YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS
26 päivänä marraskuuta 1999 *

Asiassa C-192/98,

jonka Corte dei Conti (Italia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen käsiteltävänään olevassa jälkivalvontaa koskevassa asiassa, jossa vastaajana on

Azienda nazionale autonoma delle strade (ANAS),

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

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

L. Sevón ja R. Schintgen sekä tuomarit P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm, M. Wathelet ja V. Skouris,

julkisasiamies: G. Cosmas,

kirjaaja: R. Grass,

kuultuaan julkisasiamiestä,

on antanut seuraavan

määräyksen

1 Corte dei Conti on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 7.4.1998 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 19.5.1998, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun direktiivin 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty valvontamenettelyssä, joka koskee Azienda nazionale autonoma delle strade -nimisen yrityksen (kansallinen itsenäinen tiestöstä huolehtiva yritys, josta on tullut Ente nazionale per le strade, jäljempänä

ANAS) hallinnon laillisuutta, säännönmukaisuutta ja tuottavuutta tämän viimeksi mainitun yrityksen sopiman luoton kahden erän osalta.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

3 ANAS otti kansallisten teiden ja moottoriteiden rakentamista, ylläpitoa ja käyttöä koskevan toimintansa yhteydessä lainoja, joihin kuului neljä 2 000 miljardin Italian liiran (ITL) suuruista lainaerää, jotka yhdessä muodostavat yhteensä 8 000 miljardin ITL:n suuruisen luoton.

4 Kaksi ensimmäistä lainaerää koottiin Italian markkinoilta. Niitä koskevat sopimukset hyväksyttiin ja saatettiin täytäntöönpanokelpoisiksi julkisista hankinnoista vastaavan ministeriön ja valtiovarainministeriön 26.2.1991 ja 30.1.1992 yhdessä tekemillä päätöksillä.

5 Hankkiessaan kolmatta lainaerää ANAS katsoi, että italialaisen pankkiryhmittymän tarjous oli liian kallis, ja se kääntyi kansainvälisten pääomamarkkinoiden puoleen. Se teki Lontoossa sijaitsevan Nomura International Plc -nimisen pankin kanssa sopimuksen US-dollarimääräisten vaihtuvakorkoisten "Eurobond" -joukkovelkakirjalainojen liikkeelle laskemisesta. Tämä sopimus samoin kuin siihen liittyvät swap-sopimukset hyväksyttiin edellä mainittujen ministeriöiden eri päätöksillä. Nämä päätökset tehtiin joulukuun 1993 ja marraskuun 1994 välisenä aikana eli direktiivin 92/50/ETY täytäntöönpanemiselle varatun määräajan kuluttua umpeen 1.7.1993 ja ennen kuin kyseistä direktiiviä oli saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä, mikä tapahtui 17.3.1995 annetulla asetuksella (decretto-legge) nro 157.

6 Toimivaltainen valvontaviranomainen totesi, että kyseiset sopimukset oli hyväksytty direktiivin 92/50/ETY täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluttua

umpeen ja ettei direktiiviä ollut sovellettu, vaikka direktiivi sen mukaan oli välittömästi sovellettava ja sitä olisi näin ollen pitänyt soveltaa. ANAS kiisti tämän näkemyksen ja väitti, ettei direktiivi 92/50/ETY täytä edellytyksiä, joiden nojalla se olisi välittömästi sovellettava, ja että koska ANAS oli kyseisenä aikana itsenäinen yritys, sen ei voitu katsoa olleen direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettu "hankintaviranomainen".

7 Tämän näkemyksen vahvistettiin pätevän sellaisenaan myös luoton neljännen eli viimeisen erän osalta, joka koottiin italialaisen pankkiryhmittymän kanssa tehdyllä lainasopimuksella, vaikka sopimuksen hyväksyvä ministeriöiden päätös annettiinkin vasta sen jälkeen, kun asetus nro 157 oli tullut voimaan.

8 Tämän jälkeen asia saatettiin Corte dei Contin sen yksikön käsiteltäväksi, joka valvoo hallituksen ja valtionhallinnon toimia, jotta se ottaisi kantaa ANASin hallinnon laillisuuteen, säännönmukaisuuteen ja tuottavuuteen edellä mainitun luoton kolmannen ja neljännen erän osalta. Corte dei Conti katsoi, että tällainen valvonta edellyttää tiettyjen yhteisön oikeuteen liittyvien kysymysten tulkitsemista, joten se päätti lykätä asian käsittelyä sekä esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kolme ennakkoratkaisukysymystä:

"1) Onko julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetulla direktiivillä 92/50/ETY — jossa säädetään siirtymäkaudesta ennen direktiivin täyttä soveltamista (21. perustelukappale), kahdentyyppisistä säännöksistä sen mukaan, ovatko kyseessä liitteessä I A vai liitteessä 1 B luetellut palvelut (8 ja 9 artikla) sekä saavutettujen tulosten uudelleentarkastelusta (kolmen vuoden kuluttua), tarkoituksena 'saattaa direktiivi täysin sovellettavaksi useammanlaisiin palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin' (27. perustelukappale ja 43 artikla) — sellaisia eri-

tyispiirteitä, joiden perusteella sitä ei joko voida soveltaa välittömästi kansallisessa oikeusjärjestyksessä tai sen välitön soveltaminen on ongelmallisempaa (1.7.1993 lukien), jos jäsenvaltio ei ole virallisesti saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä?

2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kieltävä, sovelletaanko kyseisen direktiivin säännöksiä (8 artiklassa tarkoitettujen palvelujen osalta) Azienda nazionale autonoma delle strade — ANAS -nimiseen kansalliseen yritykseen, sen mukaan, täyttyvätkö ne yhteisön oikeudessa määritetyt edellytykset, joiden perusteella sitä on pidettävä direktiivin 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettuna 'hankintaviranomaisena'?

3) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myöntävä, onko direktiiviä 92/50/ETY — jonka soveltaminen ei näyttäisi olevan kiistanalaista sellaisen lainasopimuksen osalta, joka on tehty italialaisen pankkiryhmittymän kanssa lailla nro 405/90 hyväksytyn, 8 000 miljardin liiran suuruisen lainan neljännen eli viimeisen erän hankkimiseksi — sovellettava myös ANASin ja Nomura International Plc:n väliseen sopimukseen 2 000 miljardin liiran suuruisen lainan (kolmas erä) kokoamisesta laskemalla liikkeeseen US-dollarimääräisiä vaihtuvakorkoisia "Eurobond"-joukkovelkakirjoja, kun otetaan huomioon, että direktiivin 13. perustelukappaleessa ja 1 artiklan a alakohdan vii alakohdassa todetaan, että pankkipalvelujen (jotka on mainittu liitteessä I A olevassa ryhmässä 6) ei katsota sisältävän 'arvopaperien tai muiden rahoitusvälineiden liikkeellelaskemiseen, hankintaan, myyntiin ja siirtoon liittyviä rahoituspalveluja — — '?"

Yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta

9 Corte dei Conti katsoo, että koska se harjoittaa kollegiaalisessa kokoonpanossa sekä hallintotoimien ennalta suoritettua laillisuusvalvontaa että valtionhallinnon yksiköiden talouden ja omaisuuden hallinnointiin kohdistuvaa jälkivalvontaa, se

täyttää kaikki yhteisöjen tuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössään vahvistamat edellytykset, jotta sen voidaan katsoa olevan perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettu "jäsenvaltion tuomioistuin".

10 Corte dei Conti toteaa, että se on perustettu pysyväksi elimeksi Italian perustuslailla, jossa taataan sekä Corte dei Contin että sen tuomareiden riippumattomuus, että koko valvontamenettely tapahtuu kontradiktorisesti kyseisten valtionhallinnon yksiköiden kanssa ja että sen harjoittama valtionhallinnon valvonta on luonteeltaan sitovaa, koska se perustuu Corte dei Contin itsensä määrittämiin ohjelmiin, ja sen hyväksyttyä nämä ohjelmat ne velvoittavat sekä Corte dei Contia itseään että kyseisiä valtionhallinnon yksiköitä, jotka eivät voi rajata itseään niiden ulkopuolelle.

11 Lisäksi Corte dei Conti toteaa, että valvontamenettelyn päätteeksi tehdään lopullinen kollegiaalinen päätös, jossa 14.1.1994 annetun lain nro 20/1994 (GURI nro 10, 14.1.1994) 3 §:n 4 momentin mukaisesti yhtäältä todetaan joko, että hallinto on toiminut laissa säädetyllä tavalla ja säännönmukaisesti, tai että se on toiminut lainvastaisesti ja virheellisesti, sekä toisaalta arvioidaan, vastaavatko hallintotoimien tulokset laissa asetettuja tavoitteita. Näin ollen menettelyyn liittyy Corte dei Contin mukaan puhtaasti juridinen ensimmäinen vaihe, sekä toinen vaihe, jossa valvotaan hallinnon varainhoidollista säännönmukaisuutta ja tuloksia suorituskyvyn, tehokkuuden ja taloudellisuuden kannalta rahoitusta, taloutta, tilastoja ja muita seikkoja koskevien perusteiden avulla.

12 Corte dei Conti toteaa 24.5.1999 päivätyssä kirjeessään, joka on toimitettu yhteisöjen tuomioistuimelle Italian hallituksen välityksellä, että valvontamenettely tapahtuu kontradiktorisesti toimien laillisuutta koskevan oikeusriidan muodossa, ja että menettelyn osapuolina ovat valvontaviranomainen, joka esittää asiaa tutkiessaan väitteitä hallintoa vastaan, ja hallinto, joka kiistää ne. Tämän jälkeen Corte dei Contin valvontayksikkö ratkaisee asian kollegiaalisessa

kokoonpanossa julkisen istunnon jälkeen, jonka kuluessa kyseisen hallinnon edustajia kuullaan.

13 Corte dei Conti toteaa edellä mainitulla tavalla tehtyjen päätösten (deliberazioni) oikeudellisista vaikutuksista, että ne koskettavat välittömästi kyseisen viranomaisen hallintoa, koska kyseisen viranomaisen on lain nro 20/1994 3 §:n 6 momentin mukaisesti ilmoitettava ne toimet, jotka se on toteuttanut sitä koskevan päätöksen antamisen jälkeen. Lain nro 20/1994 3 §:n 8 momentissa säädetään lisäksi muiden kuin alueellisten viranomaisten osalta, että Corte dei Conti voi vaatia päätöksessään, että lainvastaiset toimet on tutkittava uudelleen.

14 ANAS katsoo, että on kiistatonta, että Corte dei Conti on abstraktisti ja yleisesti tarkasteltuna perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettu "jäsenvaltion tuomioistuin".

15 Italian hallitus toteaa vastauksenaan yhteisöjen tuomioistuimen sille esittämään kysymykseen, että Corte dei Contin esittämät kysymykset on jätettävä tutkimatta.

16 Italian hallitus toteaa lisäksi, että Italian Corte Costituzionalen oikeuskäytännössä (mm. tuomio 335/95, Rivista della Corte dei Conti, 1995, 3, II, s. 163) erotetaan toisistaan ennalta suoritettava toimien laillisuusvalvonta ja yritysten varainhoitoa koskeva jälkivalvonta. Tämän oikeuskäytännön mukaan ensiksi mainittu valvonta sisältää lukuisia tuomioistuinvalvontaa vastaavia piirteitä, kun taas lain nro 20/1994 3 §:n 4 momentissa tarkoitettuun jälkivalvontaan "ei liity sellaisia valvonnan erityispiirteitä, joiden perusteella se voitaisiin rinnastaa tuomioistuintoimintaan eli objektiivisen oikeuden suojaamiseen, jossa ei tehdä muuta kuin puhtaasti juridista arviointia"; se on sitä vastoin "luonteeltaan empiiristä valvontaa, joka ei perustu niinkään täsmällisiin normatiivisiin para-

metreihin, vaan yleiseen elämänkokemukseen pohjautuviin ideaalisiin malleihin, joiden soveltaminen perustuu kullekin alalla ominaiseen teknis-tieteelliseen tuntemukseen, kun kysymys on hallintotoiminnan tulosten arvioinnista".

17 Itävallan hallituksen mukaan Corte dei Contin esittämästä ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että tämä on toimivaltainen saattamaan asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Itävallan hallitus katsoo kuitenkin, että koska sillä ei ole käytettävissään tämän yksikön organisaatiota koskevia kansallisia säännöksiä, se ei voi ottaa lopullista kantaa tämän toimivallan olemassaoloon.

18 Komissio katsoo, että Corte dei Contin ei voida katsoa olevan jälkivalvontaa harjoittaessaan perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin. Se toteaa muun muassa, ettei Corte dei Contin käsiteltäväksi pääasiassa ole saatettu sellaista oikeusriitaa, joka sen olisi ratkaistava tekemällä luonteeltaan tuomiovallan käyttämistä koskeva päätös. Koska kyseisen elimen harjoittama jälkivalvonta, samoin kuin ne ministeriön päätökset, joilla pääasiassa kysymyksessä olevat lainasopimukset on hyväksytty, koskee jo toteutettuja toimia, sillä valvotaan sitä, vastaavatko hallinnon aikaansaamat tulokset alun perin laadittuja ohjelmia. Näin toimiessaan Corte dei Conti toimii hallintoviranomaisen mutta ei tuomioistuimen ominaisuudessa.

19 Komissio toteaa lisäksi, ettei Corte dei Conti arvioidessaan hallinnon toimintaa valvo yksinomaan sitä, onko oikeussääntöjä noudatettu, vaan se ottaa huomioon myös muita seikkoja. Lisäksi asia olisi komission mukaan toisin, jos joku toinen yhtiö olisi riitauttanut ANASin ja Nomura International plc:n välillä tehdyt sopimukset. Vain tuolloin kysymyksessä olisi yksityisen oikeussubjektin ja hallinnon välinen oikeusriita. Tuollaisessa asiassa toimivalta tällaisen asian ratkai-

semiseen olisi kuitenkin alueellisella hallintotuomioistuimella eikä Corte dei Contilla.

20 Harkitessaan, onko tietty toimielin perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, mikä on pelkästään yhteisön oikeuden perusteella ratkaistava kysymys, yhteisöjen tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa kyseisen toimielimen lakisääteisyys, pysyvyys, sen tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus (ks. mm. asia 61/65, Vaassen-Göbbels, tuomio 30.6.1966, Kok. 1966, s. 377; asia C-54/96, Dorsch Consult, tuomio 17.9.1997, Kok. 1997, s. I-4961, 23 kohta ja asia C-416/96, Eddline El-Yassini, tuomio 2.3.1999, Kok. 1999, s. I-1209, 17 kohta).

21 Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella on lisäksi todettava, että kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua ainoastaan silloin, kun niissä on vireillä oikeusriita ja kun niissä vireillä olevan menettelyn tarkoituksena on ratkaisun antaminen tuomiovaltaa käyttäen (ks. asia 318/85, Greis Unterweger, määräys 5.3.1986, Kok. 1986, s. 955, 4 kohta; asia C-111/94, Job Centre, tuomio 19.10.1995, Kok. 1995, s. I-3361, 9 kohta ja asia C-134/97, Victoria Film, tuomio 12.11.1998, Kok. 1998, s. I-7023, 14 kohta).

22 Näin ollen on selvitettävä toimielimen kelpoisuus saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi sekä rakennetta että toimintaa koskevien arviointiperusteiden kannalta. Kansallisen toimielimen voidaan katsoa olevan perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettu "tuomioistuin", kun se huolehtii tuomiovallan käyttämiseen liittyvistä tehtävistä, kun taas silloin kun se huolehtii muista, esimerkiksi hallinnollisista tehtävistä, sen ei voida katsoa olevan tässä asemassa.

23 Tästä seuraa, että selvitettäessä, onko sellaisen kansallisen toimielimen, jolle on lainsäädännössä annettu erityyppisiä tehtäviä, katsottava olevan perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettu "tuomioistuin", on selvitettävä, mikä on sen harjoittaman toiminnan erityisluonne juuri siinä normatiivisessa asiayhteydessä, jossa se on saattanut asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tätä selvitettäessä merkitystä ei ole sillä, onko kyseisen toimielimen muiden yksiköiden tai jopa sen saman yksikön, joka on saattanut asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta joka silloin huolehtii eri tehtävistä kuin tämän ennakkoratkaisupyynnön tapauksessa, katsottava olevan perustamissopimuksen 177 artiklassa tarkoitettu "tuomioistuin".

24 Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista käy ilmi, että Corte dei Contin esillä olevassa asiassa harjoittama jälkivalvonta on pääosin hallintotoiminnan tulosten arviointia ja tarkastamista. Tästä seuraa, että esillä olevaan ennakkoratkaisupyyntöön liittyvässä asiayhteydessä kyseinen toimielin ei toimi tuomioistuimen ominaisuudessa.

25 Edellä esitetyn perusteella yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata Corte dei Contin esittämiin kysymyksiin.

Oikeudenkäyntikulut

26 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian ja Itävallan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntiku-

luja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe Corte dei Contissa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi sen asiana on päättää kulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on määrännyt seuraavaa:

Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata Corte dei Contin 7.4.1998 tekemällään päätöksellä esittämiin kysymyksiin.

Annettiin Luxemburgissa 26 päivänä marraskuuta 1999.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti