YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

17 päivänä joulukuuta 1998 *

Asiassa C-306/97,

jonka High Court (Irlanti) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Connemara Machine Turf Co. Ltd

vastaan

Coillte Teoranta

ennakkoratkaisun julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 77/62/ETY (EYVL 1977, L 13, s. 1) 1 artiklan, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 22 päivänä maaliskuuta 1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/295/ETY (EYVL L 127, s. 1), ja julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/36/ETY (EYVL L 199, s. 1) 1 artiklan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit P. Jann (esittelevä tuomari), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann ja M. Wathelet,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Connemara Machine Turf Co. Ltd, edustajinaan solicitor Philip Lee ja solicitor Lee McEvoy,

— Coillte Teoranta, edustajanaan barrister Philippa Watson, solicitor Denis Cagneyn valtuuttamana,

— Irlannin hallitus, asiamiehenään Chief State Solicitor Michael A. Buckley, avustajanaan Patrick Mooney, BL,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor John E. Collins, avustajinaan Paul Lasok, QC, ja barrister Rhodri Williams,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellinen pääneuvonantaja Richard Wainwright,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Connemara Machine Turf Co. Ltd:n, edustajinaan Bill Shipsey, SC, ja solicitor Philip Lee, Coillte Teorantan, edustajanaan Philippa Watson, Irlannin hallituksen, asiamiehenään Michael A. Buckley, avustajanaan Donal O'Donnell, SC, Ranskan hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston ulkoasiainsihteeri Philippe Lalliot, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehinään Paul Lasok ja Rhodri Williams, ja komission, asiamiehenään Richard Wainwright, 28.5.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.7.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 High Court on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 29.5.1997 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 2.9.1997, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 77/62/ETY (EYVL 1977, L 13, s. 1) 1 artiklan, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 22 päivänä maaliskuuta 1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/295/ETY (EYVL L 127, s. 1), ja julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/36/ETY (EYVL L 199, s. 1) 1 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty oikeudenkäynnissä, jossa asianosaisina ovat Irlannin oikeuden mukaan perustettu yhtiö Connemara Machine Turf Co. Ltd (jäljempänä Connemara), jonka toimialana on mekaanisesti nostetun turpeen tuotanto ja kemiallisten lannoitteiden myynti, ja Coillte Teoranta (jäljempänä metsävirasto) ja joka koskee kahta metsäviraston tekemää julkista tavaranhankintasopimusta.

3 Julkisia tavaranhankintoja koskevia sopimuksia säänneltiin yhteisössä vuoteen 1994 asti direktiivillä 77/62/ETY, sellaisena kuin se oli muutettuna muun muassa direktiivillä 88/295/ETY.

4 Direktiivin 77/62/ETY 1 artiklassa hankintaviranomaisen käsite määritellään seuraavasti:

"Tässä direktiivissä:

— —

b) 'hankintaviranomaisilla' tarkoitetaan valtiota, alueellisia tai paikallisia julkisyhteisöjä ja muita julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä tai, jos viimeksi mainittua käsitettä ei jäsenvaltiossa tunneta, niitä vastaavia yksiköitä, jotka on lueteltu liitteessä I;

— —"

5 Direktiivin 77/62/ETY liitteessä I olevassa VI kohdassa Irlannin osalta on täsmennetty, että muita vastaavia yksiköitä ovat "muut julkiset viranomaiset, joiden julkisia tavaranhankintoja koskevat sopimukset ovat valtion valvonnassa".

6 Direktiivi 77/62/ETY on kumottu direktiivillä 93/36/ETY. Sen säännökset oli saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä viimeistään 14.6.1994, mutta Irlanti ei kuitenkaan ollut tehnyt tätä määräpäivään mennessä.

7 Tämän direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

— —

b) 'hankintaviranomaisilla' valtiota, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia, sekä yhden tai useamman edellä tarkoitetun viranomaisen taikka 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,

ja

— 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 — —".

8 Metsävirasto perustettiin yksityisoikeudellisen yhtiön muodossa *Irish Forestry Act 1988*:n (Irlannin vuoden 1988 metsälaki; jäljempänä laki) 9 §:llä.

9 Tämän lain mukaan metsäviraston toimialana on metsätalouden ja siihen liittyvän toiminnan harjoittaminen kaupalliselta pohjalta, metsäteollisuuden luominen ja ylläpitäminen alan vakiintuneiden toimintatapojen mukaisesti sekä osallistuminen yhdessä muiden kanssa näiden tavoitteiden mukaiseen metsäalan toimintaan.

10 Metsäviraston omistuksessa on 12 kansallispuistoa, joihin on vapaa pääsy, ja sen toimialaan kansallispuistojen omistajana kuuluu sen yhtiöjärjestyksen 3 kohdan 14 alakohdan mukaan myös vapaa-ajan viettoon, urheiluun, opetukseen, tieteeseen ja kulttuuriin tarvittavien tilojen ja alueiden suunnittelu ja hoito.

11 Irlannin hallitus on siirtänyt metsävirastolle metsiä, maa-alueita ja muuta omaisuutta noin 700 miljoonan Irlannin punnan (IEP) arvosta. Tämän omaisuuden vastineeksi metsävirasto on luovuttanut osakkeita valtiovarainministeriölle, joka omistaa suurimman osan sen osakkeista.

12 Laista ja metsäviraston yhtiöjärjestyksestä ilmenee metsäviraston rakenteen osalta, että se on energiaministeriön perustama, että energiaministeriön on hyväksyttävä sen yhtiöjärjestys ja kaikki yhtiöjärjestyksen muutokset (11 ja 15 kohta), että energiaministeriö nimittää sen "chairmanin" (pääjohtaja) ja muut johtajat sekä vahvistaa heidän palkkansa (15 kohdan 2 alakohdan b ja d alakohta), että energiaministeriö nimittää "first Chief Executiven" (ensimmäinen toimitusjohtaja) ja tämä toimii ministeriön määrittelemien ehtojen mukaisesti (35 kohta), että energiaministeriön on hyväksyttävä metsäviraston tilintarkastajien nimitykset (15 artiklan 2 kohdan e alakohta) ja että metsäviraston on noudatettava valtion asettamia suuntaviivoja sekä henkilökunnan palkkauksesta, muista korvauksista ja työoloista annettuja ministeriön ohjeita (36 kohta). Valtiovarainministeriön on hyväksyttävä tietyt energiaministeriön päätökset.

13 Metsäviraston on toiminnassaan noudatettava seuraavia velvoitteita: energiaministeriö voi antaa metsävirastolle kirjallisia ohjeita, joilla se velvoitetaan noudattamaan valtion harjoittaman politiikan päälinjoja metsäalan toimenpiteiden osalta, suunnittelemaan tai hoitamaan tiettyjä palveluja tai tiloja tai alueita taikka hoitamaan tai käyttämään tiettyjä maa-alueita erityistarkoituksiin (lain 38 §); metsäviraston on kuultava valtiovarainministeriötä metsäalan toimenpiteistä tietyillä tieteellistä mielenkiintoa omaavilla alueilla (13 §); metsäviraston on tehtävä energiaministeriölle vuosittain ehdotus maa-alueiden myyntiä ja ostoa koskevasta ohjelmasta (14 §); energiaministeriön on hyväksyttävä tytäryhtiöiden perustaminen ja hankinta (15 §:n 2 momentin g kohta), yhtiökokous on järjestettävä silloin kun molemmat ministeriöt esittävät sitä (yhtiöjärjestyksen 15 kohta) ja metsäviraston vuosikertomus sekä tilintarkastuskertomus on esitettävä Irlannin parlamentille (lain 30 ja 31 §).

14 Rahoitusta koskevista säännöksistä ja määräyksistä ilmenee, että valtiovarainministeriön on hyväksyttävä metsäviraston osakepääoma (lain 10 §). Metsävirasto voi ottaa lainaa vain energiaministeriön suostumuksella (24 §), kun taas valtiovarainministeriö voi antaa takuun koko lainatun summan takaisinmaksusta (25 §). Metsävirasto voi investoida enintään 250 000 IEP:n suuruisen summan hankkiakseen määräysvallan muissa yrityksissä. Tätä summaa voidaan energiaministeriön luvalla ja yhteisymmärryksessä valtiovarainministeriön kanssa korottaa (15 §:n 2 momentin

h kohta). Valtiovarainministeriö voi lisäksi antaa metsäviraston käyttöön rahasummia erityisin edellytyksin ja erityisiin tarkoituksiin.

15 Metsävirasto esitti 12.3.1993 ja 10.3.1994 tarjouspyynnöt, jotka koskivat sellaisia lannoitteiden hankintasopimuksia, joiden arvo oli kummassakin tapauksessa yli 200 000 ecua, julkaisematta tarjouskilpailuilmoitusta *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*.

16 Connemara teki molempien tarjouspyyntöjen yhteydessä tarjouksen, mutta sen tarjouksia ei hyväksytty.

17 Connemara saattoi 21.6.1994 asian High Courtin käsiteltäväksi, jotta tämä tuomioistuin toteaisi erityisesti, että metsäviraston tarjouskilpailussa noudattama menettely ja tehty hankintasopimus olivat direktiivin 77/62/ETY vastaisia. Metsävirasto väitti tältä osin, ettei se ollut tässä direktiivissä tarkoitettu hankintaviranomainen.

18 Näin ollen High Court esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko vastaajana oleva yhtiö 21.12.1976 annetun neuvoston direktiivin 77/62/ETY 1 artiklan b kohdan määritelmässä tarkoitettu 'hankintaviranomainen'?

2) Onko vastaajana oleva yhtiö 14.6.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/36/ETY 1 artiklan b kohdan määritelmässä tarkoitettu 'hankintaviranomainen'?"

19 Connemara ja komissio katsovat, että metsäviraston asemaa sääntelevien eri säännösten ja määräysten yhteisvaikutuksena metsäviraston on katsottava kuuluvan valtioon siinä merkityksessä, jonka yhteisöjen tuomioistuin on tälle ilmaisulle antanut asiassa 31/87, Beentjes, 20.9.1988 antamassaan tuomiossa (Kok. 1988, s. 4635.)

20 Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi toiminnallisesti julkisia rakennusurakoita koskevien sopimustentekomenettelyjen yhteensovittamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1971 annetussa neuvoston direktiivissä 71/305/ETY (EYVL L 185, s. 5) tarkoitettua valtion käsitettä; tähän direktiiviin sisältyi sama hankintaviranomaista koskeva määritelmä kuin direktiiviin 77/62/ETY. Tämän tulkinnan mukaan laitoksen, jonka kokoonpanosta ja tehtävistä on säädetty laissa ja joka on suuressa määrin riippuvainen julkisesta vallasta, on katsottava kuuluvan valtioon, vaikkei se olisikaan muodollisesti osa valtiota.

21 Connemara ja komissio katsovat lisäksi, että metsäviraston voidaan katsoa olevan myös julkinen viranomainen, jonka julkisia tavaranhankintoja koskevat sopimukset ovat valtion valvonnassa direktiivin 77/62/ETY liitteessä I olevassa VI kohdassa tarkoitetulla tavalla.

22 Irlannin hallitus ja metsävirasto katsovat sitä vastoin, ettei metsävirasto ole hankintaviranomainen direktiivissä 77/62/ETY tai direktiivissä 93/36/ETY tarkoitetulla tavalla.

23 Metsävirasto on Irlannin mukaan yksityinen yritys, johon sovelletaan *Companies Act*in (yhtiölaki) säännöksiä. Se on siten valtioon kuuluva kaupallinen yhtiö. Metsäviraston vastuuhenkilöiden nimittämistä ja erottamista sekä sen yleisen politiikan määrittelemistä koskeva toimivalta ei siten ole laajempi kuin sellaisen yksityisen yhtiön yhtiöjärjestyksen mukainen vastaava toimivalta, jonka osakkeet ovat lähes

kokonaan yhden ainoan osakkeenomistajan omistuksessa. Juoksevan hallinnon hoitamisesta huolehditaan sitä vastoin itsenäisesti, eikä valtiolla ole mitään vaikutusvaltaa julkisten hankintasopimusten tekemisen osalta.

24 Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset esittävät huomautuksia yksinomaan sen osalta, onko metsävirasto julkisoikeudellinen laitos direktiivin 93/36/ETY 1 artiklan b kohdassa tarkoitetulla tavalla.

25 Aluksi on todettava, että nyt esillä olevan asian tosiseikat voivat kuulua vain direktiivin 77/62/ETY soveltamisalaan. Silloin kun tarjouspyynnöt esitettiin ja jopa silloin kun kyseiset hankintasopimukset tehtiin, direktiivin 93/36/ETY täytäntöönpanolle asetettu määräaika ei ollut vielä päättynyt eikä Irlanti ollut vielä saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystään.

26 Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava ainoastaan kysymykseen siitä, onko metsäviraston kaltainen yksikkö hankintaviranomainen direktiivissä 77/62/ETY tarkoitetulla tavalla.

27 Tältä osin on todettava, että metsävirasto on oikeushenkilö, toisin kuin edellä mainitussa asiassa Beentjes kyseessä ollut laitos. Lisäksi on selvää, ettei se tee julkisia hankintasopimuksia valtion tai alueellisen tai paikallisen viranomaisen lukuun.

28 Näin ollen metsäviraston ei voida katsoa olevan valtio tai alueellinen tai paikallinen viranomainen direktiivin 77/62/ETY 1 artiklan b kohdassa tarkoitetulla tavalla. On kuitenkin syytä tutkia vielä, kuuluuko se direktiivin 77/62/ETY liitteessä I lueteltuihin julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä vastaaviin yksiköihin.

29 Irlannin osalta tässä liitteessä mainitaan, että hankintaviranomaisia ovat muut julkiset viranomaiset, joiden julkisia tavaranhankintoja koskevat sopimukset ovat valtion valvonnassa.

30 On syytä todeta, että julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisella yhteisön tasolla pyritään poistamaan tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet.

31 Hankintaviranomaisen käsitettä on tulkittava toiminnallisesti, jotta vapaan liikkuvuuden periaatteelle voidaan antaa täysi vaikutus (ks. vastaavasti asia C-360/96, BFI Holding, tuomio 10.11.1998, Kok. 1998, s. I-6821, 62 kohta).

32 Tältä osin on korostettava, että juuri valtio on perustanut metsäviraston ja antanut sille tiettyjä tehtäviä, joihin kuuluu pääasiassa kansallisten metsien hoito ja metsäteollisuuden harjoittaminen mutta myös tiettyjen tilojen ja alueiden yleisen edun mukainen suunnittelu ja hoito. Valtiolla on myös toimivalta nimittää metsäviraston tärkeimmät johtajat.

33 Lisäksi energiaministeriölle kuuluva toimivalta antaa metsävirastolle ohjeita ja erityisesti velvoittaa se noudattamaan valtion harjoittaman politiikan päälinjoja

metsäalan toimenpiteiden osalta tai suunnittelemaan tai hoitamaan tiettyjä palveluja tai tiloja tai alueita sekä tälle ministeriölle ja valtiovarainministeriölle rahoituksen alalla myönnetyt oikeudet antavat valtiolle mahdollisuuden valvoa metsäviraston taloudellista toimintaa.

34 Näin ollen, vaikka missään säännöksessä ei nimenomaisesti säädetäkään, että valtion valvonta ulottuisi erityisesti metsäviraston tekemiin julkisiin tavaranhankintasopimuksiin, valtio voi harjoittaa tällaista valvontaa ainakin välillisesti.

35 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että metsäviraston on katsottava olevan direktiivin 77/62/ETY liitteessä I olevassa VI kohdassa tarkoitettu "julki[nen] viranomai[nen], jo[nka] julkisia tavarahankintoja koskevat sopimukset ovat valtion valvonnassa".

36 Ennakkoratkaisukysymyksiin on siten vastattava, että metsäviraston kaltainen yksikkö on direktiivin 77/62/ETY 1 artiklan b kohdassa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna direktiivillä 88/295/ETY, tarkoitettu hankintaviranomainen.

Oikeudenkäyntikulut

37 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Irlannin, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut High Courtin 29.5.1997 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Coillte Teorantan kaltainen yksikkö on julkisia tavarahankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1976 annetun neuvoston direktiivin 77/62/ETY 1 artiklan b kohdassa, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 22.3.1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/295/ETY, tarkoitettu hankintaviranomainen.

Puissochet Jann Moitinho de Almeida

Gulmann Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä joulukuuta 1998.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja