YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

10 päivänä marraskuuta 1998 *

Asiassa C-360/96,

jonka Gerechtshof te Arnhem (Alankomaat) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Gemeente Arnhem ja

Gemeente Rheden

vastaan

BFI Holding BV

ennakkoratkaisun julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) 1 ja 6 artiklan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet ja P. Jann (esittelevä tuomari) sekä tuomarit G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen ja K. M. Ioannou,

julkisasiamies: A. La Pergola,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Gemeente Arnhem ja Gemeente Rheden, edustajanaan asianajaja L. H. van Lennep, Haag,

— BFI Holding BV, edustajinaan asianajaja P. Glazener, Amsterdam, ja asianajaja J. J. M. Essers, Utrecht,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja A. Bos,

— Tanskan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön osastopäällikkö P. Biering,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston jaostopäällikkö C. de Salins ja saman osaston ulkoasiainsihteeri Philippe Lalliot,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään kanslerinviraston ministerineuvos W. Okresek,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen neuvonantaja H. van Lier,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

ottaen huomioon kirjalliset vastaukset, jotka ovat yhteisöjen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin antaneet

— Gemeente Arnhem ja Gemeente Rheden, edustajanaan asianajaja L. H. van Lennep,

— BFI Holding BV, edustajanaan asianajaja P. Glazener,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön vt. oikeudellinen neuvonantaja J. G. Lammers,

— Tanskan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja, jaostopäällikkö J. Molde,

— Saksan hallitus, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos E. Röder,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään valtionasiamies S. Ortíz Vaamonde,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston kansainvälistä talousoikeutta ja yhteisön oikeutta hoitavan jaoston jaostopäällikkö K. Rispal-Bellanger ja P. Lalliot,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään W. Okresek,

— Suomen hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö, suurlähettiläs H. Rotkirch,

— Ruotsin hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön ulkomaankauppaosaston oikeudellisen yksikön päällikkö L. Nordling,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies J. E. Collins, avustajinaan K. P. E. Lasok, QC, ja barrister R. Williams,

— komissio, asiamiehenään H. van Lier,

kuultuaan Gemeente Arnhemin ja Gemeente Rhedenin, edustajanaan L. H. van Lennep, BFI Holding BV:n, edustajinaan P. Glazener ja J. J. M. Essers, Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja J. S. van den Oosterkamp, Ranskan hallituksen, asiamiehenään P. Lalliot, Itävallan hallituksen, asiamiehenään kanslerinviraston virkamies M. Fruhmann, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään J. E. Collins, avustajinaan K. P. E. Lasok ja R. Williams, ja komission, asiamiehenään H. van Lier, 18.11.1997 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 19.2.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Gerechtshof te Arnhem on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 29.10.1996 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 5.11.1996, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla seitsemän ennakkoratkaisukysymystä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) 1 artiklan b alakohdan ja 6 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat toisaalta Gemeente Arnhem ja Gemeente Rheden (jäljempänä kunnat) ja toisaalta BFI Holding BV (jäljempänä BFI), joka väittää, että jätteidenkeräystä koskevassa sopimuksentekomenettelyssä on noudatettava direktiivissä säädettyä menettelyä.

Asiaan sovellettavat yhteisön säännökset

3 Direktiivin 92/50/ETY 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä:

— —

b) 'hankintaviranomaisilla' tarkoitetaan valtiota, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia, yhden tai useamman edellä tarkoitetun viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä.

'Julkisoikeudellisella laitoksella' tarkoitetaan laitosta,

— joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ja joka ei harjoita teollista tai kaupallista toimintaa,

— joka on oikeushenkilö

ja

— jonka rahoituksesta suurin osa on peräisin valtiolta, alueellisilta tai paikallisilta viranomaisilta taikka muilta julkisoikeudellisilta laitoksilta tai jonka johto on näiden laitosten valvonnan alainen taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka muu julkisoikeudellinen laitos nimittää enemmän kuin puolet.

Direktiivin 71/305/ETY liitteessä I on luettelo tämän alakohdan toisessa alakohdassa säädetyt edellytykset täyttävistä julkisoikeudellisista laitoksista tai sellaisten ryhmistä. Luettelot laaditaan mahdollisimman täydellisiksi, ja niitä voidaan tarkistaa kyseisen direktiivin 30 b artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen;

— — "

4 Direktiivin 92/50/ETY 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tätä direktiiviä ei sovelleta palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, joissa sopimuspuolena oleva yksikkö on itse 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettu hankintaviranomainen ja jotka perustuvat tälle viranomaiselle perustamissopimuksen mukaisten julkaistujen lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla annettuun yksinoikeuteen."

Alankomaiden lainsäädäntö

5 Direktiivi 92/50/ETY on saatettu osaksi Alankomaiden kansallista oikeusjärjestystä julkisia tavaranhankintoja, rakennusurakoita ja palveluhankintoja koskevia sopimuksentekomenettelyjä koskevista yhteisön säännöistä 31.3.1993 annetulla puitelailla (Stbl. 12) sekä 4.6.1993 annetun päätöksen 13 artiklalla (Stbl. 305), sellaisena kuin se on muutettuna 30.5.1994 tehdyllä päätöksellä (Stbl. 379).

6 *Wet milieubeheer*in (ympäristönsuojelulaki) 10.10 §:ssä ja 10.11 §:ssä velvoitetaan kunnat valvomaan, että talousjätteet kerätään ainakin kerran viikossa niiden alueella sijaitsevilta kiinteistöiltä, joilla voi säännöllisesti olla jätteitä. Kuntien on nimettävä tästä keräämisestä vastuussa oleva elin.

7 Gemeente Rhedenin *Afvalstoffenverordening*en (jäteasetus) 2 §:n nojalla, sellaisena kuin se on muutettuna 21.12.1993, keräyspalvelun hoitaa "Dienst Openbare Werken en Woningzaken, Afdeling Wegen en Reiniging, taikka sen korvaava itsenäinen laitos". Gemeente Arnhemin jäteasetuksen 2 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna 4.7.1994, nimetään keräyslaitokseksi Dienst Milieu en Openbare Werken. Tässä säännöksessä täsmennetään, että "tämän palvelun suorittaa 1.7.1994 alkaen ARA-osakeyhtiö, joka on riippumaton kunnallinen siivouspalvelu."

Pääasian riitakysymys

8 Vuonna 1993 kunnat ryhtyivät fuusioimaan kunnallisia jätteenkeräyspalveluja ja halusivat uskoa ne uudelle oikeushenkilölle. Arnhemin ja Rhedenin kunnat päättivät 6.6. ja 28.6.1994 tekemillään päätöksillä perustaa ARA-osakeyhtiön ja uskoa sen hoidettavaksi joukon laissa säädettyjä jätteenkeräystehtäviä, ja Gemeente Arnhem päätti antaa sen tehtäväksi myös kaupungin kaatopaikkojen hoitamisen.

9 ARA perustettiin 1.7.1994. Sen yhtiöjärjestyksen 2 §:ssä määrätään seuraavaa:

"1. Yhtiön toimialaan kuuluu:

a) kaikkien sellaisten taloudellisten toimintojen hoitaminen, joiden tarkoituksena on kerätä/keräyttää (ja jos mahdollista, kierrättää) tehokkaasti ja ekologisesti talous- ja yritysjätteiden kaltaiset jätteet ja tarkemmin määriteltävät osittaiset jätemäärät, sekä kaatopaikkojen puhdistusta, loiseläinten hävittämistä ja desinfiointia koskevien tehtävien hoitaminen;

b) yritysten (yhteinen) perustaminen, yhteistoiminta yritysten kanssa, osallistuminen yritysten toimintaan, yritysten (yhteis)johtaminen ja valvonta, sekä sellaisten yritysten hankinta ja rahoittaminen, joiden toiminta läheisesti tai etäisesti liittyy kohdassa a kuvattuihin toimintoihin;

c) sellaisten taloudellisten liiketoimien hoitaminen, jotka liittyvät edellä oleviin kohtiin tai joilla edistetään niissä määriteltyjä liiketoimia, toimenpiteitä ja toimintoja (sillä edellytyksellä, että näin tyydytetään yleisen edun mukaisia tarpeita).

2. Yhtiö harjoittaa näitä toimintoja sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla."

10 Yhtiöjärjestyksen 6 kohdan mukaan ARA:n osakkeenomistajina voivat olla ainoastaan julkisoikeudelliset oikeushenkilöt taikka yhtiöt, joiden osuuksista vähintään 90 prosenttia on tällaisten oikeushenkilöiden hallussa, sekä lisäksi yhtiö itse. Yhtiöjärjestyksen 13 §:n 2 kohdan mukaan kunnat nimeävät viisi valvontakomitean vähintään seitsemästä ja enintään yhdeksästä jäsenestä.

11 Niiden puitesopimusten johdantokappaleissa, joita kunnat ovat tehneet ARA:n kanssa, erityisesti täsmennetään kuntien toivovan yksinomaan ARA:n hoitavan kyseessä olevat tehtävät, minkä vuoksi ne ovat myöntäneet sille toimilupia tätä tarkoitusta varten.

12 ARA:n palkkiosta määrätään Gemeente Rhedenin ja ARA:n välisen puitesopimuksen 8 kohdassa erityisesti seuraavaa:

"8.1. Rheden maksaa ARA:lle tämän suorittamista palveluista tarkemmin määriteltävät palkkiot.

8.2. Edellisessä kohdassa tarkoitetut palkkiot määritellään lisäämällä osasopimuksissa oleviin toiminnoittain jaoteltuihin erittelyihin ja laatunormeihin rahoitusta koskeva kohta.

8.3. Tosiasialliset palkkiot suoritetuista palveluista vahvistetaan

a. joko ennakolta toimenpidettä, tulosta tai suoritusyksikköä kohden sovittujen yksikköhintojen perusteella,

b. tai ennakolta määrättyä tehtävää varten vahvistetun hinnan perusteella,

c. tai tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten laskutusten perusteella.

— — "

13 Puitesopimuksen 9 kohtaan sisältyvät seuraavat määräykset:

"9.1. Edellä tarkoitettujen palkkioiden ennakkomaksut maksetaan joko tarkemmin määriteltävinä eräpäivinä tai toimenpide-, tulos- tai suoritusyksikköryhmittäin. Nämä ennakkomaksut vähennetään lopullisista maksuista.

9.2. Jos ARA laskuttaa ja/tai suorittaa toimenpiteitä, joista peritään maksu, Gemeente Rhedenin lukuun tai saa muita maksuja kolmansilta Gemeente Rhedenin nimissä, nämä tulot on siirrettävä Gemeente Rhedenille yhteisellä sopimuksella täsmennettävien sääntöjen mukaisesti. Näiden summien maksamiseen liittyvästä riskistä on myös määrättävä tarkemmin."

14 Gemeente Rhedenin ja ARA:n välillä talousjätteiden keräämistä koskevien palvelujen suorittamisesta tehdyn sopimuksen 7 kohdassa määrätään, että palkkio, jonka kunta maksaa ARA:lle talousjätteiden keräämisestä ja kuljettamisesta sekä tämän palkkion laskemistapa täsmennetään täytäntöönpanosuunnitelmassa.

15 Gemeente Arnhemin ja ARA:n välillä on vahvistettu samat palkkiota koskevat säännöt.

16 Vaikka ARA suoritti alun perin kaikki talousjätteiden keräämistä, kaupungin kaatopaikkaa ja teollisuusjätteiden keräämistä koskevat toimenpiteet, ne jaettiin sittemmin sen ja Aracom-osakeyhtiön välillä. Kun ARA vastaa edelleen talousjätteiden keräämisestä, Aracomin hoidettavana taas on teollisuusjätteiden kerääminen. Lisäksi on perustettu ARA Holding NV -niminen holding-yhtiö, jonka omistuksessa on näiden kahden yhtiön koko osakepääoma.

17 BFI on yksityinen yhtiö, jonka toimialaan kuuluu muun muassa kotitalous- ja teollisuusjätteiden kerääminen ja käsittely.

18 BFI nosti 2.11.1994 Arrondissementsrechtbank te Arnhemissa kanteen, jotta tuomioistuin toteaisi, että direktiiviä 92/50/ETY sovelletaan ARA:n kanssa tehtyyn sopimukseen niin, että kuntien on järjestettävä tässä direktiivissä säädetty tarjouskilpailu. Arrondissementsrechtbank te Arnhem hyväksyi 18.5.1995 antamallaan tuomiolla BFI:n vaatimuksen. Tämä tuomioistuin katsoi, että kyseessä olevaa tehtävää ei ollut uskottu tälle yksikölle julkaistujen lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla annetun yksinoikeuden perusteella, joten direktiivin 92/50/ETY 6 artiklassa säädettyä poikkeusta ei voitu soveltaa.

19 Kunnat valittivat tästä tuomiosta Gerechtshof te Arnhemiin.

20 Gerechtshof te Arnhem hylkäsi 25.6.1996 antamassaan välipäätöksessä Arrondissementsrechtbankin tulkinnan, jonka mukaan sopimusta ei ollut tehty tämän yksikön kanssa direktiivin 92/50/ETY 6 artiklan mukaisesti julkaistujen lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla annetun yksinoikeuden perusteella.

21 Gerechtshof te Arnhem katsoi, että kunnilla on *Wet milieubeheer*in nojalla velvollisuus valvoa, että talousjätteet kerätään. Tämän velvollisuuden täyttämiseksi ne ovat nimenneet ARA:n jätteiden keräämisestä vastaavaksi ainoaksi toimijaksi 6.6. ja 28.6.1994 tehtyjen päätösten nojalla. Lisäksi ne ovat nimenomaisesti muuttaneet jätteitä koskevia säännöksiään, joissa annetaan nimenomaisesti ARA:lle yksinoikeus, koska niissä kielletään muita yksiköitä keräämästä talousjätteitä ilman kunnallisen viranomaisen ennakolta myöntämää lupaa.

22 Gerechtshof te Arnhem on näin ollen katsonut ARA:n kuuluvan direktiivin 92/50/ETY 6 artiklassa säädetyn poikkeuksen soveltamisalaan, siltä osin kuin sitä pidetään direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettuna julkisoikeudellisena laitoksena.

23 Kansallinen tuomioistuin on siten päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY 6 artiklaa tulkittaessa kyseisen direktiivin 1 artiklan b alakohdan ensimmäistä luetelmakohtaa, jossa säädetään, että julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan laitosta, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia, muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita, tulkittava siten, että

i) on tehtävä ero toisaalta yleisen edun mukaisten tarpeiden ja toisaalta teollisten ja kaupallisten tarpeiden välillä,

tai

ii) on tehtävä ero toisaalta yleisen edun mukaisten, muiden kuin teollisten tai kaupallisten tarpeiden ja toisaalta yleisen edun mukaisten teollisten tai kaupallisten tarpeiden välillä?

2. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan niin, että on tehtävä edellä i) kohdassa tarkoitettu ero,

a) onko yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitettä tulkittava niin, ettei kyseessä voi olla yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttäminen, jos yksityiset yritykset tyydyttävät näitä tarpeita

ja

b) jos a-kohdassa esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi, onko teollisten tai kaupallisten tarpeiden käsitettä tulkittava niin, että kyseessä on teollisten tai kaupallisten tarpeiden tyydyttäminen aina, kun yksityinen yritys tyydyttää tällaiset tarpeet?

3. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan, että on tehtävä ii) kohdassa tarkoitettu ero, onko yleisen edun mukaisten, muiden kuin kaupallisten tai teollisten tarpeiden käsitettä ja yleisen edun mukaisten kaupallisten tai teollisten tarpeiden käsitettä tulkittava niin, että näiden käsitteiden välinen ero määräytyy sen vastauksen perusteella, joka annetaan kysymykseen siitä, tyydyttävätkö (kilpailevat) yksityiset yritykset tällaisia tarpeita?

4. Onko vaatimusta siitä, että laitos on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia, muita kuin kaupallisia tai teollisia tarpeita, tulkittava niin, että kyseessä on näiden tarpeiden 'nimenomainen tyydyttäminen' vain silloin, kun laitos tyydyttää yksinomaan näitä tarpeita?

5. Jos neljänteen kysymykseen vastataan kieltävästi: onko laitoksen lähes yksinomaisesti, huomattavassa määrin, ratkaisevassa määrin tai jossain muussa määrin tyydytettävä yleisen edun mukaisia, muita kuin kaupallisia tai teollisia tarpeita, jotta se voisi (edelleenkin) täyttää vaatimuksen siitä, että laitos on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään näitä tarpeita?

6. Onko kysymyksiin 1—5 annettavien vastausten kannalta merkitystä sillä, perustuvatko sellaiset yleisen edun mukaiset, muut kuin kaupalliset tai teolliset tarpeet, jotka laitos on perustettu tyydyttämään, muodollisiin lakeihin, hallinnollisiin määräyksiin, hallintoviranomaisen päätöksiin tai johonkin muuhun?

7. Onko neljänteen kysymykseen annettavan vastauksen kannalta merkitystä sillä, että kaupalliset toiminnat on siirretty sellaiselle erilliselle oikeushenkilölle, joka kuuluu sellaiseen ryhmään/konserniin, jonka toimintaan kuuluu myös yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttäminen?"

24 Aluksi on todettava, että Ranskan hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan katsonut, että kuntien ja ARA:n välisiä sopimuksia voidaan pitää julkisia palveluja koskevina toimilupina, jotka on tämän vuoksi suljettu direktiivin 92/50/ETY soveltamisalan ulkopuolelle. Se on väittänyt, että jotta kyseessä olisi julkisia palveluja koskeva toimilupa yhteisön oikeudessa tarkoitetulla tavalla, sopimuspuolelle olisi annettava korvauksena joko oikeus harjoittaa palvelutoimintaa tai tämä oikeus sekä tietty korvaus.

25 Ilman, että olisi tarpeen tulkita julkista palvelua koskevan toimiluvan käsitettä, joka ei ole kansallisen tuomioistuimen esittämien kysymysten kohteena, tältä osin riittää, kun todetaan, että kuntien yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen vastauksena antamista tiedoista ja erityisesti Gemeente Rhedenin ja ARA:n välillä tehdyn puitesopimuksen 8 ja 9 kohdasta sekä samojen sopimuspuolten välillä talousjätteiden keräämistä koskevien palvelujen suorittamisesta tehdyn sopimuksen 7 kohdasta ilmenee, että ARA:lle maksettu palkkio koostuu ainoastaan korvauksesta eikä oikeudesta harjoittaa palvelutoimintaa.

26 Ranskan hallitus on myös väittänyt, että ARA on luokiteltava direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetuksi useamman laitoksen muodostamaksi yhteenliittymäksi. Tällainen yhteenliittymä olisi täysin oikeuksin toimiva hankintaviranomainen ilman, että olisi tarpeen tutkia, onko se julkisoikeudellinen laitos.

27 On todettava, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 40 ja 41 kohdassa korostanut, että tietty yksikkö ei voi kuulua samanaikaisesti kahteen direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa luetelluista eri ryhmistä ja että yhteenliittymän käsite on ainoastaan toissijainen, minkä sen asema tämän säännöksen sanamuodossa vahvistaa. Näin ollen on tarkistettava, voidaanko ARA:n kaltainen yhtiö luokitella

julkisoikeudelliseksi laitokseksi, vaikka se onkin perustettu kahden kunnan aloitteesta.

28 Tältä osin direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toisesta alakohdasta ilmenee, että julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan laitosta, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita ja joka ei harjoita teollista tai kaupallista toimintaa, joka on oikeushenkilö ja joka on läheisesti riippuvainen valtiosta, alueellisista tai paikallisista viranomaisista taikka muista julkisoikeudellisista laitoksista (ks. asia C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria ym., tuomio 15.1.1998, Kok. 1998, s. I-73, 20 kohta).

29 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa asiassa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. antamansa tuomion 21 kohdassa, tässä säännöksessä mainitut kolme edellytystä ovat luonteeltaan kumulatiivisia.

30 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin arvioi, että toinen ja kolmas edellytys täyttyvät. Sen esittämät kysymykset koskevat siis vain ensimmäistä edellytystä.

Ensimmäinen kysymys

31 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyytää täsmennystä ilmaisujen "yleisen edun mukaiset tarpeet" ja "ei harjoita teollista tai kaupallista toimintaa" väliseen suhteeseen. Se kysyy erityisesti, onko viimeksi mainitun ilmaisun tarkoituksena erottaa yleisen edun mukaisten tarpeiden käsite tarpeista, jotka ovat luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia, vai merkitseekö se päinvastoin sitä, että kaikki yleisen edun mukaiset tarpeet ovat luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia.

32 Tältä osin direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toisen alakohdan eri kieliversioista ilmenee, että muun kuin teollisen tai kaupallisen toiminnan harjoittaminen on kriteeri, jolla pyritään täsmentämään tässä säännöksessä tarkoitettua yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitettä.

33 Edellä mainitussa asiassa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. antamansa tuomion 22—24 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin on tulkinnut samoin julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY (EYVL L 199, s. 54) 1 artiklan b alakohdan toista alakohtaa, joka on pääosin samanlainen säännös kuin direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toinen alakohta.

34 Lisäksi ainoa tulkinta, jolla taataan direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toisen alakohdan tehokas oikeusvaikutus, on se, että sillä katsotaan luodun yleisen edun mukaisten tarpeiden luokkaan niiden tarpeiden alaluokka, joilla on muu kuin teollinen tai kaupallinen luonne.

35 Vaikka yhteisön lainsäätäjä olisikin arvioinut, että kaikki yleisen edun mukaiset tarpeet ovat luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia, sitä ei olisi näin täsmennetty, koska tämä määritelmän toinen osa olisi tällöin turha.

36 Näin ollen ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toista alakohtaa on tulkittava niin, että lainsäätäjä on tehnyt eron toisaalta luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden ja toisaalta luonteeltaan teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden välillä.

Toinen kysymys

37 Ottaen huomioon ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Kolmas kysymys

38 Kolmannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, jäävätkö luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitteen ulkopuolelle sellaiset tarpeet, joita myös yksityiset yritykset tyydyttävät.

39 BFI:n mukaan kyseessä ei voi olla julkisoikeudellinen laitos silloin, kun yksityiset yritykset voivat harjoittaa samoja toimintoja, jotka soveltuvat näin ollen kilpailuun. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa yli puolet Alankomaiden kunnista on uskonut jätteiden keräyksen yksityisten taloudellisten toimijoiden hoidettaviksi. Kyseessä ovat siis kaupalliset markkinat eivätkä näillä markkinoilla toimivat laitokset ole direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia.

40 Tältä osin on ensin korostettava, että direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toisen alakohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa viitataan vain tarpeisiin, jotka laitoksen on tyydytettävä, eikä siinä mitenkään viitata kysymykseen siitä, voivatko myös yksityiset yritykset tyydyttää nämä tarpeet.

41 Tämän jälkeen on muistutettava, että julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisella yhteisön tasolla pyritään poistamaan palvelujen tarjoamisen vapauden esteet ja näin suojaamaan sellaisten jäsenvaltioon sijoittautuneiden taloudellisten toimijoiden etuja, jotka haluavat tarjota tavaroita tai palveluja toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille hankintaviranomaisille.

42 Tämän vuoksi direktiivin 92/50/ETY tavoitteena on sulkea pois se mahdollisuus, että hankintaviranomainen suosii sopimuksissaan kansallisia tarjouksen tekijöitä tai ehdokkaita (ks. vastaavasti em. asia Mannesmann Anlagenbau Austria ym., tuomion 33 kohta).

43 Kilpailun olemassaolo ei riitä sulkemaan pois sitä mahdollisuutta, että valtion rahoittama tai valvoma laitos, alueelliset yhteisöt tai muut julkisoikeudelliset laitokset toimivat muiden kuin taloudellisten perusteiden pohjalta. Siten tällainen laitos voi esimerkiksi joutua kärsimään taloudellisia tappioita pyrkiessään noudattamaan sen yksikön, josta se on läheisesti riippuvainen, harjoittamaa tiettyä ostopolitiikkaa.

44 Koska lisäksi on vaikea olettaa, että yksityiset yritykset eivät missään tapauksessa voisi hoitaa tällaisia toimintoja, se edellytys, että ei ole olemassa yksityisiä yrityksiä, jotka voisivat tyydyttää ne tarpeet, joita varten kyseessä oleva laitos on perustettu, saattaisi tehdä tyhjäksi direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetun julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen sisällön.

45 Tätä vastaan ei voida väittää, että hankintaviranomaiset voivat turvautumalla direktiivin 92/50/ETY 6 artiklaan välttyä kilpailulta sellaisten yksityisten yritysten kanssa, jotka katsovat kykenevänsä tyydyttämään samat yleisen edun mukaiset tarpeet kuin kyseessä oleva laitos. Julkisoikeudellisten laitosten kilpailijoiden suojelu taataan jo EY:n perustamissopimuksen 85 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa, sillä direktiivin 92/50/ETY 6 artiklan soveltamisen edellytyksenä on, että julkaistut lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset, joiden nojalla laitokselle on annettu yksinoikeus, ovat perustamissopimuksen kanssa yhteensoveltuvia.

46 Edellä mainitussa asiassa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. annetun tuomion 24 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin on näin katsonut, että valtion painatuskeskus tyydyttää muita kuin teollisia tai kaupallisia yleisen edun mukaisia tarpeita, tutkimatta sitä, voisivatko yksityiset yritykset tyydyttää samat tarpeet.

47 Tästä seuraa, että direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohtaa voidaan soveltaa määrättyyn laitokseen, vaikka yksityiset yritykset tyydyttävät tai voisivat tyydyttää samat tarpeet kuin se, ja että kilpailun puuttuminen ei ole välttämätön edellytys sille, että kyseessä voidaan katsoa olevan julkisoikeudellinen laitos.

48 On kuitenkin korostettava, ettei kilpailun olemassaolo ole täysin merkityksetöntä sen kysymyksen ratkaisemiseksi, onko yleisen edun mukainen tarve luonteeltaan muu kuin teollinen tai kaupallinen.

49 Kehittyneen kilpailun olemassaolo ja erityisesti se seikka, että kyseessä oleva laitos toimii markkinoilla kilpailutilanteessa, voi olla merkkinä siitä, että kyseessä ei ole luonteeltaan muu kuin teollinen tai kaupallinen yleisen edun mukainen tarve.

50 Nämä viimeksi mainitut tarpeet tyydytetään sitä vastoin yleensä muulla tavoin kuin tarjoamalla markkinoilla olevia tavaroita tai palveluja, minkä osoittaa julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1971 annetun neuvoston direktiivin 71/305/ETY (EYVL L 185, s. 5), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 93/37/ETY, liitteessä I oleva julkisoikeudellisten laitosten luettelo, johon direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa viitataan. Tämän luettelon on tarkoitus olla niin täydellinen kuin mahdollista, vaikkei se olekaan tyhjentävä.

51 Tämän luettelon analysointi osoittaa, että kyseessä ovat yleensä tarpeet, jotka jäsenvaltio päättää yleiseen etuun liittyvistä syistä tyydyttää itse tai joiden osalta se haluaa säilyttää määräävän vaikutusvallan.

52 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei voida kiistää sitä, että talousjätteiden keräämistä ja käsittelyä voidaan pitää yleisen edun mukaisena tarpeena. Koska tätä kansanterveyden ja ympäristönsuojelun kannalta välttämättömäksi katsottua tarvetta ei voida tyydyttää täysin tai osittain yksityisten taloudellisten toimijoiden asianosaisille tekemillä keräyspalvelutarjouksilla, tämä toiminta kuuluu niihin, joiden osalta valtio voi päättää, että julkisten viranomaisten on hoidettava ne, tai joiden osalta se voi säilyttää määräävän vaikutusvallan.

53 Edeltävien toteamusten valossa kolmanteen kysymykseen on vastattava, että luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitteen ulkopuolelle eivät jää tarpeet, joita myös yksityiset yritykset tyydyttävät tai voivat tyydyttää.

Neljäs, viides ja seitsemäs kysymys

54 Neljännellä, viidennellä ja seitsemännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy, merkitseekö edellytys, jonka mukaan laitos on oltava perustettu tyydyttämään erityisesti yleisen edun mukaisia tarpeita sitä, että tämän laitoksen toiminnan tavoitteena on suurelta osin oltava tällaisten tarpeiden tyydyttäminen.

55 Tältä osin on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa asiassa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. antamansa tuomion 25 kohdassa, että on merkityksetöntä, että yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämistä

koskevan tehtävän lisäksi laitos voi vapaasti huolehtia muista tehtävistä. Se seikka, että yleisen edun mukaisten tarpeiden täyttäminen on vain suhteellisen vähämerkityksinen osa tällaisen laitoksen tosiasiallisesti hoitamista tehtävistä, on niin ikään merkityksetön, koska tällainen kokonaisuus jatkaa niiden tehtävien huolehtimisesta, joiden täyttämiseen se on nimenomaisesti velvollinen.

56 Koska julkisoikeudellisen laitoksen asema ei riipu luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämisen merkityksestä kyseessä olevan laitoksen toiminnassa, on sitäkin suuremmalla syyllä merkityksetöntä, hoitaako kaupallista toimintaa sellainen erillinen oikeushenkilö, joka kuuluu laitoksen kanssa samaan ryhmään tai "konserniin".

57 On lisättävä, että sitä vastoin se, että yritysryhmään tai konserniin kuuluu julkisoikeudellinen laitos, ei ole riittävä peruste sille, että kaikkia ryhmään tai konserniin kuuluvia yrityksiä pidettäisiin hankintayksikköinä (ks. vastaavasti em. asia Mannesmann Anlagenbau Austria ym., tuomion 39 kohta).

58 Näin ollen neljänteen, viidenteen ja seitsemänteen kysymykseen on vastattava, että julkisoikeudellisen laitoksen luonne ei riipu luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämisen merkityksestä kyseessä olevan laitoksen toiminnan kannalta. On myöskin merkityksetöntä, hoitaako kaupallista toimintaa sellainen erillinen oikeushenkilö, joka kuuluu laitoksen kanssa samaan ryhmään tai "konserniin".

Kuudes kysymys

59 Kuudennella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee lopuksi yhteisöjen tuomioistuimelta, mitkä ovat ne johtopäätökset, jotka olisi tehtävä siitä, että

säännökset, joilla perustetaan kyseessä oleva laitos ja määritellään ne tarpeet, jotka sen on tyydytettävä, ovat lakeja, asetuksia, hallinnollisia määräyksiä tai muita.

60 Tältä osin on todettava, että vaikka yksinoikeuden perustuminen julkaistujen lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten säännöksiin on olennaista direktiivin 92/50/ETY 6 artiklan soveltamisen kannalta, se ei ole osa julkisoikeudellisen laitoksen määritelmää.

61 Direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toisen alakohdan sanamuoto ei sisällä mitään viittausta kyseessä olevan laitoksen toiminnan oikeudelliseen perustaan.

62 Lisäksi on muistettava, että hankintaviranomaisen käsitettä on tulkittava toiminnallisesti jotta vapaan liikkuvuuden periaatteelle voidaan antaa täysi vaikutus (ks. vastaavasti asia 31/87, Beentjes, tuomio 20.9.1988, Kok. 1988, s. 4635, 11 kohta). Tämän tarpeen kanssa on ristiriidassa se, että ero tehtäisiin niiden säännösten oikeudellisen muodon perusteella, joilla laitos on perustettu ja joilla täsmennetään ne tarpeet, jotka sen on tyydytettävä.

63 Siten kuudenteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toista alakohtaa on tulkittava niin, että luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden olemassaoloa tai puuttumista on arvioitava objektiivisesti, joten niiden säännösten, joissa nämä tarpeet on ilmaistu, oikeudellisella muodolla ei ole tässä suhteessa merkitystä.

Oikeudenkäyntikulut

64 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Alankomaiden, Tanskan, Saksan, Espanjan, Ranskan, Itävallan, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille sekä 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

on ratkaissut Gerechtshof te Arnhemin 29.10.1996 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toista alakohtaa on tulkittava niin, että lainsäätäjä on tehnyt eron toisaalta luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden ja toisaalta luonteeltaan teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden välillä.

2) Luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden käsitteen ulkopuolelle eivät jää tarpeet, joita myös yksityiset yritykset tyydyttävät tai voivat tyydyttää.

3) **Julkisoikeudellisen laitoksen luonne ei riipu luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämisen merkityksestä kyseessä olevan laitoksen toiminnan kannalta. On myöskin merkityksetöntä, hoitaako kaupallista toimintaa sellainen erillinen oikeushenkilö, joka kuuluu laitoksen kanssa samaan ryhmään tai "konserniin".**

4) **Direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toista alakohtaa on tulkittava niin, että luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden olemassaoloa tai puuttumista on arvioitava objektiivisesti, joten niiden säännösten, joissa nämä tarpeet on ilmaistu, oikeudellisella muodolla ei ole tässä suhteessa merkitystä.**

Rodríguez Iglesias Kapteyn Puissochet

Jann Mancini Moitinho de Almeida Edward

Sevón Wathelet Schintgen Ioannou

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä marraskuuta 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti