JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN MISCHO
19 päivänä lokakuuta 2000 [1]

1. Komissio sai kahdessa ranskalaisessa lehdessä, *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* ja *Moniteur des travaux publics et du bâtiment*, julkaistujen ilmoitusten perusteella selville, että kaksi rakennusvirastoa (office public d'aménagement et de construction) ja yksi edullisia vuokra-asuntoja tarjoava osakeyhtiö (société anonyme d'habitations à loyer modéré; jäljempänä vuokra-asunto-osakeyhtiö) olivat kukin jättäneet julkaisematta yhden rakennusurakkasopimusta koskevan ilmoituksen *Euroopan yhteisöjen virallisen lehden* S-sarjassa. Komissio katsoo, että ne olisi julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY (jäljempänä direktiivi) [2] 11 artiklan perusteella pitänyt julkaista S-sarjassa, kun otetaan huomioon sopimusten arvo ja se, millaiset hankintaviranomaiset ovat ne esittäneet.

2. Komission mielestä sekä rakennusvirastoja että vuokra-asunto-osakeyhtiöitä on pidettävä direktiivin 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettuina hankintaviranomaisina.

3. Koska Ranskan tasavallan sille osoitettuun viralliseen huomautukseen antama vastaus ei tyydyttänyt komissiota, tämä antoi perustellun lausunnon saatuaan omien sanojensa mukaan ensin tietoonsa useita muita sopimuksia, joita vastaavantyyppiset laitokset olivat tehneet ja joita koskevia ilmoituksia ei ollut julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, joten voitiin puhua vakiintuneesta käytännöstä. Koska komissio ei ollut edelleenkään tyytyväinen ranskalaisviranomaisten selityksiin, se nosti lopuksi nyt käsiteltävän kanteen.

4. On kuitenkin heti aluksi todettava, että käsiteltävä asia on muuttunut kirjallisen käsittelyn aikana.

5. Ranskan tasavalta on näet jo vastinekirjelmässään myöntänyt, että rakennusvirastot ovat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön, erityisesti 15.1.1998 [3] ja 10.11.1998 [4] annettujen tuomioiden perusteella todellakin direktiivin 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettuja hankintaviranomaisia, ja samalla myöntänyt sen, että tällaisten laitosten on julkaistava sopimusta koskevan ilmoituksensa *Euroopan yhteisöjen virallisen lehden* S-sarjassa. Rakennusvirastojen osalta yhteisöjen tuomioistuin voi siis vain todeta jäse-

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 199, s. 54.

3 — Asia C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria ym., tuomio 15.1.1998 (Kok. 1998, s. I-73).

4 — Asia C-360/96, BFI Holding, tuomio 10.11.1998 (Kok. 1998, s. I-6821).

nyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen.

6. Käsiteltävä asia on supistunut myös vuokra-asunto-osakeyhtiöiden osalta sillä tavoin, että vaikka asianosaiset ovat edelleen erimielisiä siitä, onko niitä pidettävä direktiivissä tarkoitettuina hankintaviranomaisina, ne ovat kirjelmissään päätyneet siihen, että niiden näkemykset eroavat vain yhden hyvin täsmällisen kysymyksen osalta, johon annettava vastaus ratkaisee riidan lopputuloksen. Tämä kysymys on seuraava: onko vuokra-asunto-osakeyhtiöihin kohdistettu viranomaisvalvonta juuri sellaista valvontaa, johon direktiivissä viitataan, kun siinä luetellaan perusteet julkisten hankintaviranomaisten yksilöimiseksi.

7. Yhteisöjen tuomioistuin on jo tulkinnut direktiiviä edellä mainituissa asioissa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. ja BFI Holding antamissaan tuomioissa. Tästä syystä ei ole mielestäni tarpeen muistuttaa asiayhteydestä, jossa direktiivi on annettu, direktiivillä tavoitelluista päämääristä ja sen yleisestä sanamuodosta. Käsittelen heti aluksi direktiivin 1 artiklaa, jossa vahvistetaan direktiivin soveltamisala lukuisilla määritelmillä. Kyseinen säännös kuuluu seuraavasti:

"Tässä direktiivissä

a) 'julkisia rakennusurakoita koskevilla sopimuksilla' tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty urakoitsijan ja b alakohdassa tarkoitetun hankintaviranomaisen välillä ja joiden tarkoituksena on johonkin liitteessä II tarkoitettuun toimialaan liittyvän rakennustyön tai c alakohdassa tarkoitetun rakennusurakan toteuttaminen tai sekä sen toteuttaminen että suunnittelu taikka hankintaviranomaisen asettamat vaatimukset täyttävän rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla;

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

'Julkisoikeudellisella laitoksella' tarkoitetaan laitosta:

— joka on nimenomaisesti perustettu täyttämään yleisen edun mukaisia [muita kuin teollisia tai kaupallisia] tarpeita, *

ja

— joka on oikeushenkilö

* Lainausta on korjattu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen versio on tältä osin virheellinen.

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.

Liitteessä I on luettelot tämän alakohdan toisessa alakohdassa säädetyt edellytykset täyttävistä julkisoikeudellisista laitoksista tai niiden ryhmistä. Luettelot laaditaan mahdollisimman täydellisiksi, ja niitä voidaan tarkistaa 35 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen. Tätä varten jäsenvaltioiden on määräajoin ilmoitettava komissiolle mainittujen luettelojensa muutokset;

— — ".

8. Komissio pyrkii kannekirjelmässään osoittamaan lähinnä *Journal officiel de la République française*ssa julkaistun rakentamisesta ja asumisesta annetun lain (code de la construction et de l'habitation, jäljempänä kansallinen laki) perusteella, että vuokra-asunto-osakeyhtiöitä on pidettävä julkisoikeudellisina laitoksina ja siten direktiivin 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettuina hankintaviranomaisina.

9. Tässä yhteydessä komissio korostaa ensinnäkin sitä, että kyseessä ovat todellakin laitokset, jotka on perustettu nimenomaan täyttämään yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita, eli tarjoamaan asuntoja vähävaraisille henkilöille ja perheille, ja että nämä laitokset ovat oikeushenkilöitä, joten kaksi ensimmäistä edellytystä, jotka kyseisessä artiklassa on asetettu, jotta laitosta voitaisiin pitää julkisoikeudellisena, täyttyvät.

10. Komissio korostaa kolmannen edellytyksen osalta, ilman että sen näkemystä olisi tältä osin kiistetty, että sen täyttymiseksi riittää, jos yksikin direktiivissä mainituista kolmesta seikasta toteutuu. Nämä kolme seikkaa ovat se, että rahoituksesta suurin osa on peräisin viranomaisilta, johto on viranomaisten valvonnan alainen tai viranomaiset nimittävät enemmän kuin puolet johtoelimen jäsenistä.

11. Komission mielestä kansallisen lain tiettyjen säännösten perusteella, joita seuraavassa on tutkittava, on ilmeistä, että viranomaisten vuokra-asunto-osakeyhtiöihin kohdistama valvonta on juuri sellaista, jota yhteisön lainsäätäjä on tarkoittanut.

12. Ranskan tasavalta pyrkii vastineessaan osoittamaan, että näitä yhtiöitä kohtaan harjoitettu valvonta ei missään tapauksessa vastaa direktiivissä tarkoitettua valvontaa. Sen mielestä erilaiset valvontatoimenpiteet, joihin komissio viittaa, eivät missään tapauksessa mahdollista sitä, että viranomaiset voisivat puuttua vuokra-asuntoosakeyhtiöiden asianmukaista toimintaa koskeviin päätöksiin. Valvonta on hallinnollista, ja se on erotettava johdon tai investointien valvonnasta, jota 1 artiklan b alakohdassa sen mielestä tarkoitetaan.

13. Komissio kiistää vastauksessaan tällaisen erottelun asianmukaisuuden. Sen mielestä 1 artiklan b alakohtaan ei sisälly mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin väittää, että siinä tarkoitetaan vain valvontaa, jonka perusteella viranomaisilla on mahdollisuus puuttua yhtiön päivittäiseen johtamiseen.

14. Ranskan tasavalta lähtee vastauksessaan edelleen siitä, että jotta kyseessä voisi olla 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettu johdon valvonta, edellytetään sitä, että valvonta sisältää varojen käyttötavan arviointia, ja pyrkii osoittamaan, että komission esiin tuomat eri valvontatoimenpiteet ovat hallinnollisia eikä niihin liity minkäänlaista puuttumista johdon toimintaan.

15. Yhdistynyt kuningaskunta yhtyy väliintulokirjelmässään direktiivin tulkintaan, johon Ranskan tasavalta perustaa puolustuksensa.

16. Vaikuttaa siis hyvin selvältä, että asianosaisten välinen kiistakysymys koskee sitä, milloin on katsottava laitoksen johdon olevan toisen laitoksen valvonnassa.

17. Tähän kysymykseen annettava vastaus ei mielestäni riipu yksinomaan siitä, mikä merkitys käsitteelle valvonta on annettava, vaan myös siitä, miten käsite johto olisi ymmärrettävä, vaikka osapuolet ovatkin erimielisiä valvonnan käsitteestä.

18. Tarkastelen siis näitä kahta käsitettä peräkkäin.

Mitä johdolla ja valvonnalla tarkoitetaan?

19. *Le Petit Robert* -sanakirjan mukaan käsite johto (gestion), jolla kuvataan johtamiseen liittyvää toimintaa, liittyy käsitteisiin hallinto, ihmisten johtaminen, työnjohto, organisointi, jotka kaikki merkitsevät tietynlaisen vallan käyttöä.

20. Tämän perusteella katson, ettei sellaista valvontaa, joka ei kohdistu siihen, miten laitoksen vallanpitäjät suuntaavat laitoksen

toimintaa, voida pitää kyseisen laitoksen johdon valvontana.

21. Tämä käsitteen "gestion" merkitys ei ole ristiriidassa direktiivin espanjankielisessa versiossa käytetyn käsitteen "gestión", [5] italiankielisessä versiossa käytetyn käsitteen "gestione" [6] tai portugalinkielisessä versiossa käytetyn käsitteen "gestáo" [7] ja kreikankielisessä versiossa käytetyn käsitteen "diacheirísi" [8] kanssa.

22. Tulkintaa jopa vahvistaa se, että saksankielisessä versiossa on käytetty käsitettä "Leitung" [9] ja englanninkielisessä versiossa käsitettä "management", [10] ja se, että hollanninkielisessä versiossa on käytetty sekä käsitettä "activiteiten" että käsitettä "beheer". [11]

23. Tanskankielisessä versiossa ei ole käytetty käsitteen "johto" vastinetta. Siinä viitataan yksinomaan valvontaan ("kontrol"). [12]

24. Käsittelen seuraavaksi käsitettä "valvonta". On valitettavasti todettava, että tämän käsitteen semanttisen selvityksen perusteella ei voida tehdä ratkaisua niiden kahden vastakkaisen käsityksen välillä, joihin toisaalta komissio ja toisaalta Ranskan tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta vetoavat.

25. Sanakirjan *Le Petit Robert* perusteella käsitteellä "valvonta" (contrôle) tarkoitetaan sekä valvonta- ja tarkastussuhdetta että valta- ja johtosuhdetta.

26. Ensimmäinen merkitys on sen mukaan ollut ajallisesti ensimmäinen, ja toinen merkitys on ilmaantunut vasta 1900-luvulla, jolloin ranskan kielen käsite "contrôle" on saanut saman merkityksen kuin englannin kielen käsite "control". Tämä semanttinen kehitys ei ole varmastikaan sellainen, että voisin sen perusteella epäröimättä yksilöidä, mikä käsitteen "contrôle" merkitys yhteisön lainsäätäjällä oli mielessään vuonna 1993.

27. Edelleen semanttiselta kannalta voidaan huomauttaa, että kun on kuvattava tilannetta, jossa "valvonta" merkitsee "valtaa", puhutaan yrityksestä, jolla on toinen yritys valvonnassaan, eikä yrityksestä, joka harjoittaa valvontaa toista yritystä kohtaan, mutta tilanne ei ole sama päinvastoin, joten se, että yritys on toisen valvonnassa, ei välttämättä merkitse sitä,

5 — "todo organismo — — cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estos últimos — — ".

6 — "organismo — oppure la cui gestione è soggetta al controllo di questi — — ".

7 — "qualquer organismo — cuja gestáo esteja sujeita a um controlo por parte destes últimos ou — — ".

8 — "κάθε οργανισμός είτε η διαχείριση υπόκειται σε έλεγχο από το κράτος ή τους οργανισμούς αυτούς — — ".

9 — "jede Einrichtung — — die hinsichtlich ihrer Leitung der Aufsicht durch letztere unterliegt — — ".

10 — "any body — — or subjet to management supervision by those bodies — — ".

11 — "iedere instelling — — waarvan of wel de activiteiten — — of wel het beheer is onderworpen aan toezicht door deze laatsten — — ".

12 — "organ — — eller er underlagt disses kontrol — — ".

että kyseisellä toisella yrityksellä olisi valta puuttua sen päätöksentekoon.

28. Koska direktiivin ranskankielistä versiota, johon Ranskan hallitus ja komissio perustavat päättelynsä, tutkimalla ei voida tehdä johtopäätöksiä, on yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintuneiden tulkintasääntöjen perusteella tutkittava muita kieliversioita.

29. Espanjan-, italian- ja portugalinkielisissä versioissa käytetään käsitteitä "control", "controllo" ja "controlo" ja kreikankielisessä käsitettä "élencho", mikä ei auta asiassa yhtään sen enempää kuin ranskankielinenkään versio.

30. Se, että saksankielisessä versiossa käytetään käsitettä "Aufsicht", jota käytetään normaalissa kielenkäytössä tarkoittamaan valvontaa ja tarkastusta, käyttäminen vastineena ranskan kielen käsitteelle "contrôle", saattaa ensi arviolta antaa sen vaikutelman, ettei yhteisön lainsäätäjä ole tarkoittanut erityisesti valvontaa, johon sisältyisi valta puuttua yksikön sisäisiin asioihin.

31. On kuitenkin vaikeaa tehdä lopullisia päätelmiä käsitteen "Aufsicht" käyttämisen perusteella, koska saksan kielessä käytetään nimitystä "Aufsichtsrat" osakeyhtiön hallintoneuvostosta eli elimestä, joka käyttää yhdessä yhtiön johdon kanssa valtaa, jos yhtiön rakenne ei noudata perinteistä mallia, johon kuuluu hallitus. Tällaisessa osakeyhtiön organisaatiomallissa "Aufsichtsrat" ei missään tapauksessa ole pelkkä johtoa valvova elin, vaan se päin vastoin liittyy yhtiön johtamiseen sillä tavoin, ettei sitä voida pitää erillään yhtiön tavoitteiden ja strategian määrittelystä.

32. Hollanninkielisessä versiossa käytettyä käsitettä "toezicht" koskevat soveltuvin osin samat huomautukset kuin saksankielisen version käsitettä "Aufsicht".

33. Direktiivin englanninkielinen versio ei anna lisävalaistusta, sillä ilmaisu "management supervision" ei anna tietoa valvojan valtuuksista eli siitä, onko kyse yksinomaan johtamisen sääntöjenmukaisuuden valvonnasta vai mahdollisuudesta puuttua johdon päätöksiin.

34. Millainen päätelmä voidaan tehdä tästä pikaisesta silmäyksestä yhteisön oikeudelle ominaiseen kielelliseen monimuotoisuuteen?

35. Ei ainakaan lopullista päätelmää siitä, millaista valvontaa yhteisön lainsäätäjä

tarkoitti, jolloin voisin heti seuraavaksi käsitellä vuokra-asunto-osakeyhtiöihin käytännössä kohdistettavaa valvontaa ja verrata sitä tähän.

36. Kieliversioiden tarkastelu ei ole kuitenkaan mielestäni ollut hyödytöntä, sillä se osoittaa ainakin sen, ettei ole säännöksen sanamuodon vastaista katsoa, että valvonta, johon sisältyy kyseisen laitoksen johtamistavan valvonta eikä puuttumista sen johtamiseen, on riittävä peruste katsoa kyseessä olevan direktiivin 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos.

37. Tutkimuksen seuraava vaihe on siis yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön tarkastelu, ei siksi, että toivoisin löytäväni siitä 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetun valvonnan määritelmää, sillä jos tällainen määritelmä olisi olemassa, olisi ilman muuta selvää, että asianosaiset olisivat viitanneet siihen ja itsekin olisin välittömästi käyttänyt sitä päättelyni perustana, vaan etsiäkseni siitä seikkoja, joista saisin valaistusta lähestymistavasta, jota on käytettävä yksilöitäessä direktiivin soveltamisalaan kuuluvia julkisoikeudellisia laitoksia.

38. Ainoa tuomio, jossa on tähän mennessä käsitelty direktiivissä 93/37/ETY tarkoitetun julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen tulkintaa, on edellä mainittu asiassa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. annettu tuomio. [13]

39. Kyseistä käsitettä, joka sisältyy myös toiseen julkisten hankintojen alalla annettuun direktiiviin eli julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY [14] 1 artiklan b alakohtaan, on kylläkin myös tutkittu edellä mainitussa asiassa BFI Holding annetussa tuomiossa. Kyseisessä tuomiossa todetaan, että "hankintaviranomaisen käsitettä on tulkittava toiminnallisesti, jotta vapaan liikkuvuuden periaatteelle voidaan antaa täysi vaikutus (ks. vastaavasti asia 31/87, Beentjes, tuomio 20.7.1988, 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" (62 kohta). Kyseinen tuomio koskee kuitenkin lähinnä sitä, mitä tarkoitetaan laitoksella, joka on nimenomaisesti perustettu täyttämään yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita. Nyt käsiteltävässä asiassa on siis keskityttävä tutkimaan edellä mainittua asiassa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. annettua tuomiota.

40. Toisin kuin komissio esittää, kyseinen tuomio ei ole merkityksellinen nyt käsi-

13 — Asiassa C-353/96, komissio v. Irlanti, 17.12.1998 annettu tuomio (Kok. 1998, s. I-8565) koskee nyt käsiteltävaa direktiivia edeltanytta julkisten tavaranhankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1976 annettua neuvoston direktiivia 77/62/ETY (EYVL 1977 L 13, s. 1).

14 — EYVL L 209, s. 1.

teltävän asian kannalta seuraavien toteamusten vuoksi, jotka yhteisöjen tuomioistuin on esittänyt tuomion 28 kohdassa todetessaan kolmannen edellytyksen täyttyneen:

— Österreichische Staatsdruckerei (Itävallan valtion painatuskeskus, jäljempänä ÖS) on perustettu nimenomaan täyttämään yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita eli valmistamaan hallinnollisia asiakirjoja, joista eräiden osalta on noudatettava salassapito- tai turvamääräyksiä, ja se on oikeushenkilö;

— ÖS:n pääjohtajan nimittää elin, jonka enemmistönä ovat liittokanslerin viraston tai eri ministeriöiden nimeämät jäsenet;

— lisäksi ÖS:ta valvoo tilintarkastusvirasto, ja valtiollinen tarkastusvirasto valvoo sen salassapidettäviä painotöitä;

— lisäksi SRG ilmoitti suullisessa käsittelyssä, että valtaosa ÖS:n toiminnasta on Itävallan valtion määräämää.

41. Jo johtoelinten nimittämistä koskeva toteamus riittäisi, jotta voitaisiin katsoa kolmannen edellytyksen täyttyneen. Niinpä sen perusteella, että yhteisöjen tuomioistuin on lisännyt toteamukseensa, joka koskee tilintarkastusviraston ja valtiollisen tarkastusviraston harjoittamaa valvontaa, maininnan "lisäksi", ei voida tehdä päätelmiä sellaisesta valvonnan asteesta, jota yhteisöjen tuomioistuin pitää riittävänä, jotta edellytyksen voitaisiin katsoa täyttyneen.

42. Tällaisten päätelmien tekeminen olisi tässä tapauksessa erityisen uskallettua, sillä julkisasiamies Léger on todennut kyseisessä asiassa antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että direktiivin soveltamisalaan kuuluvien itävaltalaisten laitosten määritteleminen Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niihin sopimuksiin tehtävistä mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn liittymisasiakirjan [15] liitteessä I olevan XI kohdan E.1 kohdan b alakohdassa merkitsee sitä, että kyseiset laitokset kuuluvat tilintarkastusviraston budjettivalvonnan piiriin.

43. Sen perusteella, mitä yhteisöjen tuomioistuin on todennut ÖS:ään kohdistetusta valvonnasta, on todettava, että kyseinen laitos kuuluu nimenomaan sellaiseen valvontaan, jonka Itävalta on liittyessään Euroopan unioniin myöntänyt vastaavan direktiivissä tarkoitettua, kun siinä

15 — EYVL 1994 C 241, s. 21 ja EYVL 1995 L 1, s. 1.

asetetaan edellytykseksi viranomaisten harjoittama valvonta.

44. Edellä mainittu asiassa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. annettu tuomio on todellisuudessa merkityksellinen nyt käsiteltävän kysymyksen kannalta siinä mielessä, että siinä esitetään synteettisellä tavalla edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta kyseessä olisi julkisoikeudellinen laitos, ja esitetään näiden edellytysten täyttymisen tutkimiseen liittyneet vaiheet ÖS:n osalta.

45. Tuomion 20 kohdassa todetaan näet seuraavaa:

"Tältä osin on todettava, että direktiivin 93/37/ETY 1 artiklan b alakohdan toisen alakohdan mukaan julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan laitosta, joka on perustettu täyttämään yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita, ja joka on oikeushenkilö ja joka on *läheisesti riippuvainen valtiosta*,[16] alueellisista tai paikallisista viranomaisista taikka muista julkisoikeudellisista laitoksista".

46. Voidaan heti todeta, että kun yhteisöjen tuomioistuin esittää suoraan direktiivistä lainatuin sanakääntein kaksi ensimmäistä edellytystä, se esittää kolmannen edellytyksen sellaisena, että siinä viitataan tietynlaisiin suhteisiin viranomaisten kanssa eli läheiseen riippuvuuteen, eikä tyydy kolmeen vaihtoehtoiseen perusteeseen, jotka direktiivissä on esitetty. Voidaan siis päätellä tästä, että direktiivin 1 artiklan b alakohdan mukaiset kolme perustetta ovat kolmannen edellytyksen osalta ne kolme keinoa, joita voidaan käyttää vaihtoehtoisesti saman tosiasiallisen tilanteen eli sen toteamiseksi, että läheinen riippuvuus viranomaisista on olemassa.

47. Koska nämä perusteet ovat vaihtoehtoisia, mutta niillä on kyettävä käsittelemään samaa tosiasiallista tilannetta, niiden on edustettava jotain sellaista, jota voitaisiin luokitella samalla herkkyystasolla, koska ne ovat jonkinlaisia mittausvälineitä. Ei ole mielestäni mahdollista, että jotain näistä perusteista voitaisiin tulkita siten, että julkisoikeudellisiin laitoksiin kuuluisi sen perusteella sellaisia yksiköitä, joiden riippuvuus viranomaisista olisi hyvin erilainen kuin niiden yksiköiden, jotka on luokiteltu samaan ryhmään kahden muun perusteen mukaan.

48. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että julkisoikeudellisiksi laitoksiksi voidaan luokitella kyseisten laitosten johtoon kohdistetun valvonnan perusteella vain yksiköt, joiden riippuvuus viranomaisista on yhtä läheinen kuin riippuvuus, joka perustuu siihen, että toiminnan rahoituksesta

16 — Kursivointi tässä.

suurin osa on peräisin viranomaisilta, tai siihen, että kyseiset viranomaiset nimittävät enemmän kuin puolet sen johtoelinten jäsenistä.

49. Tämä yhteisöjen tuomioistuimen pragmaattinen näkemys ei tosin anna mahdollisuutta tehdä ratkaisua toisaalta komission ja toisaalta Ranskan tasavallan esittämien kahden periaatteellisen näkemyksen välillä eli sen välillä, riittääkö pelkästään se, että johtamisen sääntöjenmukaisuutta valvotaan, vai edellytetäänkö sitä, että olisi todettava sellaisen valvonnan olemassaolo, johon sisältyy jonkinlainen puuttuminen yhtiön johtamiseen. Todellisuudessa tämän näkemyksen vaikutus on suurempi, eli se tietyllä tavoin ylittää tämän vastakohtaasettelun, eikä sen perusteella pidä tarkastella liikaa harjoitetun valvonnan laatua, vaan on annettava ratkaisu valvonnan olemassaolosta seuranneen konkreettisen tilanteen perusteella. Tämä näkemys on mielestäni täysin yhdenmukainen julkisia hankintoja koskevien yhteisön säännösten tavoitteiden kanssa, joita julkisasiamies Léger kuvasi edellä mainitun asiassa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. antamansa ratkaisuehdotuksen 47 kohdassa seuraavalla tavalla:

"Julkisia hankintoja koskeva yhteisön lainsäädäntö on annettu sen vuoksi, että varmistettaisiin yhteisön tasolla vapaata kilpailua, sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata tarjoamista koskevien periaatteiden noudattaminen, jonka nämä perinteiset ja yleistyneet menettelytavat ovat vaarantaneet. Lainsäädännöllä tavoitellaan sitä, että taloudellisille toimijoille taattaisiin niiden kansallisuudesta riippumatta yhtäläinen mahdollisuus tehdä sopimuksia, joista viranomaiset järjestävät tarjouskilpailuja hankkeidensa toteuttamiseksi, riippumatta siitä, missä muodossa viranomainen toimii."

50. Julkisasiamies Léger viittaa alaviitteessä edellä mainittuun asiassa Beentjes annettuun tuomioon. Tämän jälkeen yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt edellä mainitussa asiassa BFI Holding annetun tuomion 62 kohdassa ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Irlanti annetun tuomion 36 kohdassa, että valtion käsitteen lisäksi myös hankintaviranomaisen käsitettä on tulkittava toiminnallisesti.

51. Jotta tätä yhteisöjen tuomioistuimen näkemystä voitaisiin soveltaa käytännössä, on toimittava siten, että ei pohdita kunkin komission esiin tuoman vuokra-asuntoosakeyhtiöihin kohdistettavan valvontatoimenpiteen osalta, onko se erikseen ja sellaisenaan tarkasteltuna omiaan tekemään kyseiset yhtiöt riippuvaisiksi viranomaisista, vaan, kun *otetaan huomioon lait ja asetukset, jotka koskevat* vuokra-asuntoosakeyhtiöitä, muodostetaan mielipide siitä, synnyttävätkö niihin kohdistetut erilaiset valvontatoimenpiteet todellisuudessa kiinteän riippuvuuden viranomaisista. On näet selvää, että samaa valvontatoimenpidettä voidaan arvioida eri tavoin sen asiayhteyden mukaan, johon se kuuluu. Tietynlaisella valvontatoimenpiteellä ei ole samaa vaikutusta tilanteessa, jossa valvonnan kohteena olevalla laitoksella on sitä koskevien lakien perusteella hyvin laaja johdon vapaus, tai tilanteessa, jossa

samoissa laeissa sen sijaan rajataan hyvin tiukasti sen toiminta ja määrätään ennalta noudatettava linja.

Kansallisen lain L.411-1 §:ssä luetellaan nämä toiminnot seuraavasti:

52. Tästä syystä on välttämätöntä tarkastella seuraavaksi vuokra-asunto-osakeyhtiöiden yhtiöjärjestystä ja oikeudellista ympäristöä, johon ne kuuluvat.

"Tämän osan säännösten tarkoituksena on vahvistaa sellaisten kaupungissa tai maalla sijaitsevien kerrostalojen tai omakotitalojen rakentamista, hankintaa, suunnittelua, kunnostamista, korjaamista ja hallinnointia koskevat säännökset, jotka täyttävän hallinnollisella päätöksellä vahvistetut tekniset vaatimukset ja vaatimuksen omakustannushinnasta ja jotka on tarkoitettu vähävaraisille henkilöille ja perheille".

Vuokra-asunto-osakeyhtiöiden toimintaa koskeva lainsäädäntö

53. Vuokra-asunto-osakeyhtiöt ovat liiketoimintaa harjoittavia yhtiöitä, joiden toimintaa säännellään vuoden 1966 yhtiölaissa (loi sur les sociétés). Ne ovat kuitenkin aivan erityislaatuisia, sillä niiden sisällyttäminen kansallisen lain L.411-2 §:n edullisia vuokra-asuntoja tarjoavien yhteisöjen luetteloon merkitsee sitä, että niitä koskevat kyseisessä laissa vahvistetut useat säännöt. Tiettyjä sääntöjä sovelletaan kaikkiin edullisia vuokra-asuntoja tarjoaviin yhteisöihin, joihin kuuluvat muun muassa edullisia vuokra-asuntoja tarjoavat virastot ja rakennusvirastot, toiset säännöt koskevat nimenomaan vuokra-asunto-osakeyhtiöitä.

55. Sen lisäksi että laissa säädetään siitä, millaisille asiakkaille vuokra-asunto-osakeyhtiöt tarjoavat palvelujaan, hallinnollisella päätöksellä määrätään niitä asuntoja koskevat tekniset vaatimukset ja omakustannushinnat, joita kyseiset yhtiöt voivat tarjota.

54. Kansallisen lain L.422-2 §:n mukaan yhtiöiden tavoitteena on toteuttaa niiden yhtiöjärjestyksessä vahvistetuin edellytyksin L.411-1 §:ssä tarkoitettuja toimintoja lähinnä vuokraustarkoituksessa.

56. Vuokra-asunto-osakeyhtiö on perustettava käyttämällä yhtiöjärjestyksen malleja, jotka ovat kansallisen lain R.422-1 §:n liitteenä. Yhtiöjärjestysmallit ovat erittäin yksityiskohtaisia. Yhtiön toiminta-ajatuksen tasolla on havaittavissa ero pääasiallisen tavoitteen, joka on asuntojen vuokraus laissa asetettujen sääntöjen mukaisesti vahvistettua vuokraa vastaan, ja täydentävän tavoitteen eli tällaisten asuntojen rakentamisen välillä. Viimeksi mainitun tavoitteen osalta luetellaan 17 erittäin täsmällisesti määriteltyä toimintalajia.

57. Yhtiöjärjestysmalleissa täsmennetään, että osakkeet on luovutettava hintaan, joka ei ylitä enimmäismäärää, jonka laskentatapa määritetään kyseisissä malleissa, ja että luovuttaminen edellyttää hallituksen tai hallintoneuvoston lupaa, paitsi jos luovutus tapahtuu perhepiirissä. Hallituksen tai hallintoneuvoston ei tarvitse perustella hyväksymis- tai hylkäämispäätöstään.

58. Vuokra-asunto-osakeyhtiön hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenet hoitavat tehtäviään palkatta, mutta palkkatyötä harjoittaville jäsenille voidaan suorittaa kiinteämääräinen korvaus, jonka määrä lasketaan kansallisen lain säännösten perusteella.

59. Jos toiminnasta saadaan voittoa, siitä saadaan jakaa osinkoina enintään tietynsuuruinen osuus.

60. Näiden yhtiöjärjestysmallien 11 kohdassa todetaan seuraavaa:

"Edellä mainitun 24.7.1966 annetun lain 157 §:n mukaisen sääntömääräisen yhtiökokouksen pitämispäivää seuraavan kalenterikuukauden aikana yhtiö toimittaa valtion edustajalle oman kotipaikkansa departementissa, Caisse de dépôts et consignationsille ja asumisasioista vastaavalle ministeriölle kaikki kirjanpitoasiakirjat ja selvitykset, jotka on esitetty yhtiökokouksessa, sekä siitä laaditun pöytäkirjan. Mikäli yhtiökokousta siirretään myöhemmäksi, tuomioistuimen päätös lisämääräajan myöntämisestä on toimitettava samoin edellytyksin."

61. Vaikka vuokra-asunto-osakeyhtiö käyttäisikin näitä yhtiöjärjestysmalleja, tämä ei kuitenkaan riitä, jotta se voisi aloittaa toimintansa, sillä kansallisen lain L.422-5 §:ssä edellytetään hallinnollisella päätöksellä annettua hyväksyntää, jonka R.422-16 §:n nojalla antaa rakentamis- ja asumisasioista vastaava ministeriö departementin asumisasioiden komitean (conseil départemental de l'habitat) ja edullisten vuokra-asuntojen tarjoamista käsittelevän komitean (conseil supérieur des habitations à loyer modéré) lausunnon perusteella.

62. Yhtiöjärjestysmallien vanhassa versiossa,[17] joka on erehdyksessä liitetty komission kannekirjelmään, määrättiin hallituksen asiamiehen läsnäolosta, ja hänen toimivaltansa oli määritelty seuraavasti:

"Kun yhtiö on saanut rakentamis- ja asumislain R.422-4 §:n ensimmäisen momentin mukaisen hyväksymisen, hallituksen

17 — Versio, joka perustuu 23.4.1991 annettuun asetukseen nro 91-385, joka on korvattu 27.3.1993 annetulla asetuksella nro 93-749.

asiamiehellä, joka nimitetään asumisasioista vastaavan ministeriön päätöksellä, on täysi valta tutkia asiakirjat ja tehdä tarkastuksia paikan päällä.

Hän osallistuu ilman äänivaltaa hallituksen kokouksiin ja voi tarvittaessa kutsua kokouksen koolle. Hän saa samalla tavoin kuin hallituksen jäsenet kutsut, esityslistat ja kaikki muut asiakirjat, jotka on lähetettävä hänelle ennen jokaista kokousta. Hän saa myös jäljennökset näiden kokousten pöytäkirjoista sekä hallituksen valtuutuksesta tehdyistä päätöksistä.

Hän voi myös vaatia hallituksen tekemän päätöksen tutkimista osittain tai kokonaan uudelleen 15 päivän kuluessa siitä, kun hän on saanut päätöksestä tiedon. Päätös on tutkittava uudelleen 15 päivän kuluessa. Päätöksen täytäntöönpanoa lykätään siihen saakka kun se on tutkittu uudelleen.

Hän esittää asumisasioista vastaavalle ministeriölle vuosittain kertomuksen yhtiön toiminnasta.

Hallituksen asiamiehen palkkio, josta kyseinen yhtiö vastaa, vahvistetaan nimityspäätöksessä ministeriöiden välisessä päätöksessä määritetyn taulukon mukaisesti."

63. Jos tätä säännöstä ei olisi kumottu vuonna 1993, jo turvautuminen sellaiseen johdon valvonnan käsitteeseen, johon sisältyy valta puuttua asioihin ja jota Ranskan tasavalta ja Yhdistynyt kuningaskunta tarkoittavat, johtaisi siihen, että vuokra-asunto-osakeyhtiöiden olisi katsottava olevan direktiivin 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia.

64. Muista määräyksistä, joita edellä esitettyihin vuokra-asunto-osakeyhtiöiden yhtiöjärjestyksiin on sisällyttävä, seuraa kuitenkin, että vuokra-asunto-osakeyhtiöiden toiminta on rajattu erittäin tarkasti sekä toiminnan sallitun laajuuden osalta että niiden toimintatavan ja pääomien käytön osalta ja että tällaisen yhtiön osakkeenomistaja eroaa epäilemättä hyvin paljon sellaisen osakeyhtiön osakkaasta, jota koskee ainoastaan vuoden 1966 laki.

65. Tätä rajaamista ei tietenkään saa sotkea valvontaan, johon viitataan direktiivin 1 artiklan b alakohdassa. Sellaisten sääntöjen olemassaolo, joita laitoksen on noudatettava, on, olivatpa säännöt miten täsmällisiä hyvänsä, yksi asia, sen johdon valvonta aivan toinen. Jos näet kyseisten sääntöjen noudattamisen valvonta ja seuraamusten määrääminen niiden rikkomisesta voisi tapahtua vain tuomioistuimissa, ei voitaisi puhua valtion harjoittamasta valvonnasta, julkisyhteisöstä tai julkisoikeudellisesta laitoksesta.

66. Tätä hyvin täsmällistä rajaamista ei kuitenkaan voida jättää huomiotta rat-

kaistaessa, ovatko vuokra-asunto-osakeyhtiöt läheisesti riippuvaisia viranomaisista.

67. Jos näet johtoa koskevat säännöt ovat hyvin yksityiskohtaisia, jo pelkkä niiden noudattamisen valvonta johtaa väistämättä viranomaisten vaikutusvaltaan, joka ei eroa paljoakaan siitä vaikutusvallasta, joka niillä on siinä tapauksessa, että ne nimittävät suurimman osan sen johtoelimen jäsenistä tai että toiminnan rahoituksesta suurin osa on peräisin valtiolta, koska yhtiötä johdetaan viranomaisten haluamalla tavalla ja valvonta on vain keino päästä valta-asemaan, jonka edellytykset on luotu rajoittavilla säännöillä.

68. Palatakseni edellä mainitussa asiassa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. annetussa tuomiossa ilmaistuun näkemykseen totean siis, että silloin, kun on olemassa hyvin täsmällisiä lainsäädännöllisiä rajoituksia, valvonta, jota komissio tarkoittaa direktiivin 1 artiklan b alakohtaa koskevassa tulkinnassaan, tuottaa saman tuloksen, jonka tuottaisi tällaisten rajoitusten puuttuessa kyseisessä artiklassa tarkoitettu valvonta sellaisena kuin Ranskan tasavalta sitä tulkitsee, kun kysymys on siitä, onko yhtiö läheisesti riippuvainen viranomaisista.

Harjoitettu valvonta käytännössä

69. Tutkin seuraavaksi, ovatko valvontatoimenpiteet, joihin komissio on viitannut, sellaisia, että on katsottava, että vuokra-asunto-osakeyhtiöt ovat niiden vuoksi läheisesti riippuvaisia viranomaisista.

70. Ensimmäinen kansallisen lain säännös, johon komissio vetoaa osoittaakseen, että viranomaiset valvovat vuokra-asunto-osakeyhtiöiden johtoa, on L.422-7 §. Siinä säädetään seuraavaa:

"Mikäli edullisia vuokra-asuntoja tai kiinnitysluottoja tarjoavan yhtiön hallitus tai johto ja hallintoneuvosto syyllistyvät vakaviin sääntöjenvastaisuuksiin, vakaviin hallinnointivirheisiin tai laiminlyönteihin, rakentamis- ja asumisasioista vastaava ministeriö voi kuultuaan yhtiön huomautukset tai pyydettyään asianmukaisesti sitä esittämään huomautuksia määrätä yhtiön purkamisesta ja nimittää selvitysmiehen."

71. Tästä säännöksestä on esitettävä kolme huomautusta.

72. Ensinnäkään ei mielestäni voida väittää, että nämä kolme tilannetta koskisivat kaikki puutteellisuuksia kirjanpidossa, kavalluksia tai lahjontaa. Nämä tilanteet kuuluvat lähinnä ryhmään "vakavat sääntöjenvastaisuudet".

73. Sen sijaan johdon "vakava hallinnointivirhe" voi tuskin tarkoittaa muuta kuin vilpillisessä tarkoituksessa tehtyjä päätöksiä, esimerkiksi yhtiön tavoittelemien päämäärien vastaista toimintaa tai taloudelliselta kannalta epäasianmukaisia päätöksiä.

74. Viimeinen tilanne eli "laiminlyönti" koskee puolestaan virheellistä toiminnasta pidättymistä tai yleistä dynaamisuuden puuttumista.

75. On siis todettava, että kaksi viimeksi mainittua ryhmää liittyvät johtamistapaan eikä sääntöjenmukaisuuden valvontaan.

76. Toiseksi on vaikeaa ymmärtää, miten rakentamis- ja asumisasioista vastaava ministeriö (jäljempänä ministeriö) voisi havaita "vakavan hallinnointivirheen" tai "laiminlyönnin", ellei se valvo yrityksen johtoa ainakin säännöllisin väliajoin. Valvonnan mahdollistaa käytännössä yhtiölle asetettu velvollisuus toimittaa ministeriölle ja muille viranomaisille täydellisen kirjanpitoaineiston lisäksi erityisesti yhtiökokoukselle esitetyt selvitykset ja kyseisten kokousten pöytäkirjat (ks. em. yhtiöjärjestysmallien 11 kohta).

77. Kolmanneksi on kiistatonta, että kyseisessä säännöksessä ministeriölle annetut valtuudet ovat erittäin laajat, koska ministeriö voi niiden nojalla päättää purkaa vuokra-asunto-osakeyhtiön, jos se katsoo johdon tehneen vakavia virheitä.

78. Seuraava säännös eli L.422-8 §,[18] johon komissio niin ikään vetoaa, antaa ministeriölle mahdollisuuden turvautua vähemmän vakavaan toimenpiteeseen kuin yhtiön purkamiseen, eli johtoelinten vapauttamiseen tehtävistään määräajaksi, mutta tähän liittyy rajuja toimenpiteitä yhtiön johtamisen kannalta, koska yhtiö joutuu väliaikaisesti ministeriön nimittämän väliaikaisen toimitsijamiehen hoidettavaksi.

18 — Kansallisen lain L.422-7 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa asuntoasioista vastaava ministeriö voi tyytyä vapauttamaan hallituksen tai hallintoneuvoston ja johdon tai ainoastaan johdon väliaikaisesti tehtävistään perustellulla päätöksellä ja nimittää väliaikaisen toimitsijamiehen, jolle suoraan lain nojalla kuuluvat kaikki hallituksen tai hallintoneuvoston ja johdon valtuudet jatkaa meneillään olevaa toimintaa.
Väliaikaisen toimitsijamiehen tehtävä päättyy joko uuden hallituksen tai uuden hallintoneuvoston nimittämiseen yhtiökokouksessa, jonka on kokoonnuttava viimeistään vuoden kuluessa — määräaikaa voidaan jatkaa kerran ministeriön päätöksellä — tai, mikäli nimitystä ei tehdä, siihen, että rakentamis- ja asumisasioista vastaava ministeriö nimittää selvitysmiehen.
Väliaikaisen toimitsijamiehen tehtävän päätyttyä hänet on kutsuttava kahden vuoden ajan kaikkiin hallituksen tai yhtiön uuden hallintoneuvoston kokouksiin sekä yhtiökokouksiin.
Jos väliaikainen toimitsijamies toteaa tämän ajanjakson aikana, että välttämättömiä toimenpiteitä yhtiön toiminnan korjaamiseksi ei ole toteutettu tai pantu täytäntöön, hän ilmoittaa siitä rakentamis- ja asumisasioista vastaavalle ministeriölle. Tämä voi talous- ja valtiovarainministeriön suostumuksella yhtiötä kuultuaan joko purkaa yhtiön ja asettaa sen selvitystilaan tai vapauttaa hallituksen tai hallintoneuvoston uudelleen väliaikaisesti virasta ja nimittää väliaikaisen toimitsijamiehen ja päättää hänen toimikautensa kestosta. Väliaikaisen toimitsijamiehen on ennen toimikautensa päättymistä kutsuttava kokoon yhtiökokous uuden hallituksen tai uuden hallintoneuvoston nimittämistä varten. Mikäli niitä ei nimitetä, yhtiö puretaan ja asetetaan selvitystilaan.

79. Kyseessä ei siis enää ole edes johtamiseen puuttuminen vaan johtamisvaltuuksien siirtäminen viranomaisten valitsemalle henkilölle.

80. Väliaikaisen toimitsijamiehen tehtävän päättyminen ei myöskään merkitse palaamista aikaisemmin vallinneeseen tilanteeseen, koska yhtiö on kahden vuoden ajan tehostetun valvonnan kohteena. [19]

81. Komissio esittää kansallisen lain säännöksistä vielä L.423-1 §:n ja L.423-2 §:n, [20] joiden perusteella ministeriö voi sekä määrätä sellaisen vuokra-asunto-osakeyhtiön purkamisesta, jonka toiminta on liian vähäistä, että velvoittaa sellaisen vuokra-asunto-osakeyhtiön, jonka toiminta päinvastoin ylittää tietyn ennalta vahvistetun laajuuden, luovuttamaan toiselle edullisia vuokra-asuntoja tarjoavalle yhteisölle osan vuokra-asuntokannastaan.

82. Tällaisilla toimenpiteillä ministeriö kykenee kiistatta määräämään tietynlaisesta johtamistavasta tai ainakin joko velvoittamaan johdon toimimaan vähintään tietyllä teholla tai estämään sellaisten vuokra-asunto-osakeyhtiöiden perustamisen, jotka olisivat todellisia kiinteistöalan suuryhtiöitä.

83. Kuten komissio korostaa, kansallisessa laissa ei kuitenkaan tyydytä ainoastaan säätämään ministeriön mahdollisuuksista puuttua asioihin joko korjatakseen johdon vakavia virheitä tai puutteellisuuksia sisältäviä toimenpiteitä tai varmistaakseen sen, että vuokra-asunto-osakeyhtiöiden toimintaa koskevia rajoja noudatetaan. Kansallisen lain L.451-1 §:ssä näet asetetaan edullisia vuokra-asuntoja tarjoavat yhteisöt ja näin ollen myös vuokra-asunto-osakeyhtiöt "viranomaisten valvontaan". Lain R.451-1 §:ssä täsmennetään, että kaikki edullisia vuokra-asuntoja tarjoavat yhteisöt, olipa niiden oikeudellinen muoto ja toiminnan rahoitustapa mikä hyvänsä, "kuuluvat valtiovarainministeriön ja rakentamis- ja asumisasioista vastaavan ministeriön valvontaan". Jotta valvonnan täysi tehokkuus varmistettaisiin, L.451-2 §:ssä [21] laajennetaan valvonta koske-

19 — Komissio olisi voinut viitata myös L.422-6 §:ään, jossa säädetään johtoelinten yksittäisten jäsenten vapauttamisesta väliaikaisesti tehtävistään, ja L.422-9 §:ään, jossa säädetään seuraavaa:
"Mikäli edullisia vuokra-asuntoja tai asuntoluottoja tarjoava yhtiö pidättyy kahden vuoden ajan toimittamasta toimivaltaiselle viranomaiselle L.423-3 §:ssä tarkoitetussa asetuksessa lueteltuja hallinnollisia ja kirjanpitoasiakirjoja tai mikäli se ei kykene valitsemaan uutta hallitusta tai pitämään yhtiökokousta, hallintoviranomaiset voivat päättää sen purkamisesta ja selvitysmiehen nimittämisestä asetuksessa täsmennetyin edellytyksin joko pääomasta enemmistön omistavien osakkaiden tai departementissa toimivan valtion edustajan vaatimuksesta tai omasta aloitteestaan."

20 — Kansallisen lain L.423-1 § kuuluu seuraavasti:
"Edullisia vuokra-asuntoja tarjoavat yhteisöt, jotka hallinnoivat enintään 1500:aa asuntoa ja jotka ovat rakentaneet enintään 500 asuntoa tai myöntäneet 300 lainaa kymmenen vuoden aikana, voidaan purkaa ja selvitysmies voidaan nimittää rakentamis- ja asumisasioista vastaavan ministeriön päätöksellä, ja, mikäli kyseessä on edullisia vuokra-asuntoja tarjoava virasto tai rakennusvirasto, kyseisen ministeriön ja sisäasiainministeriön yhteispäätöksellä.
Edullisia vuokra-asuntoja tarjoavat yhteisöt, jotka hallinnoivat yli 50.000:tä asuntoa, voidaan rakentamis- ja asumisasioista vastaavan ministeriön päätöksellä velvoittaa luovuttamaan tämän määrän ylittävä määrä asuntoja tai osa niistä yhdelle tai useammalle nimeltä mainitulle yhteisölle."

21 — Virkamiehet, joiden tehtävänä edellisessä pykälässä tarkoitettu valvonta on, voivat yksinomaan kyseisen valvonnan toteuttamiseksi tutkia niiden arkkitehtitoimistojen tai yritysten tiloissa, jotka ovat tehneet yhteistyötä tämän valvonnan kohteena olevien yhteisöjen kanssa, kaikki kirjanpitoasiakirjat, kirjejäljennökset sekä tulo- ja kulutositteet.
Asianmukaisesti todetusta kieltäytymisestä toimittaa asiakirjat seuraa 60 000 Ranskan frangin suuruinen sakko.

maan edullisia vuokra-asuntoja tarjoavien yhteisöjen kanssa yhteistyötä tehneiden arkkitehtien ja yrittäjien hallussa olevia asiakirjoja, ja yhteistoiminnasta kieltäytymisestä määrätään ankarat rahamääräiset seuraamukset.

asetuksen nro 93-236. Asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Yksikön tehtävänä on sosiaalista asuntotuotantoa harjoittavien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden valvonta.

84. On huomattava, että L.451-1 §:ssä ei rajoiteta millään tavoin sen valvonnan laajuutta, jota viranomaiset voivat kohdistaa vuokra-asunto-osakeyhtiöihin, esimerkiksi täsmentämällä, että valvonta koskisi vain toiminnan sääntöjenmukaisuutta.

Yksikkö valvoo asiakirjojen ja paikan päällä tehtävien tarkastusten avulla sellaista asuntojen rakentamista, hankintaa tai kunnostamista, joka toteutetaan valtion tukemalla tai sääntelemällä rahoituksella tai josta on tehty sopimus valtion kanssa tai joka toteutetaan verovapain varoin.

— —

85. Viranomaisilla on todellisuudessa käytettävissään edellä kuvattujen keinojen lisäksi useita muita tapoja ohjata vuokra-asunto-osakeyhtiöiden johtoa. Komissio esittää tästä kaksi esimerkkiä.

Ministeriö, johon yksikkö kuuluu, voi antaa sen tehtäväksi valvontatoimenpiteitä ja tarkastuksia sekä tutkimuksia, kirjanpidon tarkastuksia tai arviointeja, jotka kuuluvat sosiaalisen asuntotuotannon alaan.

86. Ensinnäkin kansallisen lain R.423-72 §:ssä säädetään siitä, että selvästi yhtiön johdolle kuuluva päätös eli yhtiön omaisuuden arvon lisääminen edellyttää ministeriön suostumusta.

Yksikkö tekee esityksiä siitä, miten sen tarkastuskertomusten perusteella olisi toimittava, ja varmistaa sen, että valvonnan kohteena olevat henkilöt panevat täytäntöön toimenpiteet, joista ministeriö, johon yksikkö kuuluu, on päättänyt.

87. Toisena esimerkkinä komissio mainitsee sosiaalisen asuntotuotannon tarkastamisesta vastaavan ministeriöiden välisen yksikön perustamisesta 22.2.1993 annetun

Yksikkö tukee taloudesta, rahoituksesta, talousarviosta ja hankinnoista vastaavien ministeriöiden hajautettuja yksiköitä näiden pyynnöstä."

88. Kyseisen yksikön tehtävä ei selvästikään rajoitu tilanteen tarkkailuun. Se voi laatia ministeriölle esityksiä, jotka koskevat edullisia vuokra-asuntoja tarjoavien eri yhteisöjen johtamista, ja jos ministeriö hyväksyy ne, se varmistaa, että ne pannaan todellakin täytäntöön.

89. Ranskan tasavalta ei selvästikään kiistä näiden eri valvontamuotojen olemassaoloa.

90. Komission esittämistä kansalliseen lakiin perustuvista ministeriön eri mahdollisuuksista puuttua yhteisön toimintaan se korostaa sitä, että ne liittyvät hyvin erityislaatuisiin tilanteisiin, joita ilmenee käytännössä hyvin harvoin.

91. Ranskan tasavalta toteaa ministeriön yleisestä valvontavallasta seuraavaa:

"On korostettava sitä, että tässä tapauksessa ovat kyseessä satunnaiset paikan päällä tehtävät tarkastukset ja asiakirjojen tarkastukset. Ne koskevat yhteisöjen kirjanpitoa. Virkamiehet voivat vaatia varojen, arvopapereiden ja kaikkien asiakirjojen esittämistä. He voivat vaatia kaikkia tietoja ainoana rajoituksenaan olla puuttumatta yksikön toimintaan. Tarkastuksen päätteeksi tarkastuksen tehneet virkamiehet laativat selvityksen, jossa he ainoastaan ilmoittavat kavalluksista tai väärinkäytöksistä ministeriölle. Valvontatehtävä on kaiken kaikkiaan pikemminkin näitä yhteisöjä jatkuvasti koskeva uhka, että niissä saatetaan käydä, kuin johdon valvonta sanan varsinaisessa merkityksessä, jolloin sen tuloksena olisi strategioiden tai investointikohteiden valintaa koskevia päätöksiä."

92. Olen edellä nähdäkseni kuitenkin osoittanut kansallisen lain L.422-7 §:n ja niiden yhtiöjärjestysmallien osalta, joita vuokra-asunto-osakeyhtiöiden on noudatettava, että viranomaisten harjoittama valvonta on laajempaa ja että se koskee kaikkia yhtiökokoukselle esitettyjä asiakirjoja ja yhtiökokouksesta laadittuja selvityksiä.

93. Ranskan tasavalta esittää vastauksessaan sosiaalisen asuntotuotannon tarkastamisesta vastaavan ministeriöiden välisen yksikön osalta seuraavaa:

"Sosiaalisen asuntotuotannon tarkastamisesta vastaavat yksiköt (MILOS) eivät voi osoittaa määräyksiä tai antaa ohjeita valvontansa kohteena oleville yhteisöille. Tarkastuksista laaditaan kontradiktorisella periaatteella kertomus, joka sisältää

yhteisön vastaukset tarkastuksessa esiin tulleisiin myönteisiin ja kielteisiin seikkoihin, ja siinä voidaan esittää ehdotuksia tai suosituksia sekä yhteisölle itselleen että valvovalle viranomaiselle. Tämän jälkeen kertomus toimitetaan valvonnan kohteena olevan yhteisön pääjohtajan lisäksi paikallisille (Préfet ja Trésorier Payeur Général) ja kansallisille valvontaviranomaisille (valtiovarainministeriölle ja asumisasioista vastaavalle ministeriölle. Kun otetaan huomioon MILOS:n antaman kertomuksen luonne ja sen vastaanottajat, kertomus on siis hallinnollisen valvonnan väline, jossa diagnosoidaan ja annetaan tietoa. Vaikka MILOS:n johtoryhmä tai sen pysyvä komitea valvovat huomautusten perusteella tehtäviä toimenpiteitä, MILOS antaa ainoastaan suosituksia, jotka mahdollisesti johtavat neuvotteluihin kyseisen yhteisön kanssa tehtävistä parannuksista, erityisesti jos sen taloudellinen tilanne muuttuu kriittiseksi."

94. Perustelut ovat mielestäni jälleen virheellisiä, sillä nämä tarkastukset ovat edellä kuvattujen muiden valvontatoimenpiteiden lisänä. On lisäksi korostettava, että Ranskan tasavallan omankin lausuman mukaan kyseinen yksikkö saattaa neuvotella valvonnan kohteena olevan yhteisön kanssa "tehtävistä parannuksista".

95. Jos seurataan edellä mainitussa asiassa Mannesmann Anlagenbau Austria ym. annetussa tuomiossa omaksuttua linjaa, on mielestäni hyväksyttävä komission näkemykset, sillä kaikki seikat tukevat yhtäpitävästi sitä näkemystä, että vuokra-asunto-osakeyhtiöt ovat viranomaisten niiden johtoon kohdistaman valvonnan vuoksi läheisesti riippuvaisia viranomaisista.

96. On jäljellä vielä yksi vaikeus, joka liittyy komission tapaan vaatia jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista. Se vaatii kanteessaan yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 93/37/ETY ja erityisesti sen 11 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan sellaisiin julkisia rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien tarjouskilpailujen yhteydessä, jotka koskevat rakennusvirastojen ja vuokra-asunto-osakeyhtiöiden rakentamia asuntoja. Mielestäni asiaa ei voida ratkaista komission eduksi tällä tavoin ilmaisten.

97. Koska komissio ei vaadi yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut direktiivin 93/37/ETY mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tarvittavia säännöksiä velvoittaakseen rakennusvirastot ja vuokra-asunto-osakeyhtiöt julkaisemaan sopimuksia koskevat ilmoituksensa *Euroopan yhteisöjen virallisen lehden* S-sarjassa, kun niiden arvo ylittää kyseisessä direktiivissä vahvistetun vähimmäisarvon, mikä ei olisi ollut vaikeaa, koska juuri tätä seikkaa on käsitelty oikeudenkäynnin aikana, yhteisöjen tuomioistuimen on mielestäni todettava jäsenyysvelvoitteiden noudattaminen vain komission esiin tuomien kolmen konkreettisen tapauksen osalta.

Ratkaisuehdotus

98. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Ranskan tasavalta ei ole noudattanut julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY ja erityisesti sen 11 artiklan 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole antanut tarvittavia säännöksiä, joiden nojalla Val-de-Marnen rakennusviraston, vuokra-asunto-osakeyhtiö Logirelin, kotipaikka Lyon, ja Pariisin rakennusviraston olisi pitänyt julkaista *Euroopan yhteisöjen virallisen lehden* S-sarjassa sopimuksia koskevat ilmoitukset, jotka ensin mainittu on julkaissut *Bulletin officiel des annonces des marchés publics*sissa 7.2.1995, toiseksi mainittu *Moniteur des travaux publics et du bâtiment*issa 16.2.1995 ja viimeksi mainittu *Bulletin officiel des annonces des marchés publics*sissa 16.2.1995 ja

— velvoittaa Ranskan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.