



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

29 päivänä maaliskuuta 2012*

Julkiset hankinnat — Direktiivi 2004/18/EY — Hankintamenettelyt — Rajoitettu tarjouspyyntö —
Tarjouksen arviointi — Hankintaviranomaisen pyynnot, jotka koskevat tarjouksen täsmentämistä —
Edellytykset

Asiassa C-599/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slovakia) on esittänyt 9.11.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.12.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

SAG ELV Slovensko a.s.,

FELA Management AG,

ASCOM (Schweiz) AG,

Asseco Central Europe a.s.,

TESLA Stropkov a.s.,

Autostrade per l'Italia SpA,

EFKON AG ja

Stalexport Autostrady SA

vastaan

Úrad pre verejné obstarávanie,

Národná dial'ničná spoločnosť a.s:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot (esittelevä tuomari) sekä tuomarit A. Prechal, K. Schieman, C. Toader ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: J. Kokott,

* Oikeudenkäyntikieli: slovakki.

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 14.12.2011 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- SAG ELV Slovensko a.s., FELA Management AG, ASCOM (Schweiz) AG, Asseco Central Europe a.s. ja TESLA Stropkov a.s., edustajinaan advokát R. Gorej, advokát L. Vojčík ja advokát O. Gajdošech,
- Autostrade per l'Italia SpA, EFKON AG ja Stalexport Autostrady SA, edustajinaan advokát L. Poloma ja advokát G.M. Roberti,
- Úrad pre verejné obstarávanie, asiamiehenään B. Šimorová,
- Národná diaľničná spoločnosť a.s., edustajinaan advokát D. Nemčíková ja advokát J. Čorba,
- Slovakian hallitus, asiamiehenään B. Ricziová,
- Euroopan komissio, asiamiehinään C. Zadra 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) 2, 51 ja 55 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina on Úrad pre verejné obstarávanie (julkisista hankinnoista vastaava virasto, jäljempänä Úrad) ja yrityksiä, jotka on suljettu pois tarjouskilpailusta, jonka Národná diaľničná spoločnosť a.s. (jäljempänä NDS), joka on täysin Slovakian valtion määräysvallassa oleva kauppayhtiö, on käynnistänyt vuonna 2007 palvelujen, jotka liittyvät tiemaksujen perimiseen moottoriteillä ja tietyillä muilla teillä, tarjoamista varten.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2004/18 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Hankintaviranomaisten on kohdeltava taloudellisia toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti.”

- 4 Kyseisen direktiivin 51 artiklassa, joka kuuluu II osaston VII luvussa olevaan 2 jaksoon, jonka otsikko on ”Laadulliset valintaperusteet”, säädetään seuraavaa:

”Hankintaviranomainen voi 45–50 artiklan soveltamiseksi pyytää taloudellisia toimijoita täydentämään tai täsmentämään antamiaan todistuksia ja asiakirjoja.”

- 5 Kyseisen direktiivin 55 artiklassa, joka kuuluu 3 jaksoon, jonka otsikkona on ”Hankintasopimuksen tekeminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos tiettyä hankintasopimusta varten jätetyt tarjoukset vaikuttavat suoritukseen nähden poikkeuksellisen alhaisilta, hankintaviranomaisen on, ennen kuin se voi hylätä tarjoukset, pyydettävä kirjallisesti tiedot olennaisiksi katsomistaan tarjouksen pääkohdista.

Tällaiset tiedot voivat koskea erityisesti:

- a) rakennusmenetelmän, tuotteiden valmistusmenetelmän tai palvelun suorittamisen taloudellisia näkökohtia;
- b) valittuja teknisiä ratkaisuja ja/tai poikkeuksellisen edullisia, tarjoajan käytettävissä olevia urakan toteuttamisen, tuotteiden toimittamisen tai palvelun suorittamisen ehtoja;
- c) tarjoajan ehdottaman rakennusurakan, tuotteiden tai palvelujen omintakeisuutta;
- d) siellä voimassa olevien työsuojelua ja työoloja koskeviin säännöksiin liittyvien velvoitteiden noudattamista, missä suorituksen on määrä tapahtua;
- e) tarjoajan mahdollisesti saamaa valtiontukea.

2. Hankintaviranomainen tarkistaa tarjoajaa kuullen tarjouksen pääkohdat ottamalla huomioon toimitetun näytön.

– –”

Kansallinen oikeus

- 6 Julkisista hankinnoista annetun lain nro 25/2006, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 42 §:ssä, jonka otsikko on ”Tarjousten arviointimenettely”, säädetään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan seuraavaa:

”1) Valintalautakunta arvioi tarjouksia suljetuin ovin. Valintalautakunta arvioi tarjouksia sen perusteella, täytyvätkö hankintaviranomaisen tai hankintayksikön vahvistamat edellytykset sopimuksen kohteen osalta, ja sulkee pois tarjoukset, jotka eivät täytä tarjouskilpailuilmoituksessa tai ilmoituksessa, jota käytetään tarjouskilpailukutsuna, ja tarjouspyyntöasiakirjoissa asetettuja edellytyksiä. – –

Valintalautakunta toimii vaihtoehtoisia tarjouksia arvioidessaan 37 §:n 3 momentin mukaisesti.

2) Valintalautakunta voi pyytää tarjoajilta kirjallisesti täsmennyksiä niiden tarjouksiin. Se ei voi kuitenkaan kehottaa tarjoajaa muuttamaan tarjousta siten, että tarjousta suosittaisiin, eikä hyväksyä tarjouksen tällaista muutosta.

3) Jos tarjous on poikkeuksellisen alhainen, valintalautakunta pyytää kirjallisesti tarjoajaa täsmentämään hintaehdotustaan. Pyynnön on koskettava täsmennyksiä sellaisiin tarjouksen pääkohtiin, joita valintalautakunta pitää olennaisina ja jotka koskevat erityisesti

- a) rakennusmenetelmän, tuotteiden valmistusmenetelmän tai palvelun suorittamisen taloudellisia näkökohtia
- b) teknisiä ratkaisuja tai poikkeuksellisen edullisia, tarjoajan käyttämiä tuotteiden toimittamisen, urakan toteuttamisen tai palvelun suorittamisen ehtoja

- c) tarjoajan ehdottamien rakennusurakoiden, tuotteiden tai palvelujen omintakeisuutta
 - d) siellä voimassa olevien työsuojelua ja työoloja koskeviin säännöksiin liittyvien velvoitteiden noudattamista, missä suorituksen, rakennusurakan tai palvelujen suorittamisen on määrä tapahtua
 - e) tarjoajan mahdollisesti saamaa valtiontukea.
- 4) Valintalautakunta ottaa huomioon tarjousta tai poikkeuksellisen alhaista hintaa koskevat täsmennykset ja tarjoajan toimittaman näytön. Komissio sulkee pois tarjouksen, jos
- a) tarjoaja ei esitä kirjallisia täsmennyksiä kolmen arkipäivän kuluessa täsmennyspyynnön vastaanottamisesta tai valintalautakunnan vahvistamassa pidemmässä määräajassa tai
 - b) esitetyt täsmennykset eivät vastaa 2 tai 3 momentissa asetettuja vaatimuksia.

--

7) Valintalautakunta arvioi tarjoukset, joita ei ole suljettu pois tarjouskilpailusta, tarjouskilpailuilmoituksessa, ilmoituksessa, jota käytetään tarjouskilpailukutsuna, tai tarjouspyyntöasiakirjoissa vahvistetuin perustein ja sellaisten tarjouspyyntöasiakirjoissa vahvistettujen näitä perusteita koskevien soveltamissääntöjen perusteella, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka edistävät vilpittömää kilpailua.

--”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

- 7 NDS käynnisti 27.9.2007 Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistulla ilmoituksella rajoitetun tarjouspyyntömenettelyn tehdäkseen arviolta yli 600 miljoonan euron arvoisen palvelujen, jotka liittyvät tiemaksujen perimiseen moottoriteillä ja tietyillä muilla teillä, tarjoamista koskevan julkisen hankinnan.
- 8 Kyseisen menettelyn aikana NDS esitti kahdelle yritysten konsortiolle, jotka ovat ehdokkaita muiden joukossa, niiden tarjouksia koskevat täsmennyspyynnöt. Yritykset, joita ne koskivat, olivat siis yhtäältä SAG ELV Slovensko a.s., FELA Management AG, ASCOM (Schweiz) AG, Asseco Central Europe a.s. ja TESLA Stropkov a.s. (jäljempänä SAG ELV ym.) ja toisaalta Autostrade per l'Italia SpA, EFKON AG ja Stalexport Autostrady SA (jäljempänä Slovakpass). Kunkin tarjouksen teknisten aspektien lisäksi näitä kahta konsortiota pyydettiin täsmentämään tarjottuja poikkeuksellisen alhaisia hintoja. Näihin pyyntöihin vastattiin.
- 9 Tämän jälkeen SAG ELV ym. ja Slovakpass suljettiin menettelyn ulkopuolelle 29.4.2008 tehdyillä päätöksillä.
- 10 Kyseiset päätökset riitautettiin NDS:ssä, joka pysytti ne, ja tämän jälkeen toimivaltaisessa hallinnollisessa muutoksenhakuelimessä eli Úradissa, joka puolestaan hylkäsi sen käsiteltäväksi saatetut valitukset 2.7.2008.
- 11 Úrad katsoi, että vaikka yksi perusteista, jotka NDS on esittänyt perustellakseen kyseisten kahden konsortion sulkemista tarjouspyyntömenettelyn ulkopuolelle, eli laitteita, joita ei ole vielä hyväksytty, koskevien todistusten toimittamatta jättäminen ei ollut perusteltu, kyseinen pois sulkeminen oli sen sijaan perusteltua kahden muun esitetyn perusteen perusteella. Yhtäältä kyseiset kaksi konsortiota eivät olleet vastanneet riittävällä tavalla tarjoustensa poikkeuksellisen alhaisia hintoja koskevaan täsmennyspyyntöön. Toisaalta kyseiset tarjoukset eivät täyttäneet tiettyjä tarjouspyyntöasiakirjoissa

asetettuja edellytyksiä, eli SAG ELV ym:iden tarjous ei täyttänyt niiden 11.1. P 1. 20 kohdassa asetettuja edellytyksiä, joiden mukaan on määriteltävä parametrit, jotka mahdollistavat tiemaksun laskemisen tieosuuksien perusteella vuodenaikojen, viikonpäivien ja kellonaikojen mukaan, ja Slovakpassin tarjous ei täyttänyt niiden 12. T 1.5 kohdassa asetettuja edellytyksiä dieselmootorilla varustetusta varageneraattorista.

- 12 SAG ELV ym. ja Slovakpass riitauttivat kyseiset päätökset Krajský súd Bratislavassa (Bratislavan alueellinen tuomioistuin). Kyseinen tuomioistuin hylkäsi SAG ELV ym:iden nostaman kanteen 6.5.2009 antamallaan tuomiolla. Samoin se hylkäsi 13.10.2009 antamallaan tuomiolla Slovakpassin nostamat kanteet, joita se käsitteli yhdessä ja jotka koskivat yhtäältä Úradin 2.7.2008 tekemän päätöksen kumoamista ja toisaalta sen päätöksen kumoamista, jossa NDS oli vahvistanut, että sen toimenpide, jolla perustettiin tarjousten valintalautakunta, oli perusteltu, ja jonka Slovakpass oli myös riitauttanut.
- 13 Näihin kahteen tuomioon haettiin muutosta Najvyšší súd Slovenskej republikyssa (Slovakian tasavallan ylimmän oikeusasteen tuomioistuin). SAG ELV ym:iden ja Slovakpassin esittämien väitteiden ja perusteluiden sekä niiden perusteiden, jotka Euroopan komissio on esittänyt Slovakian tasavaltaa vastaan pääasiassa kyseessä olevaa tarjouspyyntömenettelyä rasittavien lainvastaisuuksien perusteella kohdistetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, vuoksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, noudatetaanko kyseisissä NDS:n päätöksissä unionin oikeuden syrjäntäkiellon periaatetta ja unionin oikeuden julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemisen avoimuuden periaatetta. Se pohtii erityisesti sitä, ovatko nämä periaatteet esteenä sille, että hankintaviranomainen voi hylätä tarjouksen tarjouspyyntöasiakirjojen noudattamatta jättämisen perusteella ilman, että se on pyytänyt tätä ennen ehdokkaalta selvitystä kyseisestä noudattamatta jättämisestä, tai tarjouksen poikkeuksellisen alhaisten hintojen perusteella ilman, että se on pyytänyt tästä ehdokkaalta riittävän selvästi selvitystä.
- 14 Tässä tilanteessa Najvyšší súd Slovenskej republiky on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko [direktiiviä 2004/18], sellaisena kuin sitä sovelletaan tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, tulkittava siten, että hankintaviranomainen on sen 51 artiklan, luettuna yhdessä sen 2 artiklan kanssa, nojalla sekä syrjäntäkiellon periaatteen ja julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemisen avoimuuden periaatteen perusteella velvollinen pyytämään tarjoukseen täsmennyksiä noudattaakseen oikeussubjektin subjektiivista prosessuaalista oikeutta täydentää tai täsmentää kyseisen direktiivin 45–50 artiklan nojalla toimittamiaan todistuksia ja asiakirjoja, jos se, että tarjoajan tarjous on vaikeaselkoinen tai epäselvä, voi johtaa siihen, että tarjoaja suljetaan pois tarjouskilpailusta?
- 2) Onko [direktiiviä 2004/18], sellaisena kuin sitä sovelletaan tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, tulkittava siten, että hankintaviranomainen ei ole sen 51 artiklan, luettuna yhdessä sen 2 artiklan kanssa, nojalla sekä syrjäntäkiellon periaatteen ja julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemisen avoimuuden periaatteen perusteella velvollinen pyytämään tarjoukseen täsmennyksiä, jos se katsoo tulleen näytetyksi, että sopimuksen kohteeseen liittyvät edellytykset eivät täyty?
- 3) Onko kansallinen oikeussääntö, jonka mukaan tarjousten arviointia varten perustettu valintalautakunta voi pyytää tarjoajilta ainoastaan kirjallisesti täsmennyksiä tarjoukseen, [direktiivin 2004/18], sellaisena kuin sitä sovelletaan tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, 51 ja 2 artiklan mukainen?

Onko hankintaviranomaisen toimintatapa, jonka mukaan se ei ole velvollinen pyytämään tarjoajalta poikkeuksellisen alhaista hintaa koskevia täsmennyksiä, [direktiivin 2004/18] 55 artiklan mukainen ja onko [kantajilla] ollut mahdollisuus täsmentää riittävästi tekemänsä tarjouksen pääkohtia, kun otetaan huomioon hankintaviranomaisen niille esittämän poikkeuksellisen alhaista hintaa koskevan kysymyksen sanamuoto?”

Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

- 15 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkittamisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. mm. yhdistetyt asiat C-188/10 ja C-189/10, Melki ja Abdeli, tuomio 22.6.2010, Kok., s. I-5667, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 16 Näiden periaatteiden valossa Slovakian hallitus on väittänyt kirjallisissa huomautuksissaan, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta ensinnäkin sen vuoksi, että SAG ELV ym:iden ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saattamassa asiassa ei ole esitetty mitään väitettä, joka koskisi ehdokkaiden tarjouskilpailussa esittämän tarjouksen täsmentämistä.
- 17 On kuitenkin kiistatonta, että unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on saatettu yksi ainoa ennakkoratkaisupyyntö, jonka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt kahdessa asiassa, jotka on saatettu sen käsiteltäväksi samanaikaisesti ja jotka on yhdistetty. Näin ollen se seikka, johon Slovakian hallitus vetoaa SAG ELV ym:iden nostaman kanteen osalta, voisi vaikuttaa kyseisen pyynnön tutkittavaksi ottamiseen vain, jos osoitettaisiin, että myöskään toisessa pääasiassa ei ollut esitetty mitään väitettä, joka koskisi ehdokkaiden tarjouskilpailussa esittämän tarjouksen täsmentämistä. Koska tällaista tilannetta ei ole näytetty toteen eikä siihen ole edes vedottu, ensimmäinen oikeudenkäyntiväite on hylättävä.
- 18 Toiseksi Slovakian hallitus väittää, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmannen kysymyksen sillä osalla, joka koskee poikkeuksellisen alhaista tarjousta koskevaa täsmennyspyyntöä, sellaisena kuin hankintaviranomainen on sen muotoillut, ei ole yhteyttä Slovakian vireille panemaan asiaan, jossa muutoksenhakutuomioistuimessa on riitautettu ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kyseisestä pyynnöstä tekemä arviointi.
- 19 Vaikka Slovakian hallitus väittää tässä yhteydessä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei voinut kansallisen prosessioikeuden mukaan tutkia muuta perustetta kuin sitä, joka kyseisessä tuomioistuimessa oli esitetty, tällainen väite, joka perustuu siis kansalliseen sääntöön, ei kuitenkaan merkitse sitä, että esitetty kysymyksellä ei olisi selvästi mitään yhteyttä kyseisten asioiden tosiseikkoihin tai kohteisiin.
- 20 Kolmanneksi on kiistatonta, että pääasioissa tarjouskilpailusta pois suljetut ehdokkaat on suljettu pois tarjouskilpailusta sen jälkeen, kun hankintaviranomainen oli arvioinut niiden tarjousten täsmennyspyyntöihin antamia vastauksia. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisupyyntöön esittäneen tuomioistuimen kysymykset, jotka koskevat edellytyksiä, joiden mukaisesti tällaiset pyynnöt on esitettävä tai voidaan esittää unionin oikeuden vaatimusten valossa, eivät vaikuta sellaisilta, että niillä ei olisi selvästi mitään yhteyttä kyseisten asioiden tosiseikkoihin tai kohteisiin.
- 21 Unionin tuomioistuimen on siis syytä ratkaista asia.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Alustavia huomautuksia

- 22 Kuten Slovakian hallitus ja komissio ovat todenneet, on ensinnäkin huomautettava, että direktiivin 2004/18 51 artikla kuuluu kyseisen direktiivin 2 jaksossa, joka koskee ehdokkaiden tai tarjoajien laadullisia valintaperusteita, oleviin säännöksiin. Kyseisen artiklan säännöksillä ei siis ole vaikutusta arviointiin, joka unionin tuomioistuimen on suoritettava vastatakseen esitettyihin kysymyksiin, jotka – kun otetaan huomioon pääasioiden olosuhteet – koskevat ainoastaan rajoitetun tarjouskilpailumenettelyn sitä vaihetta, jossa hankintaviranomaisen on niiden ehdokkaiden, jotka saavat esittää tarjouksen, valinnan jälkeen arvioitava kyseisiä tarjouksia. Unionin tuomioistuimen ei siis tarvitse lausua direktiivin 2004/18 51 artiklan tulkinnasta.
- 23 Toiseksi se, että hankintaviranomainen on käsiteltävissä asioissa perustanut valintalautakunnan, jonka tehtävänä on arvioida hankintaviranomaisen nimissä ehdokkaiden tarjouksia, ei vapauta sitä vastuusta täyttää unionin oikeuden vaatimukset julkisten hankintojen alalla. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voiko kansallisen oikeuden säännös, jossa säädetään, että tarjousten arviointia varten perustettu valintalautakunta voi pyytää tarjoajilta ainoastaan kirjallisesti täsmennyksiä tarjoukseen, olla unionin oikeuden mukainen, kyseinen kysymys on siis ymmärrettävä yleiseksi, ikään kuin kyseinen hankintaviranomainen olisi itse kyseisessä asemassa.
- 24 Tässä tilanteessa unionin tuomioistuimen on ymmärrettävä sille esitetyt kysymykset kokonaisuutena tarkasteltuina siten, että ne koskevat sitä, missä määrin hankintaviranomaiset voivat pyytää tai niiden on pyydettävä silloin, kun ne katsovat rajoitetussa tarjouskilpailumenettelyssä, että ehdokkaan tarjous on poikkeuksellisen alhainen tai epätarkka tai että se ei ole tarjouspyyntöasiakirjojen teknisten eritelmien mukainen, direktiivin 2004/18 2 ja 55 artiklan säännösten nojalla täsmennystä kyseiseltä ehdokkaalta.
- 25 Direktiivin 2004/18 2 artiklasta on muistutettava, että julkisia hankintoja koskevien unionin oikeuden sääntöjen yhtenä päätavoitteena on varmistaa palveluiden vapaa liikkuvuus ja hankintojen avaaminen vääristymättömälle kilpailulle kaikissa jäsenvaltioissa. Tämän kaksiosaisen tavoitteen saavuttamiseksi unionin oikeudessa sovelletaan muun muassa tarjoajien tai ehdokkaiden yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja tästä periaatteesta seuraavaa avoimuusvelvoitetta (ks. vastaavasti asia C-454/06, Pressetext Nachrichtenagentur, tuomio 19.6.2008, Kok., s. I-4401, 31 ja 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Avoimuusvelvoitteen pääasiallisena tarkoituksena on taata, ettei hankintaviranomainen harjoita suosintaa tai käytä mielivaltaa (ks. vastaavasti asia C-496/99 P, komissio v. CAS Succhi di Frutta, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-3801, 111 kohta). Direktiivin 2004/18 2 artiklassa edellytetään, että hankintaviranomaiset noudattavat julkisten hankintasopimusten osalta samoja periaatteita ja velvoitteita.
- 26 Unionin tuomioistuimelle esitettyihin kysymyksiin on vastattava näiden seikkojen valossa; aluksi on tarkasteltava tilannetta, jossa hankintaviranomainen katsoo, että tarjous on poikkeuksellisen alhainen, ja sen jälkeen tilannetta, jossa hankintaviranomainen katsoo, että tarjous on epätarkka tai että se ei ole tarjouspyyntöasiakirjojen teknisten eritelmien mukainen.

Poikkeuksellisen alhainen tarjous

- 27 On muistutettava, että direktiivin 2004/18 55 artiklassa säädetään, että jos tiettyä hankintasopimusta varten jätetyt tarjoukset vaikuttavat suoritukseen nähden poikkeuksellisen alhaisilta, hankintaviranomaisen on, ennen kuin se voi hylätä tarjoukset, ”pyydettyä kirjallisesti tiedot olennaisiksi katsomistaan tarjouksen pääkohdista”.
- 28 Näistä pakottavin sanamuodoin laadituista säännöksistä ilmenee selvästi, että unionin lainsäätäjän tarkoituksena on ollut edellyttää, että hankintaviranomainen tarkastaa poikkeuksellisen alhaisten tarjousten pääkohdat, ja hankintaviranomaiselle on asetettu tässä tarkoituksessa velvollisuus pyytää

ehdokkaita toimittamaan tarvittavat selvitykset sen osoittamiseksi, että kyseiset tarjoukset ovat varteenotettavia (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-285/99 ja C-286/99, Lombardini ja Mantovani, tuomio 27.11.2001, Kok., s. I-9233, 46–49 kohta).

- 29 Se, että hankintaviranomainen ja ehdokas vaihtavat näkemyksiään todellisessa kontradiktorisessa menettelyssä asianmukaisena ajankohtana tarjouksia tutkittaessa, jotta ehdokas voi osoittaa, että sen tarjous on varteenotettava, on näin ollen eräs direktiivin 2004/18 edellytys, jolla pyritään välttämään hankintaviranomaisen mielivaltaisuus ja takaamaan yritysten välinen terve kilpailu (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Lombardini ja Mantovani, tuomion 57 kohta).
- 30 Tässä yhteydessä on muistutettava yhtäältä, että vaikka direktiivin 2004/18 55 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan sisältyvä luettelo ei ole tyhjentävä, se ei ole kuitenkaan pelkästään ohjeellinen eikä siinä näin ollen anneta hankintaviranomaisille vapautta määrittää, mitkä ovat ne merkitykselliset tekijät, jotka on otettava huomioon ennen poikkeuksellisen alhaiselta vaikuttavan tarjouksen hylkäämistä (asia C-292/07, komissio v. Belgia, tuomio 23.4.2009, 159 kohta).
- 31 Toisaalta direktiivin 2004/18 55 artiklan 1 kohdan tehokas vaikutus edellyttää sitä, että hankintaviranomainen muotoilee kyseisille ehdokkaille osoitettavan pyynnön selkeästi, jotta ne pystyvät näyttämään täysimääräisesti ja asianmukaisesti toteen, että niiden tarjoukset ovat varteenotettavia.
- 32 Yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin arvioida kaikkien sille esitetyn asiakirjavihkon osien valossa, onko täsmennyspyyntö mahdollistanut sen, että kyseiset ehdokkaat ovat voineet täsmentää riittävällä tavalla tarjouksensa pääkohtia.
- 33 Lisäksi direktiivin 2004/18 55 artikla ei ole mitenkään esteenä lain nro 25/2006 42 §:n 3 momentin kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa säädetään, että jos ehdokkaan tarjous on poikkeuksellisen alhainen, hankintaviranomainen pyytää kirjallisesti ehdokkaalta tätä koskevia täsmennyksiä, vaan siinä edellytetään, että julkisia hankintoja koskevassa kansallisessa lainsäädännössä on tällainen säännös (ks. vastaavasti em. asia komissio v. Belgia, tuomion 161 kohta).
- 34 Direktiivin 2004/18 55 artikla on näin ollen esteenä etenkin sille, että hankintaviranomainen omaksuu kannan, jonka mukaan – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kolmannessa kysymyksessään – se ei ole velvollinen pyytämään ehdokkaalta poikkeuksellisen alhaista hintaa koskevia selvennyksiä.

Tarjous, joka on epätarkka tai joka ei ole tarjouspyyntöasiakirjojen teknisten eritelmien mukainen

- 35 Tässä yhteydessä on todettava, että direktiivissä 2004/18 säädetään kylläkin siitä, miten on toimittava poikkeuksellisen alhaisten tarjousten johdosta, mutta ei nimenomaisesti siitä, miten on toimittava, kun hankintaviranomainen katsoo rajoitetussa tarjouspyyntömenettelyssä, että ehdokkaan tarjous on epätarkka tai että se ei ole tarjouspyyntöasiakirjojen teknisten eritelmien mukainen.
- 36 Luonteensa vuoksi rajoitettu tarjouspyyntömenettely merkitsee sitä, että kun ehdokkaat on valittu ja kun ne ovat jättäneet tarjouksensa, tarjousta ei voida enää lähtökohtaisesti muuttaa hankintaviranomaisen eikä ehdokkaan aloitteesta. Ehdokkaiden yhdenvertaisen kohtelun periaate ja tästä periaatteesta seuraava avoimuusvelvoite ovat nimittäin kyseisessä menettelyssä esteenä kaikenlaiselle hankintaviranomaisen ja jonkin ehdokkaan väliselle neuvottelulle.
- 37 Jos hankintaviranomainen voisi pyytää ehdokkaalta, jonka tarjousta se pitää epätarkkana tai jonka tarjous ei ole sen mukaan tarjouspyyntöasiakirjojen teknisten eritelmien mukainen, täsmennystä tältä osin, vaarana olisi nimittäin se, että syntyisi sellainen vaikutelma, että hankintaviranomainen olisi

tilanteessa, jossa kyseisen ehdokkaan tarjous olisi loppujen lopuksi hyväksytty, neuvotellut tästä tarjouksesta luottamuksellisesti muiden ehdokkaiden vahingoksi ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisesti.

- 38 Direktiivin 2004/18 2 artiklasta tai mistään muusta sen säännöksestä, yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta taikka avoimuusvelvoitteesta ei myöskään seuraa, että hankintaviranomaisen olisi tällaisessa tilanteessa otettava yhteyttä kyseisiin ehdokkaisiin. Kyseiset ehdokkaat eivät voi myöskään valittaa siitä, että hankintaviranomaisella ei ole tässä yhteydessä mitään velvollisuutta, koska se, että tarjous on epäselvä, johtuu ainoastaan siitä, että kyseiset ehdokkaat ovat laiminlyöneet huolellisuusvelvoitettaan, jota niiden on muiden ehdokkaiden tapaan noudatettava tarjouksen laatimisen yhteydessä.
- 39 Direktiivin 2004/18 2 artikla ei siis ole esteensä sille, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole säännöstä, jossa asetettaisiin hankintaviranomaiselle velvollisuus pyytää rajoitetussa tarjouskilpailumenettelyssä ehdokkailta täsmennyksiä niiden tarjouksiin tarjouspyyntöasiakirjojen teknisten eritelmien valossa ennen kuin se hylkää kyseiset tarjoukset niiden epätarkkuuden tai sen perusteella, että ne eivät ole kyseisten eritelmien mukaisia.
- 40 Kyseinen 2 artikla ei ole kuitenkaan esteenä etenkin sille, että tarjouksen yksittäisiä kohtia voitaisiin poikkeuksellisesti korjata tai täydentää etenkin sen vuoksi, että niitä on selvästi vain täsmennettävä, tai ilmeisten kirjoitus- tai laskuvirheiden korjaamiseksi, kunhan kyseinen muutos ei johda tosiasiallisesti uuden tarjouksen esittämiseen. Kyseinen artikla ei siis ole esteenä myöskään sille, että kansallisessa lainsäädännössä on lain nro 25/2006 42 §:n 2 momentin kaltainen säännös, jossa olennaisilta osin säädetään, että hankintaviranomainen voi pyytää kirjallisesti ehdokkailta täsmennyksiä niiden tarjoukseen ilman, että se kuitenkaan pyytää tai hyväksyy mitään muutosta kyseiseen tarjoukseen.
- 41 Kun hankintaviranomainen käyttää sillä näin ollen olevaa harkintavaltaa, sen on kohdeltava ehdokkaita yhdenvertaisesti ja lojaalisti, jotta tarjousten valintamenettelyn päätyttyä ja sen lopputuloksen valossa täsmennyspyynnöstä ei voisi saada sellaista vaikutelmaa, että sillä on perusteettomasti suosittu tai syrjitty ehdokasta tai ehdokkaita, jolle tai joille kyseinen pyyntö on osoitettu.
- 42 Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa hyödyllinen vastaus, on lisättävä, että tarjouksen täsmennyspyyntö saadaan esittää vasta sen jälkeen, kun hankintaviranomainen on tutustunut kaikkiin tarjouksiin (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Lombardini ja Mantovani, tuomion 51 ja 53 kohta).
- 43 Lisäksi kyseinen pyyntö on osoitettava samalla tavalla kaikille samanlaisessa tilanteessa oleville yrityksille, kun ei ole olemassa objektiivisesti todennettavissa olevaa perustetta, jonka vuoksi ehdokkaiden erilainen kohtelu olisi tässä yhteydessä perusteltua, etenkin silloin, kun tarjous on joka tapauksessa hylättävä muiden seikkojen vuoksi.
- 44 Lisäksi kyseisen pyynnön on koskettava tarjouksen kaikkia kohtia, jotka ovat epätarkkoja tai eivät ole tarjouspyyntöasiakirjojen teknisten eritelmien mukaisia, eikä hankintaviranomainen voi hylätä tarjousta sen vuoksi, että tarjouksen jokin osa, joka ei ole ollut kyseisen pyynnön kohteena, on epäselvä.
- 45 Kaiken edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin on vastattava seuraavasti:
- Direktiivin 2004/18 55 artiklaa on tulkittava siten, että siinä edellytetään, että kansallisessa lainsäädännössä on lain nro 25/2006 42 §:n 3 momentin kaltainen säännös, jossa olennaisilta osin säädetään, että jos ehdokkaan tarjous on poikkeuksellisen alhainen, hankintaviranomainen pyytää kirjallisesti ehdokasta täsmentämään hintaehdotustaan. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida kaikkien sille esitetyn asiakirjavihkon osien valossa, onko täsmennyspyyntö mahdollistanut sen, että kyseinen ehdokas on voinut täsmentää riittävällä tavalla tarjouksensa pääkohtia.

- Direktiivin 2004/18 55 artikla on esteenä sille, että hankintaviranomainen omaksuu kannan, jonka mukaan se ei ole velvollinen pyytämään ehdokkaalta poikkeuksellisen alhaista hintaa koskevia selvennyksiä.
- Direktiivin 2004/18 2 artikla ei ole esteenä lain nro 25/2006 42 §:n 2 momentin kaltaiselle kansallisen lainsäädännön säännökselle, jossa olennaisilta osin säädetään, että hankintaviranomainen voi pyytää kirjallisesti ehdokkailta täsmennyksiä niiden tarjoukseen ilman, että se kuitenkaan pyytää tai hyväksyy muutosta kyseiseen tarjoukseen. Kun hankintaviranomainen käyttää sillä näin ollen olevaa harkintavaltaa, sen on kohdeltava ehdokkaita yhdenvertaisesti ja lojaalisti, jotta tarjousten valintamenettelyn päätyttyä ja sen lopputuloksen valossa täsmennyspyynnöstä ei voisi saada sellaista vaikutelmaa, että sillä on perusteettomasti suosittu tai syrjitty ehdokasta tai ehdokkaita, jolle tai joille kyseinen pyyntö on osoitettu.

Tuomion täytäntöönpanon lykkäämistä koskeva pyyntö

- 46 Slovakian hallitus on pyytänyt, että unionin tuomioistuin rajoittaisi ajallisesti tämän tuomion vaikutuksia, jos se tulkitsisi direktiivin 2004/18 2 artiklassa tarkoitettuja yleisiä periaatteita siten, että hankintaviranomainen olisi niiden nojalla velvollinen pyytämään ehdokkaalta täsmennyksiä ehdokkaan tarjoukseen siinä yhteydessä, kun hankintaviranomainen arvioi sitä, onko tarjous sopimuksen kohteeseen liittyvien vaatimusten, sellaisina kuin ne on määritelty tarjouspyyntöasiakirjoissa, mukainen.
- 47 Direktiivin 2004/18 2 artiklasta tässä tuomiossa annettava tulkinta ei kuitenkaan johda tällaiseen päätelmään. Slovakian hallituksen pyyntö on näin ollen ja joka tapauksessa aiheeton.

Oikeudenkäyntikulut

- 48 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 (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY 55 artiklaa on tulkittava siten, että siinä edellytetään, että kansallisessa lainsäädännössä on julkisista hankinnoista annetun lain nro 25/2006, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 42 §:n 3 momentin kaltainen säännös, jossa olennaisilta osin säädetään, että jos ehdokkaan tarjous on poikkeuksellisen alhainen, hankintaviranomainen pyytää kirjallisesti ehdokasta täsmentämään hintaehdotustaan. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida kaikkien sille esitetyn asiavihkon osien valossa, onko täsmennyspyyntö mahdollistanut sen, että kyseinen ehdokas on voinut täsmentää riittävällä tavalla tarjouksensa pääkohtia.

Direktiivin 2004/18 55 artikla on esteenä sille, että hankintaviranomainen omaksuu kannan, jonka mukaan se ei ole velvollinen pyytämään ehdokkaalta poikkeuksellisen alhaista hintaa koskevia selvennyksiä.

Direktiivin 2004/18 2 artikla ei ole esteenä lain nro 25/2006 42 §:n 2 momentin kaltaiselle kansallisen lainsäädännön säännökselle, jossa olennaisilta osin säädetään, että hankintaviranomainen voi pyytää kirjallisesti ehdokkailta täsmennyksiä niiden tarjoukseen ilman, että se kuitenkaan pyytää tai hyväksyy muutosta kyseiseen tarjoukseen. Kun hankintaviranomainen käyttää sillä näin ollen olevaa harkintavaltaa, sen on kohdeltava ehdokkaita yhdenvertaisesti ja lojaalisti, jotta tarjousten valintamenettelyn päätyttyä ja sen lopputuloksen valossa täsmennyspyynnöstä ei voisi saada sellaista vaikutelmaa, että sillä on perusteettomasti suosittu tai syrjitty ehdokasta tai ehdokkaita, jolle tai joille kyseinen pyyntö on osoitettu.

Allekirjoitukset