YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

9 päivänä syyskuuta 1999 *

Asiassa C-108/98,

jonka Tribunale amministrativo regionale della Campania (Italia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

RI.SAN. Srl

vastaan

Comune di Ischia,

Italia Lavoro SpA, aiemmin GEPI SpA ja

Ischia Ambiente SpA

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 55 artiklan (josta on tullut EY 45 artikla) ja 90 artiklan 2 kohdan (josta on tullut EY 86 artiklan 2 kohta) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit P. Jann (esittelevä tuomari), C. Gulmann, D. A. O. Edward ja L. Sevón,

julkisasiamies: S. Alber,

kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Comune di Ischia, edustajanaan asianajaja Roberto Montemurro, Napoli,

— Italia Lavoro SpA, edustajinaan asianajajat Francesco Castiello ja Giuseppe Ricapito, Rooma,

— Italian hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori Umberto Leanza, avustajanaan valtionasiamies Pier Giorgio Ferri,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Michel Nolin ja Laura Pignataro,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan RI.SAN. Srl:n, edustajanaan asianajaja Arcangelo d'Avino, Napoli, Italia Lavoro SpA:n, edustajinaan asianajajat Antonio Tizzano ja Francesco Sciaudone, Napoli, Ischia Ambiente SpA:n, edustajanaan asianajaja L. Bruno Molinaro, Napoli, Italian hallituksen, asiamiehenään Pier Giorgio Ferri, ja

komission, asiamiehinään Michel Nolin ja Laura Pignataro, 4.2.1999 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.3.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunale amministrativo regionale della Campania on 19.11. ja 11.12.1997 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 9.4.1998, esittänyt EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla (josta on tullut EY 234 artikla) kaksi ennakkoratkaisukysymystä EY:n perustamissopimuksen 55 artiklan (josta on tullut EY 45 artikla) ja 90 artiklan 2 kohdan (josta on tullut EY 86 artiklan 2 kohta) tulkinnasta.

2 Kysymykset on esitetty asiassa, jossa kantajana on RI.SAN. Srl (jäljempänä RI.SAN.) ja vastaajina Ischian kunta, Italia Lavoro SpA (jäljempänä Italia Lavoro), aiemmin GEPI SpA (jäljempänä GEPI), ja Ischia Ambiente SpA (jäljempänä Ischia Ambiente) ja joka koskee kunnan järjestämää kiinteiden yhdyskuntajätteiden keräyspalvelua.

Kansallinen lainsäädäntö

3 Paikallisesta itsehallinnosta 8.6.1990 annetun lain nro 142/90 (GURI nro 135, 12.6.1990) 22 §:n 3 momentissa säädetään, että kunnat ja maakunnat voivat järjestää lain mukaan toimivaltaansa kuuluvat paikalliset julkiset palvelut seuraavasti:

"a) julkisena palveluna, silloin kun palvelun vähäisen laajuuden vuoksi tai palvelulle ominaisten erityispiirteiden vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista perustaa laitosta tai yritystä huolehtimaan siitä;

b) kolmannelle myönnettävän toimiluvan avulla, silloin kun siihen on teknisiä, taloudellisia tai yhteiskunnalliseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä syitä;

c) antamalla palvelu sellaisen erityisen yrityksen huolehdittavaksi, joka vastaa tämän lisäksi taloudellisten ja kaupallisten palvelujen järjestämisestä;

d) antamalla palvelu julkisen elimen huolehdittavaksi, kun kyse on kaupallista merkitystä vailla olevista yhteiskunnallisista palveluista;

e) perustamalla osakeyhtiö, jonka osakkeista paikallinen julkisyhteisö omistaa yli puolet, silloin kun muiden julkisoikeudellisten tai yksityisoikeudellisten henkilöiden osakkuus yhtiössä on kyseisen palvelun järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaista."

4 Paikallistason julkisyhteisön omistuksessa osittain olevista yhtiöistä 29.3.1995 annetulla lailla nro 95/95 (GURI nro 77, 1.4.1995), jolla muutettiin 31.1.1995 annettua asetusta (decreto-legge) nro 26/95 (GURI nro 26, 31.1.1995), säädetään 4 §:n 6 momentissa seuraavaa:

"Työntekijöiden työllistämisen ja uudelleen työllistämisen tukemiseksi kunnat ja maakunnat voivat perustaa yhdessä GEPI SpA:n kanssa osakeyhtiöitä muun muassa paikallisten julkisten palvelujen järjestämiseksi."

5 Tämän lain 4 §:n 8 momentissa säädetään, että "GEPI SpA:n omistamat osakkeet tässä pykälässä tarkoitetuista yhtiöistä on luovutettava edelleen viiden vuoden kuluessa julkisen tarjouspyyntömenettelyn perusteella".

6 GEPI on 22.3.1971 annetun lain nro 184/71 (GURI nro 105, 28.4.1971) 5 §:n mukaisesti perustettu rahoitusyhtiö. Sen tarkoituksena on työllisyysasteen tukeminen ja korottaminen. Valtiovarainministeriö omistaa sen kokonaisuudessaan.

Pääasian tosiseikat ja oikeudenkäynti

7 Ischian kunnanhallituksen 19.3.1996 tekemällä päätöksellä perustettiin lain nro 142/90 22 §:n 3 momentin e kohdassa tarkoitettu yhteisyritys kiinteiden yhdyskuntajätteiden keräyspalvelun järjestämiseksi. Lain nro 95/95 4 §:n 6 momentin mukaisesti kunta omisti 51 prosenttia ja GEPI 49 prosenttia tämän yhtiön osakkeista. Kunnanhallituksen 7.11.1996 tekemällä päätöksellä tämän Ischia Ambiente -nimisen yhtiön tehtäväksi annettiin kiinteiden yhdyskuntajätteiden kerääminen, josta RI.SAN. oli aiemmin vastannut 4.1.1997 päättyvän sopimuksen perusteella.

8 RI.SAN. riitautti nämä kunnanhallituksen päätökset kahdella kanteella väittäen muun muassa, että yksityinen osakas olisi pitänyt valita julkisen tarjouspyyntömenettelyn perusteella ja että myös jätteidenkeräyspalvelujen suorittajasta olisi pitänyt päättää tätä menettelyä noudattaen.

9 Kansallinen tuomioistuin ei ollut varma siitä, onko lain nro 95/95 4 §:n 6 momentti, jonka perusteella paikallinen julkisyhteisö voi valita GEPIn kanssaan osakkaaksi paikallisten julkisten palvelujen järjestämisestä vastaavaan osakeyhtiöön ilman tarjouspyyntömenettelyä, yhteisön oikeuden ja erityisesti palvelujen tarjoamisen vapauden ja vapaan kilpailun periaatteiden mukainen.

10 Kansallinen tuomioistuin katsoi sitä vastoin, että julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetulla neuvoston direktiivillä 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) ei ollut merkitystä pääasian ratkaisemisen kannalta, koska riidassa ei ollut kyse julkisista palveluhankinnoista tehtävästä sopimuksesta vaan julkisten palvelujen uskomisesta jonkin yksikön vastattavaksi.

11 Tribunale amministrativo regionale della Campania päätti lykätä ratkaisun antamista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko perustamissopimuksen 55 artiklaa (jota sovelletaan 66 artiklassa tehdyn viittauksen perusteella myös palveluihin), jossa määrätään, että 'tämän luvun määräyksiä ei jäsenvaltiossa sovelleta toimintaan, joka jatkuvasti tai tilapäisesti liittyy julkisen vallan käyttöön kyseisessä jäsenvaltiossa', tulkittava niin laajasti, että sen voidaan katsoa koskevan myös GEPI SpA:n (myöhemmin Itainvest SpA) osakkuutta 29.3.1995 annetun lain nro 95 (jolla on muutettu 31.1.1995 annettua asetusta nro 26) 4 §:n 6 momentin nojalla paikallishallinnon viranomaisten julkisten palvelujen hoitamista varten perustamassa, osittain kunnan omistuksessa olevassa osakeyhtiössä, jos osakkuus on toteutettu sellaisten 'työntekijöiden työllistämisen tai uudelleen työllistämisen tukemiseksi', jotka oli jo otettu kyseisen palvelun hoitamisesta

vastaavan yksikön palvelukseen, kun otetaan huomioon GEPI SpA:n perustamisesta 22.3.1971 annetun lain nro 184 5 §, jonka mukaan GEPI SpA:n tehtävänä on 'edistää työllisyysasteen ylläpitämistä ja korottamista aloilla, joilla on tilapäisiä vaikeuksia, sellaisin toimenpitein, joilla tarjotaan konkreettiset mahdollisuudet kyseisten yritysten tervehdyttämiseen', kyseisessä säännöksessä säädetyllä tavalla?

2) Voidaanko edellä mainittujen, GEPI SpA:han (myöhemmin Itainvest SpA) sovellettavien säännösten perusteella katsoa, että esillä olevaan asiaan voidaan soveltaa perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohdassa määrättyä poikkeusta, jonka mukaan 'yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja — — sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä'?"

Ennakkoratkaisukysymyksen kohde

12 Ischian kunta, Italia Lavoro, Ischia Ambiente, Italian hallitus ja komissio ovat esittäneet huomautuksensa siitä, kuuluuko menettely, jolla jätteiden keräyksestä vastaava yksikkö valittiin, direktiivin 92/50/ETY soveltamisalaan.

13 Tätä direktiiviä sovelletaan julkisista palveluhankinnoista tehtäviin sopimuksiin, jotka määritellään direktiivin 1 artiklan a alakohdassa seuraavasti: julkisia palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty palvelujen suorittajan ja hankintaviranomaisen kesken.

14 Kansallinen tuomioistuin on kuitenkin nimenomaisesti todennut, ettei direktiivillä 92/50/ETY ole merkitystä asian ratkaisun kannalta, koska kyseessä ei ole julkista palveluhankintaa koskeva sopimus vaan julkisen palvelun uskominen tietyn yksikön vastattavaksi.

15 On selvää, että se, millä tavoin julkisten palvelujen uskomista tietyn yksikön vastattavaksi koskeva käsite määritellään julkisia hankintoja koskevan yhteisön lainsäädännön kannalta, sekä se, jääkö palvelun uskominen direktiivin 92/50/ETY soveltamisalan ulkopuolelle, on ratkaistava yhteisön oikeussääntöjä soveltaen. Tämänkaltaiset kysymykset voivat olla ennakkoratkaisupyynnön kohteena perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti, jos kansallinen tuomioistuin katsoo, että pääasian ratkaisu edellyttää ainakin toisen näistä kysymyksistä ratkaisemista.

16 Vaikka kansallisen tuomioistuimen kannasta poiketen oletettaisiinkin, että direktiivillä 92/50/ETY olisi merkitystä pääasian ratkaisun kannalta, on syytä todeta, että kansallisen tuomioistuimen päätös ja siinä esitetyt kysymykset koskevat vain perustamissopimuksen määräyksiä eikä kansallinen tuomioistuin ole tehnyt selkoa tosiasioista, joita koskevia yksityiskohtia yhteisöjen tuomioistuin tarvitsisi voidakseen antaa tämän direktiivin tulkintaa koskevan ratkaisun.

17 Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava vain nimenomaisesti mainittuja perustamissopimuksen määräyksiä koskeviin ennakkoratkaisukysymyksiin.

Ensimmäinen kysymys

18 Kansallisen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee sitä, onko perustamissopimuksen 55 artiklaa tulkittava siten, että kunta voi valita tarjouspyyntömenettelyä toimittamatta rahoitusyhtiön kanssaan osakkaaksi osakeyhtiöön, jonka osakkeista paikallinen julkisyhteisö omistaa yli puolet ja jonka tarkoituksena on kiinteiden yhdyskuntajätteiden keräyspalvelun järjestäminen.

19 Tässä yhteydessä on todettava, että perustamissopimuksen 55 artiklan soveltaminen tarvittaessa EY:n perustamissopimuksen 66 artiklan (josta on tullut EY 55 artikla) kanssa edellyttää, että sijoittautumisvapautta ja palvelujen tar-

joamisen vapautta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä voidaan lähtökohtaisesti soveltaa esillä olevassa asiassa, koska nämä perustamissopimuksen määräykset ovat poikkeuksia mainituista perusvapauksista.

20 Kansallisen tuomioistuimen omaksuman kannan mukaan, jonka paikkansapitävyyttä yhteisöjen tuomioistuin ei voi varmuudella selvittää, pääasiassa ei ole kyse julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen tekemisestä. Tämä toteamus ei kuitenkaan estä sitä, etteivätkö vapaata liikkuvuutta koskevat perustamissopimuksen määräykset olisi merkityksellisiä asian kannalta, koska niissä jäsenvaltiot velvoitetaan noudattamaan yhdenvertaisen kohtelun ja menettelyjen avoimuuden periaatteita muiden jäsenvaltioiden elinkeinonharjoittajia kohtaan.

21 Oikeudenkäyntiaineistosta selviää kuitenkin, että RI.SAN:illa, joka on riitauttanut kunnan valinnan laillisuuden, on kotipaikka Italiassa eikä sen toiminta Italiassa perustu sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämiseen.

22 Asiassa ei ole siis minkäänlaista liittymäkohtaa näihin yhteisön oikeudessa säänneltyihin henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskeviin tilanteisiin.

23 Ensimmäiseen kysymykseen on tämän vuoksi vastattava, että perustamissopimuksen 55 artiklaa ei sovelleta pääasiassa kyseessä olevaan tilanteeseen, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhteen jäsenvaltioon, minkä vuoksi asiassa ei ole

minkäänlaista liittymäkohtaa yhteisön oikeudessa säänneltyihin henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskeviin tilanteisiin.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

24 Kansallisen tuomioistuimen toinen kysymys koskee sitä, onko perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että kunta voi valita tarjouspyyntömenettelyä toimittamatta rahoitusyhtiön kanssaan osakkaaksi osakeyhtiöön, josta paikallinen julkisyhteisö omistaa enemmän kuin puolet ja jonka tehtävänä on kiinteiden yhdyskuntajätteiden keräämispalvelujen järjestäminen.

25 On muistettava, että perustamissopimuksen 90 artiklan 2 kohta on poikkeus perustamissopimuksen määräyksistä ja nimenomaan kilpailusääntöjä koskevista määräyksistä, joiden soveltumista asiaan tämän määräyksen soveltaminen näin ollen edellyttää.

26 Kuten tämän tuomion 19—22 kohdassa todetaan, henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä ei kuitenkaan sovelleta tilanteessa, josta pääasiassa on kyse. Lisäksi on todettava, ettei ennakkoratkaisupyynnössä eikä kirjallisissa huomautuksissa ole esitetty yhteisöjen tuomioistuimelle sellaisia tosiseikkoja eikä oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, joiden perusteella se voisi tulkita perustamissopimuksen muita määräyksiä, kuten esimerkiksi kilpailusääntöjä sen seikan osalta, että GEPI oli valittu tarjouspyyntömenettelyä toimittamatta osakkaaksi yhtiöön, jonka pääomasta paikallinen julkisyhteisö omistaa enemmän kuin puolet ja jonka tarkoituksena on kiinteiden yhdyskuntajätteiden keräämispalvelujen järjestäminen.

27 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin ei voi antaa hyödyllistä vastausta toiseen kysymykseen.

Oikeudenkäyntikulut

28 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian hallitukselle ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Tribunale amministrativo regionale della Campanian 19.11. ja 11.12.1997 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

EY:n perustamissopimuksen 55 artiklaa (josta on tullut EY 45 artikla) ei sovelleta pääasiassa kyseessä olevaan tilanteeseen, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhteen jäsenvaltioon, minkä vuoksi asiassa ei ole minkäänlaista liittymäkohtaa yhteisön oikeudessa säänneltyihin henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskeviin tilanteisiin.

Puissochet Jann Gulmann

Edward Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä syyskuuta 1999.

R. Grass

kirjaaja

J.-P. Puissochet

viidennen jaoston puheenjohtaja