkaan suljeta pois kansallisen lainsäätäjän mahdollisuutta myöntää toimivaltaisille kansallisille tuomioistuimille tarkoituksenmukaisuutta koskeva valvontavalta.**

Allekirjoitukset