Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
15 päivänä joulukuuta 2011 [1]

Asia C-368/10

Euroopan komissio
vastaan

Alankomaiden kuningaskunta

Julkiset tavarahankinnat — Luonnonmukaiset tuotteet — Reilu kauppa — Tuotteiden kestävyys ympäristön ja yhteiskunnan kannalta — Kestävä liiketoiminta — Max Havelaar- ja EKO-laatumerkit — Sopimusten tekemisen periaatteet — Tekniset eritelmät — Ympäristöominaisuudet — Osanottajien soveltuvuus ja valinta — Tekninen ja ammatillinen pätevyys — Sopimusten tekemisen periaatteet — Kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous — Direktiivin 2004/18/EY 2, 23, 26, 44, 48 ja 53 artikla

Sisällys

I Johdanto 3

II Asiaa koskeva lainsäädäntö 3

III Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely 6

A Hankintamenettely 6

1. Hankintamenettelyä koskeva ilmoitus 6

2. Tarjouspyyntöasiakirjat 7

3. Tiedonanto 8

4. Hankintasopimuksen tekeminen 8

B Sopimusehdoissa mainitut laatumerkit 8

C Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely 9

IV Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa 9

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

V Arviointi 10

A Ensimmäinen kanneperuste: viittaus Max Havelaar- ja EKO-laatumerkkeihin toimitettavan kahvin ja teen teknisissä eritelmissä 10

1. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa: viittaaminen toimitettavan kahvin ja teen EKO-laatumerkkiin (direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohta) 11

a) Direktiivin 2004/18 23 artiklan sovellettavuus 11

b) Ei yleistä ympäristömerkkiin viittaamisen kieltoa tuotteen ympäristöominaisuuksien määrittelyn yhteydessä 11

c) Kielto, jonka mukaan tietyn ympäristömerkin käyttö ei saa olla pakollista 13

d) Välipäätelmä 14

2. Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa: viittaaminen toimitettavan kahvin ja teen Max Havelaar -laatumerkkiin (direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohta) 14

a) Direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohdan sovellettavuus 14

b) Toissijaisesti: Max Havelaar -laatumerkkiin viittaamisen yhteensopivuus direktiivin 2004/18 kanssa 16

i) Sovellettava säännös: direktiivin 2004/18 26 artikla 16

ii) Max Havelaar -laatumerkkiin viittaamisen arviointi direktiivin 2004/18 26 artiklan perusteella 16

3. Yhteenveto ensimmäisestä kanneperusteesta 18

B Kolmas kanneperuste: sopimuksentekoperusteissa esitetty viittaus toimitettavien valmistusaineiden Max Havelaar- ja EKO-laatumerkkeihin 18

1. Alustava huomautus 18

2. Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen perustelu: hankintasopimuksen kohteen ja laatumerkkien väitetty toisiinsa liittymättömyys 19

3. Kolmannen kanneperusteen toinen perustelu: viittaus laatumerkkiin sen perustana olevien perusteiden sijasta 20

C Toinen kanneperuste: väitetty viittaaminen kestäviin hankintoihin ja yhteiskunnallisesti vastuulliseen käyttäytymiseen hankintaperusteena 22

1. Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa: tarjoajien teknisen pätevyyden osoittamiseen liittyviksi kielletyksi väitetyt vaatimukset (direktiivin 2004/18 48 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä 2 kohdan kanssa) 22

2. Toisen kanneperusteen toinen osa: tarjoajien soveltuvuudelle asetettujen vaatimusten ja hankintasopimuksen kohteen väitetty toisiinsa liittymättömyys (direktiivin 2004/18 44 artiklan 2 kohta) 23

3. Toisen kanneperusteen kolmas osa: väitetty yleisen avoimuusperiaatteen loukkaaminen (direktiivin 2004/18 2 artikla) 24

D Yhteenveto 25

VI Oikeudenkäyntikulut 25

VII
Ratkaisuehdotus 26

I Johdanto

1. Kuluttajien lisäksi myös yritykset ja viranomaiset kiinnittävät yhä enemmän huomiota kulutuskäyttäytymisensä kestävyyteen. Tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohteena on se, missä määrin hankintaviranomaiset voivat hankintamenettelyjen yhteydessä asettaa toimitettavien tuotteiden kestävyyden ympäristön ja yhteiskunnan kannalta sopimuksenteon edellytykseksi.

2. Alankomaalainen paikallisviranomainen viittasi vuonna 2008 kahviautomaattien toimitusta ja hoitoa koskevan hankintamenettelyn yhteydessä Max Havelaar- ja EKO-laatumerkkeihin. Tällä tavalla oli tarkoitus varmistaa, että sopimuspuoleksi valittu tarjoaja toimittaisi kestäviä tuotteita, joille on ominaista erityisesti kestävyys ympäristön ja yhteiskunnan kannalta. Euroopan komissio moittii nyt Alankomaiden kuningaskuntaa siitä, että näiden molempien laatumerkkien käyttö ja tietyt sanamuodot tarjouspyyntöasiakirjoissa rikkoivat unionin oikeuden julkisia hankintoja koskevia määräyksiä.

3. Onko ympäristönäkökohtien ja sosiaalisten näkökohtien ja erityisesti ympäristöön ja reiluun kauppaan liittyvien laatumerkkien huomioon ottaminen sallittua hankintamenettelyissä, ja jos on, niin missä määrin, on perustavanlaatuinen kysymys julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kehittämisen kannalta. Vastatessaan tähän kysymykseen unionin tuomioistuimen on löydettävä sopiva tasapaino sisämarkkinoiden vaatimusten ja ympäristö- ja sosiaalipoliittisten tekijöiden välillä jättämättä kuitenkaan huomiotta hankintamenettelyjen käytännön vaatimuksia. Yhtäältä ei saa syrjiä potentiaalisia tarjoajia tai eristää markkinoita. Toisaalta hankintaviranomaisilla pitää olla mahdollisuus hankkia ympäristöystävällisiä, luonnonmukaisia ja reilun kaupan tuotteita kohtuullisilla hallinnollisilla kustannuksilla.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

4. Asiaa koskevan lainsäädännön muodostaa julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY. [2]

5. Direktiivin I osastossa, jonka otsikkona on ”Määritelmät ja yleiset periaatteet”, olevassa 2 artiklassa määritetään julkisissa hankintasopimuksissa noudatettavat periaatteet seuraavasti:

”Hankintaviranomaisten on kohdeltava taloudellisia toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä toimittava avoimesti.”

6. Direktiivin 2004/18 II osaston, jonka otsikkona on ”Julkisiin hankintoihin sovellettavat säännöt”, IV luku sisältää tarjouspyyntöasiakirjoja ja hankintasopimusasiakirjoja koskevat erityissäännöt, joista ovat käsiteltävän asian kannalta mielenkiintoisia 23 artikla, luettuna yhdessä liitteen VI kanssa, sekä toisaalta 26 artikla.

2 — EUVL L 134, s. 114.

7. Kuten direktiivin 2004/18 23 artiklasta, luettuna yhdessä liitteessä VI olevan 1 kohdan b alakohdan kanssa, käy ilmi, ilmaisu ”tekniset eritelmät” tarkoittaa julkisia tavarahankintoja koskevien sopimusten yhteydessä.

”julkisia tavara- tai palveluhankintoja koskevien sopimusten osalta tuotteelta tai palvelulta edellytetyt ominaisuudet määrittelevässä asiakirjassa olevaa erittelyä. Näihin ominaisuuksiin kuuluvat laadun taso, ympäristönsuojelun taso, suunnitteluvaatimukset – – vaatimustenmukaisuuden, käyttöön soveltuvuuden ja tuotteen käytön arviointi, turvallisuus tai mitat, mukaan lukien tuotteeseen kohdistuvat vaatimukset myyntinimityksen, termistön, tunnusten, testauksen ja testausmenetelmien, pakkauksen, merkitsemisen, etiketöinnin, käyttöohjeiden ja tuotantoprosessien ja -menetelmien osalta sekä vaatimustenmukaisuuden arviointimenetelmät.”

8. Direktiivin 2004/18 23 artiklassa on tähän määritelmään liittyvä teknisiä eritelmiä koskeva sääntö, jossa säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. Liitteessä VI olevassa 1 kohdassa määritellyt tekniset eritelmät esitetään hankintasopimusasiakirjoissa, esimerkiksi hankintailmoituksessa, tarjouspyyntöasiakirjoissa tai täydentävissä asiakirjoissa. – –

2. Teknisten eritelmien on mahdollistettava tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet, eivätkä ne saa haitata perusteettomasti julkisten hankintojen avaamista kilpailulle.

3. Rajoittamatta pakottavien kansallisten teknisten sääntöjen soveltamista, sikäli kuin ne ovat yhteisön oikeuden mukaisia, tekniset eritelmät on laadittava:

a) viittaamalla liitteessä VI määriteltyihin teknisiin eritelmiin – –. Jokaiseen viittaukseen liitetään ilmaisu ’tai vastaava’; tai

b) suorituskykyä koskevien tai toiminnallisten vaatimusten perusteella; näihin voi sisältyä ympäristöominaisuuksia. Niiden on kuitenkin oltava riittävän täsmällisiä, jotta tarjoajat pystyvät niiden pohjalta määrittämään hankintasopimuksen kohteen ja hankintaviranomaiset tekemään kyseisen hankintasopimuksen;

c) edellä b alakohdassa tarkoitettujen suorituskykyä koskevien tai toiminnallisten vaatimusten perusteella viittaamalla a alakohdassa mainittuihin eritelmiin pitäen olettamana, että eritelmät ovat näiden suorituskykyä koskevien tai toiminnallisten vaatimusten mukaisia; tai

d) viittaamalla a alakohdassa tarkoitettuihin eritelmiin tiettyjen ominaisuuksien osalta ja b alakohdassa tarkoitettuun suorituskykyä koskeviin ja toiminnallisiin vaatimuksiin muiden ominaisuuksien osalta.

– –

6. Vahvistaessaan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja suorituskykyyn liittyviä tai toiminnallisia vaatimuksia koskevia ympäristöominaisuuksia hankintaviranomaiset voivat käyttää eurooppalaisissa, (moni)kansallisissa tai muissa ympäristömerkeissä määriteltyjä yksityiskohtaisia eritelmiä tai tarvittaessa niiden osia, mikäli:

— eritelmät soveltuvat hankintasopimuksen kohteena olevien tavaroiden tai palvelujen ominaisuuksien määrittämiseen,

— merkkiä koskevat vaatimukset kehitetään tieteellisen tiedon pohjalta,

— ympäristömerkit hyväksytään prosessissa, johon kaikki asianomaiset osapuolet, kuten viranomaiset, kuluttajat, valmistajat, vähittäiskaupan edustajat ja ympäristöjärjestöt voivat osallistua,

— merkit ovat kaikkien asiasta kiinnostuneiden osapuolten saatavilla.

Hankintaviranomaiset voivat ilmoittaa, että ympäristömerkillä varustettujen tuotteiden tai palvelujen oletetaan täyttävän tarjouspyyntöasiakirjassa määritellyt tekniset eritelmät; niiden on hyväksyttävä muut asianmukaiset todistuskeinot, kuten valmistajan tekniset asiakirjat tai jonkin tunnustetun laitoksen laatima testausselostus.

– –

8. Teknisissä eritelmissä ei saa mainita tiettyä valmistajaa tai tiettyä alkuperää olevia tuotteita tai erityistä menetelmää eikä viitata tavaramerkkiin, patenttiin tai tyyppiin tai tiettyyn alkuperään tai tuotantoon siten, että maininta suosisi tai sulkisi menettelystä pois tiettyjä yrityksiä tai tiettyjä tuotteita, paitsi jos tämä on perusteltua hankintasopimuksen kohteen vuoksi. Maininta tai viittaus on poikkeuksellisesti sallittu siinä tapauksessa, että hankintasopimuksen kohdetta ei ole mahdollista riittävän täsmällisesti ja ymmärrettävällä tavalla kuvata 3 ja 4 kohtaa soveltamalla, jolloin mainintaan tai viittaukseen on liitettävä ilmaisu 'tai vastaava'."

9. Lisäksi direktiivin 2004/18 26 artiklassa säädetään hankintasopimuksen toteuttamisen ehdoista seuraavaa:

"Hankintaviranomaiset voivat asettaa hankintasopimuksen toteuttamista koskevia erityisehtoja edellyttäen, että ehdot ovat yhteisön oikeuden mukaisia ja että niistä on ilmoitettu hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa. Hankintasopimuksen toteuttamisen ehdoissa voidaan käsitellä erityisesti sosiaalisia ja ympäristönäkökohtia."

10. Direktiivin 2004/18 II osaston VII luku sisältää menettelyn kulkua koskevia säännöksiä; merkityksellisiä niistä ovat 44, 48 ja 53 artikla.

11. Direktiivin 2004/18 44 artikla kuuluu menettelyn kulkua koskeviin yleisiin säännöksiin, ja siinä säädetään otsikon "Osanottajien soveltuvuuden tarkistaminen ja valinta, hankintasopimusten tekeminen" alla muun muassa seuraavaa:

"1. Hankintasopimukset tehdään – – sen jälkeen kun hankintaviranomaiset ovat tarkistaneet – – taloudellisten toimijoiden soveltuvuuden – –. Tällainen soveltuvuuden tarkistus on suoritettava 47–52 artiklassa tarkoitettujen taloudellista ja rahoitustilannetta, ammatillista ja teknistä tietämystä tai pätevyyttä koskevien perusteiden mukaisesti – –.

2. Hankintaviranomaiset voivat asettaa 47 ja 48 artiklan mukaisia soveltuvuutta koskevia vähimmäisehtoja, jotka ehdokkaiden ja tarjoajien on täytettävä.

Jäljempänä 47 ja 48 artiklassa tarkoitettujen tietojen laajuuden ja niiden soveltuvuutta tietyn hankintasopimuksen osalta koskevien vähimmäisedellytysten on liityttävä suoraan hankintasopimuksen kohteeseen ja oltava oikeassa suhteessa siihen nähden.

Vähimmäisedellytykset on ilmoitettava hankintailmoituksessa.

– –"

12. Direktiivin 2004/18 48 artikla sisältää taloudellisten toimijoiden teknistä ja/tai ammatillista pätevyyttä koskevia säännöksiä, joissa säädetään muun muassa seuraavaa:

"1. Taloudellisten toimijoiden tekninen ja/tai ammatillinen pätevyys arvioidaan ja todennetaan 2 ja 3 kohdan mukaisesti.

2. Taloudellisten toimijoiden tekninen pätevyys voidaan osoittaa yhdellä tai useammalla seuraavista tavoista rakennusurakoiden, tavarahankintojen tai palvelujen luonteen, määrän tai laajuuden ja käyttötarkoituksen mukaan:

– –

c) kuvaus tavarantoimittajan tai palvelujen tarjoajan laadunvarmistukseen käyttämistä teknisistä välineistä sekä kyseisen yrityksen tutkimus- ja kokeilujärjestelmistä;

– –

6. Hankintaviranomaisen on ilmoituksessaan tai tarjouspyynnössään ilmoitettava, mitkä 2 kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista sille on esitettävä.”

13. Direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdassa säädetään otsikon ”Hankintasopimuksen tekoperusteet” alla seuraavaa:

”Rajoittamatta tietyistä palveluista suoritettavia korvauksia koskevien kansallisten lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten soveltamista hankintaviranomaisten on käytettävä seuraavia hankintasopimusten tekoperusteita:

a) kun hankintasopimus tehdään hankintaviranomaisen kannalta kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella, kyseessä olevan hankintasopimuksen kohteeseen liittyviä erilaisia perusteita: esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, toimituspäivää sekä toimitus- tai toteutusaikaa; tai

b) yksinomaan alinta hintaa.”

III Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

A *Hankintamenettely*

14. Alankomaiden Noord-Hollandin maakunta toteutti vuonna 2008 kahviautomaattien toimitusta ja hoitoa koskevan hankintamenettelyn. Sopimus oli tarkoitus tehdä kolmeksi vuodeksi, ja siihen piti liittyä mahdollisuus jatkaa sopimusta vielä vuodella.

1. Hankintamenettelyä koskeva ilmoitus

15. Hankintamenettelyä koskeva ilmoitus, joka julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 16.8.2008,[3] sisälsi muun muassa seuraavan tekstin, jonka otsikkona oli ”Lyhyt kuvaus sopimuksesta tai hankinnasta”:

”Noord-Hollandin maakunnalla on sopimus kahviautomaattien hoitamisesta. Sopimus päättyy 1.1.2009. Maakunta haluaa tehdä uuden sopimuksen 1.1.2009 alkaen Euroopan unionin avoimen hankintamenettelyn kautta. Tärkeä näkökohta on, että Noord-Hollandin maakunta haluaa lisätä luonnonmukaisten ja reilun kaupan tuotteiden käyttöä kahviautomaateissa.”[4]

3 — EUVL 2008, S 158-213630.

4 — Ilmoituksen II.1.5 kohta.

16. Ilmoituksessa oli otsikon ”Hankintasopimuksen toteuttamiselle asetetut muut erityiset ehdot” alla merkintä ”Ei”.[5] Hankintasopimus oli tarkoitus tehdä sen tarjoajan kanssa, joka tekee kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen.[6]

2. Tarjouspyyntöasiakirjat

17. Tarjouspyyntöasiakirjoissa,[7] jotka olivat pyydettäessä kiinnostuneiden käytettävissä, esitettiin muun muassa, että tarjouksia arvioitaessa otettiin hinnan lisäksi huomioon laatu- ja ympäristöperusteet. Tällöin korostettiin Noord-Hollandin maakunnan pyrkimystä lisätä luonnonmukaisten ja reilun kaupan tuotteiden käyttöä kahviautomaateissa.

18. Tarjouspyyntöasiakirjat sisälsivät sekä tarjoajien täytettäväksi tarkoitetut soveltuvuusperusteet että myöntämisperusteet kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen arviointia varten. Lisäksi niissä selvitettiin, että ainoastaan soveltuvuusperusteita vastaavat tarjoukset arvioidaan myöntämisperusteiden nojalla.

19. Tarjouspyyntöasiakirjojen 4.4 kohdassa, jonka otsikkona oli ”Soveltuvuusvaatimukset/vähimmäisvaatimukset”, oli otsakkeen 4.4.4 alla, jossa puolestaan oli otsikko ”Laatuvaatimukset”, muun muassa seuraava teksti:

”Noord-Hollandin maakunta vaatii kestävien hankintojen ja yhteiskunnallisesti vastuullisten yritysten yhteydessä, että tavarantoimittaja täyttää kestäviä hankintoja ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevat perusteet. Millä tavalla täytätte kestäviä hankintoja ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevat perusteet? Lisäksi on ilmoitettava, millä tavalla tavarantoimittaja vaikuttaa kestävämpien kahvimarkkinoiden aikaansaamiseen ja ympäristöteknisesti, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti vastuulliseen kahvintuotantoon.”

Sama laatuvaatimus esitettiin ”Knock-Out-perusteena” tarjouspyyntöasiakirjojen yhteenveto-osassa 4.4.6 otsakkeen ”Vähimmäisvaatimusten yhteenveto” alla.

20. Tarjouspyyntöasiakirjojen liitteenä A oli ”Vaatimusprofiili”, joka kaikkien tarjoajien oli hyväksyttävä. Se sisälsi sekä hankintaviranomaisen ”vaatimuksia”, että ”toiveita”, joista ensin mainitut koskivat vähimmäisvaatimuksia, jotka tarjoajien oli täytettävä, jotta tarjoaja välttyisi joutumasta suljetuksi hankintamenettelyn ulkopuolelle, kun taas viimeksi mainitut koskivat myöntämisperusteita; sitä, kuinka yksittäiset tarjoajat noudattivat niitä, aiottiin arvioida pistejärjestelmän avulla.

21. Vaatimusprofiilin 31 kohtaan oli merkitty toimitettavaa kahvia ja teetä koskeva seuraava vaatimus:

”Noord-Hollandin maakunta käyttää Max Havelaar- ja EKO-laatumerkeillä varustettua kahvia ja teetä.”

22. Lisäksi vaatimusprofiilin 35 kohdassa oli toimitettavia valmistusaineita – nimittäin sokeria, maitojauhetta ja kaakaota – koskeva hankintaviranomaisen ”toive”, jonka noudattamisesta saattoi saada 15 pistettä:

”Valmistusaineiden on oltava, mikäli mahdollista, EKO- ja/tai Max Havelaar -laatumerkkien mukaisia.”

23. Vaihtoehtoisten tarjousten jättäminen ei ollut tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan sallittua. Myöskään ehdolliset tarjoukset eivät olleet sallittuja.

5 — Ilmoituksen III.1.4 kohta.

6 — Ilmoituksen IV.2.1 kohta.

7 — ”Offerteaanvraag ’Koffieautomaten’”, 11.8.2008 (viite: PNH-45096).

3. Tiedonanto

24. Tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan potentiaalisilla tarjoajilla oli mahdollisuus esittää hankintaviranomaisena toimivalle maakunnalle kysymyksiä, joihin luvattiin vastata tiedonannon muodossa. Sähköisessä muodossa saatavilla olevasta tiedonannosta oli tarkoitus tehdä tarjouspyyntöasiakirjojen muihin osiin nähden ensisijainen osa.

25. Noord-Hollandin maakunta tosiaan julkaisi 9.9.2008 tällaisen tiedonannon, joka sisälsi muun muassa kaksi vastausta potentiaalisten tarjoajien esittämiin kysymyksiin, jotka koskivat tarjouspyyntöasiakirjoissa käytettyjä Max Havelaar- ja EKO-laatumerkkejä.

— Maakunta vastasi vaatimusprofiilin 31 kohtaan liittyvään kysymykseen ”Voidaanko lähteä siitä, että vaadittavien merkkien osalta pätee: ’tai vastaavia’?” seuraavasti: ”Siltä osin kuin lähtökohdat ovat vastaavia tai samoja” (tiedonannon 11 kohta).

— Maakunta vastasi vaatimusprofiilin 35 kohtaan liittyvään kysymykseen ”Voidaanko lähteä siitä, että vaadittavien merkkien osalta pätee: ’tai vastaavia’?” seuraavasti: ”Valmistusaineissa saa olla laatumerkki, joka perustuu samoihin lähtökohtiin” (tiedonannon 12 kohta).

4. Hankintasopimuksen tekeminen

26. Tiedonannon, joka julkaistiin 24.12.2008, mukaan hankintasopimus tehtiin hankintamenettelyn lopuksi alankomaalaisen yrityksen Maas International B.V:n kanssa, jonka kotipaikka on Eindhovenissa. [8]

B *Sopimusehdoissa mainitut laatumerkit*

27. Max Havelaar -laatumerkkejä [9] on myöntänyt vuodesta 1988 alkaen Alankomaiden siviilioikeuden mukainen säätiö, Stichting Max Havelaar. Tällä laatumerkillä merkityt tuotteet on hankittu kehitysmaista pienistä tuottajista koostuvilta organisaatioilta reiluilla hinnoilla ja reilun kaupan ehdoilla. Laatumerkin myöntämisessä sovelletaan neljää perustetta: kustannukset kattava vähimmäishinta, hinnanlisä maailmanmarkkinahintaan nähden, ennakkorahoitus ja tuottajan ja tuojan pitkäaikaiset kauppasuhteet. Vaatimukset, tarkastukset ja sertifiointi vahvistetaan kansainvälisessä kattojärjestössä, Fairtrade Labelling Organizationissa (FLO), [10] jonka kotipaikka on Bonnissa, Saksassa.

28. Myös EKO-laatumerkki on alankomaalainen yksityisoikeudellinen laatumerkki. Sitä on myöntänyt vuodesta 1985 alkaen Alankomaiden siviilioikeuden mukainen säätiö, Stichting Skal, tuotteille, jotka koostuvat vähintään 95-prosenttisesti luonnonmukaisesti tuotetuista ainesosista. Stichting Skal toimii yhteistyössä Alankomaiden maatalous-, luonnonsuojelu- ja kalastusministeriön kanssa.

29. Sekä Max Havelaar että EKO on rekisteröity sisämarkkinoiden harmonisointivirastossa yhteisön tavaramerkeiksi.

8 — Ilmoitus hankintasopimuksen tekemisestä (EUVL 2008 S 250-333033).

9 — Alankomaiden hallituksen mukaan nimi Max Havelaar on lainattu tunnetun alankomaalaisen kirjan nimestä: *Max Havelaar of de koffieveilingen der Nederlandsche Handelsmaatschappij* (Max Havelaar tai Alankomaiden kauppakomppanian kahvihuutokaupat). Tämän vuonna 1859 ilmestyneen kirjan kirjoittaja on Multatuli (mikä on Eduard Douwes Dekkerin salanimi). Kirjassa on kyse kahvinviljelyyn Alankomaiden siirtomaapolitiikan seurauksena liittyvistä sosiaalisista epäkohdista entisessä Alankomaiden Intiassa (nykyisessä Indonesiassa).

10 — Ks. internetsivu www.fairtrade.net (vierailtu viimeksi 25.10.2011).

C Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

30. Komissio käynnisti kyseessä olevan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kantelun perusteella. Se esitti sekä 14.5.2009 päivätyssä virallisessa huomautuksessa että 29.10.2009 esittämässään perustellussa lausunnossa lähtökohtaisesti samat väitteet, joihin se perustaa nyt myös käsiteltävän kanteen. Se syyttää Alankomaita siitä, että hankintamenettelyä toteutettaessa on rikottu direktiiviä 2004/18.

31. Alankomaat kiistää jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen sekä viralliseen huomautukseen 17.8.2009 lähettämässään vastauksessa että komission perustellusta lausunnosta 31.12.2009 esittämissään kirjallisissa huomautuksissa. [11]

IV Asianosaisten vaatimukset ja oikeudenkäynti unionin tuomioistuimessa

32. Komissio nosti SEUT 258 artiklan toisen kohdan nojalla kanteen Alankomaita vastaan 20.7.2010 päivätyllä kirjelmällä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.7.2010.

33. Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

1) toteaa, ettei Alankomaiden kuningaskunta ole noudattanut direktiivin 2004/18/EY jäljempänä mainittujen artiklojen mukaisia velvoitteitaan, koska hankintaviranomainen on kahviautomaattien toimittamista ja hoitoa koskevassa julkista hankintaa koskevassa sopimuksentekomenettelyssä, joka julkaistiin numerolla 2008/S 158-213630,

   — teknisissä eritelmissä maininnut Max Havelaar- ja EKO-laatumerkit tai ainakin vastaaviin tai samoihin lähtökohtiin perustuvat laatumerkit, direktiivin 23 artiklan 6 ja 8 kohdan vastaisesti

   — käyttänyt yritysten pätevyyden arvioinnissa kestäviä hankintoja ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevia perusteita ja todisteita direktiivin 48 artiklan 1 ja 2 kohdan, 44 artiklan 2 kohdan ja ainakin 2 artiklan vastaisesti ja

   — muotoillut sopimuksen tekemisen perusteet siten, että niissä viitataan Max Havelaar- ja/tai EKO-laatumerkkeihin tai ainakin samoihin lähtökohtiin perustuviin laatumerkkeihin direktiivin 53 artiklan 1 kohdan vastaisesti,

2) velvoittaa Alankomaiden kuningaskunnan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

34. Alankomaat puolestaan vaatii, että unionin tuomioistuin

1) hylkää kanteen ja

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

35. Komission kannetta käsiteltiin unionin tuomioistuimessa kirjallisesti, ja istunto pidettiin 26.10.2011. Tanskan kuningaskunta, joka oli unionin tuomioistuimen presidentin 11.2.2011 antamalla määräyksellä hyväksytty väliintulijaksi tukemaan Alankomaiden vaatimuksia, ei enää osallistunut menettelyyn, ja se vetäytyi menettelystä 17.10.2011 päivätyllä kirjelmällä.

11 — Viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa Alankomaiden hallitus kyllä tunnusti, ettei direktiivin 2004/18 2 artiklaa, 23 artiklan 6 kohtaa ja 53 artiklaa ”noudatettu aivan kirjaimellisesti”. Tämä lausunto ei kuitenkaan enää sisälly perusteltuun lausuntoon annettuun vastaukseen.

V Arviointi

36. Ympäristö- ja sosiaalipoliittisten päämäärien tavoitteleminen oli julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä pitkään kiellettyä, mikä näkyi varsinkin iskulauseen ”hankinnan kannalta vieraat tavoitteet” käyttönä. Nykyään kuitenkin tunnustetaan periaatteessa, että hankintaviranomaiset voivat hankintasopimuksia tehdessään ottaa huomioon ympäristö- ja sosiaalipoliittisia näkökohtia,[12] mitä komissiokaan ei lähtökohtaisesti kyseenalaista. Se näkyy ensinnäkin komission julkaisemista aihetta koskevista lausunnoista.[13] Toiseksi komissio on nimenomaisesti myöntänyt käsiteltävässä asiassa, varsinkin istunnossa, että hankintaviranomaiset saavat valita julkisia tavarahankintoja koskevien sopimusten kohteeksi erityisesti luonnonmukaisten ja reilun kaupan tuotteiden hankinnan.

37. On kuitenkin hyvin kiistanalaista, millä edellytyksillä ja missä muodossa hankintaviranomaisten ympäristö- ja sosiaalipoliittiset näkemykset voivat sisältyä konkreettiseen hankintamenettelyyn. Komissio katsoo, että käsiteltävässä asiassa on rikottu direktiiviä 2004/18. Se moittii Noord-Hollandin maakunnan toimintaa kolmesta syystä, joille kullekin se on omistanut kanteessaan oman erillisen kanneperusteen. Pääasiallisesti on kyse tarjouspyyntöasiakirjojen viittauksista laatumerkkeihin Max Havelaar ja EKO.

38. Alankomaat ei kyseenalaista direktiivin 2004/18 soveltamista riidanalaiseen julkista tavarahankintaa koskevaan sopimukseen, mutta se kiistää, että Noord-Hollandin maakunta on rikkonut direktiiviä.

A *Ensimmäinen kanneperuste: viittaus Max Havelaar- ja EKO-laatumerkkeihin toimitettavan kahvin ja teen teknisissä eritelmissä*

39. Komissio väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, että Alankomaat on rikkonut direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 ja 8 kohtaa, joista käy ilmi, millä tavalla hankintaviranomaiset voivat määritellä tuotteiden ominaisuudet (ns. tekniset eritelmät).

40. Kuten komissio istunnossa totesi, se ei pidä Noord-Hollandin maakunnan päätöstä luonnonmukaisten ja reilun kaupan tuotteiden hankkimisesta[14] sellaisenaan unionin oikeuden vastaisena. Direktiivin 2004/18 23 artiklan väitetyn rikkomisen muodostaa pikemminkin se, että Noord-Hollandin maakunta on viitannut sille toimitettavan kahvin ja teen teknisissä eritelmissä Max Havelaar- ja EKO-laatumerkkeihin tai ainakin samoihin lähtökohtiin perustuviin laatumerkkeihin.

41. Konkreettisesti kanneperuste koskee vaatimusprofiilin 31 kohtaa, jossa tarjoajille ilmoitettiin ”vaatimuksena”, että Noord-Hollandin maakunta käyttää Max Havelaar- ja EKO-laatumerkkien kahvia ja teetä. Lisäksi on otettava huomioon tiedonannon 11 kohta, jossa hankintaviranomainen selvensi, että se voi hyväksyä myös ”vastaavat laatumerkit siltä osin kuin lähtökohdat ovat vastaavia tai samoja”.

42. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa koskee EKO-laatumerkkiä (ks. seuraava 1 kohta), kun taas toinen osa on omistettu Max Havelaar -laatumerkille (ks. jäljempänä 2 kohta).

12 — Ks. lähtökohtaisesti asia 31/87, Beentjes, tuomio 20.9.1988 (Kok., s. 4635, 28–30 kohta) ja asia C-513/99, Concordia Bus Finland, tuomio 17.9.2002 (Kok., s. I-7213, 53–69 kohta) sekä direktiivin 2004/18 johdanto-osan 1, 5, 29, 33, 44 ja 46 perustelukappale.

13 — Komission tulkitseva tiedonanto 4.7.2001 julkisiin hankintoihin sovellettavasta yhteisön lainsäädännöstä ja mahdollisuuksista ottaa ympäristönäkökohdat huomioon julkisissa hankinnoissa (KOM(2001) 274 lopullinen, EYVL C 333, s. 12); komission tulkitseva tiedonanto 15.10.2001 julkisiin hankintoihin sovellettavasta yhteisön lainsäädännöstä ja mahdollisuuksista ottaa sosiaaliset näkökohdat huomioon julkisissa hankinnoissa (KOM(2001) 566 lopullinen, EYVL C 333, s. 27); komission tiedonanto 16.7.2008 Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – ympäristöystävälliset julkiset hankinnat (KOM(2008) 400 lopullinen); komission tiedonanto 5.5.2009 neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle – Reilu kauppa ja valtiosta riippumattomat kestävän kaupan varmistavat järjestelmät kestävän kehityksen edistäjinä (KOM(2009) 215 lopullinen, s. 10); komission tiedonanto 3.3.2010 EUROOPPA 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia (KOM(2010) 2020 lopullinen, s. 18 ja 19).

14 — Ks. sopimuksen yleinen kuvaus hankintailmoituksesta ja tarjouspyyntöasiakirjoista (esitetty osittain tämän ratkaisuehdotuksen 15 ja 17 kohdassa).

1. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa: viittaaminen toimitettavan kahvin ja teen EKO-laatumerkkiin (direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohta)

43. Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa koskee EKO-laatumerkkiä, jonka sisällyttäminen vaatimusprofiilin 31 kohtaan rikkoo komission käsityksen mukaan direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohtaa.

44. Tästä on todettava, että hankintaviranomaiset voivat itse päättää, mitä tuotetta ne haluavat hankkia. Niiden on kuitenkin tuotteiden ominaisuuksia, mukaan luettuina ympäristöominaisuudet, määritellessään noudatettava eräitä unionin oikeuden sääntöjä, jolla on tarkoituksena varmistaa, että kulloinenkin hankintamenettely on avoin, ettei potentiaalisia tarjoajia syrjitä ja ettei perusteettomasti haitata julkisten hankintojen avaamista kilpailulle. Mainittuihin sääntöihin kuuluu direktiivin 2004/18 23 artikla.

a) Direktiivin 2004/18 23 artiklan sovellettavuus

45. Direktiivin 2004/18 23 artikla sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, miten hankintaviranomaisten on käytettävä teknisiä eritelmiä hankintasopimusasiakirjoissa. Kuten direktiivin liitteessä VI olevan 1 kohdan b alakohdasta käy ilmi, teknisillä eritelmillä tarkoitetaan julkisia tavarahankintoja koskevien sopimusten yhteydessä tuotteelta edellytetyt ominaisuudet määrittelevässä asiakirjassa olevaa erittelyä. Liitteessä VI olevan 1 kohdan b alakohdassa esitetään teknisten eritelmien esimerkkeinä muun muassa ympäristönsuojelun taso, tunnukset, pakkaus, merkitseminen, etiketöinti ja tuotantoprosessit ja -menetelmät.

46. Tähän teknisen eritelmän määritelmään voidaan helposti sisällyttää hankintaviranomaisen viittaus EKO-laatumerkin kaltaiseen ympäristömerkkiin. Laatumerkki edustaa nimittäin tiettyä tuotantomenetelmää ja ilmaisee kahvin ja teen tiettyjä ympäristöominaisuuksia.

47. EKO-laatumerkin käyttöä Noord-Hollandin maakunnan vaatimusprofiilissa on näin ollen arvioitava direktiivin 2004/18 23 artiklan perusteella.

b) Ei yleistä ympäristömerkkiin viittaamisen kieltoa tuotteen ympäristöominaisuuksien määrittelyn yhteydessä

48. Direktiivin 2004/18 23 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan hankintaviranomaiset voivat vahvistaa toimitettavan tuotteen ympäristöominaisuudet suorituskykyä koskevien tai toiminnallisten vaatimusten perusteella. Direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 ja 8 kohdan mukaan hankintaviranomaiset voivat käyttää eurooppalaisissa, (moni)kansallisissa tai muissa ympäristömerkeissä määriteltyjä yksityiskohtaisia eritelmiä tai tarvittaessa niiden osia.

49. Komissio näyttää käsittävän tämän säännöksen siten, että hankintaviranomaiset saavat viitata potentiaalisille tarjoajille esitettyjen vaatimustensa kuvauksen yhteydessä ainoastaan konkreettisiin eritelmiin, niin sanottuun pienellä painettuun tekstiin, kun taas kaikenlainen suora viittaaminen ympäristömerkkeihin on niiltä kiellettyä.

50. Ympäristömerkin käytön näin ehdoton kielto ei kuitenkaan komission käsityksen vastaisesti käy ilmi direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdan sanamuodosta, eikä se vaikuta perustellulta säännöksen tarkoituksen ja asiayhteyden perusteella.

51. Direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdassa korostetaan tosin yksityiskohtaisia eritelmiä, joita hankintaviranomaisten on käytettävä tuotteiden ympäristöominaisuuksien kuvaamiseen.

52. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että hankintaviranomaisten on lueteltava hankintasopimusasiakirjoissaan kaikki ympäristömerkkiin liittyvät eritelmät erikseen. Hankintaviranomaiset voivat pikemminkin vapaasti päättää, että pelkkä viittaus ympäristömerkkeihin hankintasopimusasiakirjoissa tarkoittaa viittausta kaikkiin niihin liittyviin eritelmiin, joihin kukin ympäristömerkki perustuu. Vastaavasti on ymmärrettävä se, että direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdassa sallitaan hankintaviranomaisten käyttää ympäristöominaisuuksien kuvaamiseen ”– – ympäristömerkeissä määriteltyjä yksityiskohtaisia eritelmiä”.

53. Säännöksen selvän sanamuodon perusteella voidaan yleisesti viitata eurooppalaisten ympäristömerkkien – esimerkiksi asetuksessa (EY) N:o 1980/2000 [15] tai asetuksessa (EY) N:o 66/2010 [16] tarkoitetun niin sanotun EU-ympäristömerkin – lisäksi myös (moni)kansallisiin tai muihin ympäristömerkkeihin, kunhan ne vastaavat perusteita, jotka on esitetty direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdan neljässä luetelmakohdassa. [17]

54. Toisin kuin komissio katsoo, yleinen viittaus kaikkiin eritelmiin, joihin ympäristömerkki perustuu, on lisäksi yleensä täysin avoimuusperiaatteen mukainen, joka kuuluu EU:n julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön perusperiaatteisiin. [18]

55. Avoimuusperiaate edellyttää nimittäin ainoastaan, että tekniset eritelmät *mahdollistavat tarjoajille yhtäläiset mahdollisuudet* (direktiivin 2004/18 23 artiklan 2 kohta) ja että toimitettavan tuotteen ympäristöominaisuudet luetellaan riittävän täsmällisesti, jotta tarjoajat *pystyvät niiden pohjalta määrittämään hankintasopimuksen kohteen* (direktiivin 2004/18 23 artiklan 3 kohdan b alakohta). [19]

56. Yleinen viittaus eritelmiin, joihin ympäristömerkki perustuu, on yleensä täysin riittävä. Kohtuullisen valistuneelta ja tavanomaisen huolelliselta tarjoajalta [20] voidaan aivan hyvin odottaa, että hän tuntee kyseisillä markkinoilla käytettävät ympäristömerkit tai ainakin osaa hakea tällaisten merkkien sertifiointielimestä tietoa niihin sovellettavista perusteista.

57. Huomiotta ei voida jättää myöskään hallinnollisia kustannuksia, joita hankintaviranomaisille syntyy vaatimuksia määriteltäessä. Kustannusten pitäisi aina olla sopivassa suhteessa julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön tavoitteiden kanssa. Jos tuotteen ympäristöominaisuudet voidaan kohtuullisen valistuneen tarjoajan näkökulmasta kuvata riittävän täsmällisesti jo yleisellä viittauksella ympäristömerkin perustana oleviin eritelmiin, olisi muotoseikkojen liioittelua vaatia hankintaviranomaisilta silti myös kaikkien näiden eritelmien yksityiskohtaista luettelemista.

58. Sen, ettei suora viittaus ympäristömerkkiin ole lähtökohtaisesti kiellettyä, osoittaa muuten myös direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdan viimeisen alakohdan tarkastelu. Siinä hankintaviranomaiselle annetaan nimenomaan mahdollisuus olettaa, että tietyllä ympäristömerkillä varustetut tavarat tai palvelut ovat tarjouspyyntöasiakirjassa määriteltyjen teknisten eritelmien mukaisia. Tämä säännös olisi järjetön, jos hankintaviranomaisille sallittaisiin ainoastaan yksittäisten eritelmien ilmoittaminen muttei viittaamista itse niihin liittyvään ympäristömerkkiin.

15 — Tarkistetusta yhteisön ympäristömerkin myöntämisjärjestelmästä 17.7.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1980/2000 (EYVL L 237, s. 1).

16 — EU-ympäristömerkistä 25.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 66/2010 (EUVL L 27, s. 1). Tämä asetus kumosi asetuksen N:o 1980/2000 19.2.2010 alkaen.

17 — Ks. tarkistusta 45 koskevat komission selitykset muutetussa ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi julkisia tavara- ja palveluhankintoja sekä julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, KOM(2002) 236 lopullinen (EYVL C 203 E, s. 210, 215, oikeanpuoleinen palsta). Unionin tuomioistuimen istunnossa esittämän kysymyksen perusteella osapuolet ovat tästä asiasta yksimielisiä.

18 — Direktiivin 2004/18 2 artikla ja johdanto-osan toinen perustelukappale.

19 — Ks. myös direktiivin 2004/18 johdanto-osan 29 perustelukappaleen viimeinen virke; vastaavasti asia C-496/99 P, komissio v. CAS Succhi di Frutta, tuomio 29.4.2004 (Kok., s. I-3801, 111 kohta).

20 — Ks. kohtuullisen valistuneen ja tavanomaisen huolellisen tarjouksentekijän perusteet asia C-448/01, EVN ja Wienstrom, tuomio 4.12.2003 (Kok., s. I-14527, 57 kohta) ja edellä alaviitteessä 19 mainittu asia komissio v. CAS Succhi di Frutta, tuomion 111 kohta.

59. Se seikka, että Noord-Hollandin maakunta on käsiteltävässä asiassa viitannut hankintasopimusasiakirjoissa ympäristömerkkiin luettelematta yksityiskohtaisesti sen perustana olevia teknisiä eritelmiä, ei siis sinänsä tarkoita direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdan rikkomista.

c) Kielto, jonka mukaan tietyn ympäristömerkin käyttö ei saa olla pakollista

60. On kuitenkin vielä tutkittava, rikotaanko direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohtaa tavalla, jolla Noord-Hollandin maakunta on käsiteltävässä asiassa viitannut vaatimusprofiilin 31 kohdassa EKO-laatumerkkiin.

61. Asianosaiset tulkitsevat tilannetta tältä osin eri tavalla. Komissio katsoo, että toimitettavalta kahvilta ja teeltä edellytettiin ehdottomasti EKO-laatumerkkiä, kun taas Alankomaat katsoo, että Noord-Hollandin maakunta halusi ainoastaan tilata luonnonmukaisesti tuotettua kahvia ja teetä ja että vaatimusprofiilissa esitetty viittaus EKO-laatumerkkiin toimi ainoastaan tämän tuotevaatimuksen esimerkkinä.

62. Komission näkökannalle on paremmat perusteet.

63. Noord-Hollandin maakunta korosti tosiaan sekä Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaisemassaan hankintailmoituksessa että tarjouspyyntöasiakirjoissa tavoitettaan käyttää kahviautomaateissa entistä enemmän luonnonmukaisia ja reilun kaupan tuotteita. Vaatimusprofiilissa se totesi kuitenkin otsikon ”Vaatimukset” alla, että se käyttää EKO-laatumerkillä varustettua kahvia ja teetä. Samanaikaisesti se määritteli vaatimusten käsitteen niin, että on kyse pakottavista vähimmäisvaatimuksista, jotka oli täytettävä, jotta tarjoaja välttyisi joutumasta suljetuksi hankintamenettelyn ulkopuolelle. [21]

64. Potentiaaliset tarjoajat, joiden tulkinta tarjouskilpailun ehdoista on ratkaiseva, [22] saattoivat ymmärtää kaiken tämän ainoastaan siten, että niiltä edellytettiin EKO-laatumerkillä varustetun kahvin ja teen toimittamista ja että ne suljettaisiin hankintamenettelyn ulkopuolelle, jos niiden tuotteilla ei olisi nimenomaan tätä laatumerkkiä.

65. Tällainen vaatimus on syrjintäkiellon ja julkisten hankintojen kilpailulle avaamisen periaatteen vastainen (direktiivin 2004/18 23 artiklan 2 kohta, luettuna yhdessä 2 artiklan kanssa), jotka on otettava huomioon myös direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdan yhteydessä. Tällöin joutuvat epäedullisempaan asemaan sellaiset – erityisesti muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet – yritykset, joiden kahvi ja tee on varustettu muulla laatumerkillä kuin Alankomaissa tavallisella EKO-laatumerkillä. Lisäksi saatetaan huonompaan asemaan yritykset, joiden valikoimassa on luonnonmukaisesti tuotettua kahvia ja teetä mutta joilla ei ole kuitenkaan laatumerkkiä.

66. Noord-Hollandin maakunta on näin ollen mennyt toimitettavien tuotteiden ympäristöominaisuuksien määrittelyssä pidemmälle kuin direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdassa, luettuna yhdessä 3 kohdan b alakohdan kanssa, sallitaan. Se ei ole ainoastaan viitannut yleisesti yksityiskohtaisiin eritelmiin, joihin EKO-laatumerkki perustuu (23 artiklan 6 kohdan ensimmäinen alakohta), eikä se ole pelkästään ilmoittanut olettavansa, että EKO-laatumerkillä varustetut tuotteet ovat tarjousehtojen mukaisia (23 artiklan 6 kohdan viimeinen alakohta). Se on pikemminkin määrännyt EKO-laatumerkin sellaisenaan pakolliseksi, niin että sille voitiin toimittaa ainoastaan kahvia ja teetä, jolla on tämä erityinen laatumerkki – sulkien pois kaikki muut kahvit ja teet.

21 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta.

22 — Vastaavasti – julkisen rakennusurakan arvon määrityksen yhteydessä – asia C-220/05, Auroux ym., tuomio 18.1.2007 (Kok., s. I-385, 53 kohta).

67. Tilannetta ei muuta miksikään se, että myöhemmin kysyttäessä hankintaviranomainen hyväksyi käyttämiensä kahvin ja teen molempien laatumerkkien yhteydessä tiedonannossa ilmaisun ”tai vastaavia”.

68. Ilmaisun ”tai vastaavia” käyttöön ei kylläkään liity lähtökohtaisia epäilyjä. Unionin lainsäätäjähän on itse – toisessa yhteydessä – nimenomaan halunnut käyttää sitä (ks. direktiivin 2004/18 23 artiklan 3 kohdan a alakohdan viimeinen virke sekä 8 kohta). Erityisesti on todettava, että ilmaisua ”tai vastaavien” ei voida komission käsityksen vastaisesti hylätä viittaamalla siihen oletettavasti liittyvään oikeudelliseen epävarmuuteen. Julkisille hankintasopimuksille on tyypillistä, että hankintaviranomaisen on arvioitava sille tehtyjen tarjouksien ja hankintasopimuksen ehtojen yhteensopivuutta ja tehtävä mahdollinen vastaavuustutkimus. [23]

69. Kuten komissio perustellusti toteaa, selvennys ”tai vastaavien” tehtiin käsiteltävässä asiassa tiedonannossa vasta useita viikkoja tarjouspyyntöasiakirjojen kiinnostuneille jakamisen jälkeen. Näissä olosuhteissa ei ole poissuljettua, että jotkut potentiaaliset tarjoajat päättivät jättää tarjoamatta tarjouspyyntöasiakirjojen tiukempien sanamuotojen vuoksi, joissa viitattiin EKO-laatumerkkiä koskeviin sitoviin sääntöihin mainitsematta lainkaan vastaavuustutkimusta.

70. Alankomaat vastaa tähän, että Noord-Hollandin maakunta julkaisi tiedonantonsa ja siihen sisältyvän selvennyksen ”tai vastaavien” direktiivin 2004/18 39 artiklan 2 kohdassa säädetyn määräajan kuluessa eli viimeistään kuusi päivää ennen tarjousten vastaanottamiselle asetetun määräajan päättymistä.

71. Tällä väitteellä ei kuitenkaan ole merkitystä. Direktiivin 2004/18 39 artiklan 2 kohdassa säädettyä kuuden päivän määräaikaa sovelletaan ainoastaan ”tarjouspyyntöasiakirjoihin ja niitä täydentäviin asiakirjoihin liittyviin lisätietoihin”, jotka hankintaviranomainen jakaa potentiaalisille tarjoajille pyydettäessä. Näiden lisätietojen avulla voidaan tosin selvittää tiettyjä asioita ja jakaa tietoa, mutta tarjousehtojen lähtökohtaisia oikeudellisia puutteita ei kuitenkaan voida korjata tällä tavoin. Tarjouspyyntöasiakirjojen on nimittäin oltava kaikkien oikeudellisten vaatimusten mukaisia jo siitä hetkestä alkaen, kun ne annetaan potentiaalisten tarjoajien käyttöön, eikä niiden olennaisia osia voida parannella joitakin päiviä ennen tarjousten jättämisen määräaikaa.

d) Välipäätelmä

72. Kaiken kaikkiaan voidaan näin ollen todeta, että direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohtaa on rikottu siten, että Noord-Hollandin maakunta on määrännyt, että toimitettavan kahvin ja teen pitää ehdottomasti olla varustettu tietyllä ympäristömerkillä – EKO-laatumerkillä. Näin ollen komission ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on perusteltu.

2. Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa: viittaaminen toimitettavan kahvin ja teen Max Havelaar -laatumerkkiin (direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohta)

73. Komission ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on omistettu Max Havelaar -laatumerkille, jonka käyttäminen vaatimusprofiilin 31 kohdassa, täydennettynä myöhemmin tiedonannon 11 kohdalla, rikkoo komission mielestä direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohtaa.

a) Direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohdan sovellettavuus

74. Aluksi on tutkittava, voidaanko direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohtaa ylipäänsä soveltaa käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa.

23 — Ks. vastaavasti myös direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdan viimeinen lause sekä johdanto-osan 29 perustelukappale (erityisesti sen viides virke).

75. Komissio näyttää haluavan vastata tähän kysymykseen myöntävästi jo senkin vuoksi, että Alankomaat on oikeudenkäynnin kuluessa ottanut kantaa direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohdan sisältöön. Komissio jättää tällöin kuitenkin huomiotta, että Alankomaat on lausunut ainoastaan toissijaisesti 23 artiklan 8 kohdasta, jonka sovellettavuuden Max Havelaar -laatumerkkiin se edelleen tiukasti kieltää. Vaikka Alankomaat olisi osallistunut 23 artiklan 8 kohtaa koskevaan keskusteluun varauksetta, unionin tuomioistuimen tehtävänä olisi kuitenkin tutkia, voidaan mainittua säännöstä soveltaa vai ei. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on nimittäin todeta, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta vai ei, vaikkei sitä kiistetä tai ei enää kiistetty.[24] Vastaavasti unionin tuomioistuin ei voi tietoisesti soveltaa sopimatonta oikeussäännöstä, vaikka myös asianosaiset olisivat yhtä mieltä sen soveltamisesta.[25] Kuten julkisasiamies Léger osuvasti on todennut, tuomioistuimen tehtävä ei ole olla passiivinen, eikä sitä voida velvoittaa pelkästään ”puhumaan asianosaisten suulla”.[26]

76. Mainittu direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohta koskee – kuten kaikki kyseisen säännöksen edeltävät kohdat – teknisiä eritelmiä, joiden avulla hankintaviranomainen kuvaa hankintasopimuksen kohdetta. Näin ollen on tutkittava, onko Noord-Hollandin maakunta vahvistanut teknisen eritelmän toimitettavan kahvin ja teen osalta, kun se viittasi Max Havelaar -laatumerkkiin.

77. Kuten jo mainittiin, direktiivin 2004/18 mukaisilla teknisillä eritelmillä tarkoitetaan sen liitteessä VI olevan 1 kohdan b alakohdan mukaan tuotteelta edellytetyt ominaisuudet määrittelevässä asiakirjassa olevaa erittelyä. Kyse on siis oltava tiedoista, joiden avulla kuvataan tuotteen ominaisuuksia. Tämän arvion vahvistaa direktiivin 2004/18 liitteessä VI olevan 1 kohdan b alakohdan luettelon tarkastelu: kaikki siinä esitetyt teknisten eritelmien esimerkit koskevat itse tuotetta, sen valmistusta, pakkausta ja käyttöön soveltuvuutta.

78. Max Havelaar -laatumerkki puolestaan ei koske tuotteen ominaisuuksia vaan maataloustuotteiden tuottajiin kehittyvissä maissa sovellettavia kaupankäynnin ehtoja. Laatumerkki ei anna tietoa siitä, minkälainen tuote on, vaan siitä, kuuluuko tuote reilun kaupan tuotteisiin, erityisesti kyseisille maanviljelijöille maksettujen hintojen ja heihin sovellettavien kaupankäynnin ehtojen osalta.

79. Käsiteltävään asiaan sovellettuna tämä tarkoittaa, ettei Max Havelaar -laatumerkki kerro mitään toimitettavan kahvin tai teen ominaisuuksista tai valmistustavasta – esimerkiksi sen mausta, kofeiinipitoisuudesta ja kasvinsuojeluaineiden käytöstä – vaan sen perusteella voidaan ainoastaan päätellä olosuhteet, joissa kahvi ja tee on kyseisiltä tuottajilta hankittu. Kuten molemmat asianosaiset osuvasti totesivat, tällöin on kyse potentiaalisten tarjoajien ostopolitiikasta.

80. Hankintaviranomainen ei näin ollen vahvistanut direktiivissä 2004/18 tarkoitettua teknistä eritelmää, kun se viittasi Max Havelaar -laatumerkkiin, vaan sisällytti pikemminkin hankintamenettelyyn sosiaalisia näkökohtia.

81. Näin ollen direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohtaa ei voi soveltaa käsiteltävään asiaan. Kuten jäljempänä esitän,[27] hankintaviranomaisen viittausta Max Havelaar -laatumerkin kaltaiseen reilun kaupan laatumerkkiin olisi oikeastaan pitänyt arvioida direktiivin 2004/18 26 artiklan nojalla.

82. Tästä seuraa, että komission ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on hylättävä perusteettomana.

24 — Asia C-243/89, komissio v. Tanska, tuomio 22.6.1993 (Kok., s. I-3353, Kok. Ep. XIV, s. I-263, 30 kohta) ja asia C-438/07, komissio v. Ruotsi, tuomio 6.10.2009 (Kok., s. I-9517, 53 kohta).

25 — Vastaavasti asia C-470/02 P, UER v. M6 ym., määräys 27.9.2004 (69 kohta, ei julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja yhdistetyt asiat C-514/07 P, C-528/07 P ja C-532/07 P, Ruotsi v. API ja komissio, tuomio 21.9.2010 (Kok., s. I-8533, 65 kohta).

26 — Julkisasiamies Léger’n 2.4.1998 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-252/96 P, parlamentti v. Gutiérrez de Quijano y Lloréns, tuomio 19.11.1998 (Kok., s. I-7421, ratkaisuehdotuksen 36 kohta).

27 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 85–87 kohta.

83. Toisin kuin komissio näyttää luulevan, sen direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohtaan perustuvaa kanneperustetta ei voi noin vain muuttaa saman direktiivin 26 artiklaan perustuvaksi. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [28] jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohde nimittäin rajataan oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä. Komissio ei saa oikeudenkäynnissä muuttaa tätä kohdetta. Jos komissio on siis oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä väittänyt direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohtaa rikotun, seuraavassa oikeudenkäynnissä ei voida todeta direktiivin 2004/18 26 artiklan rikkomista. Sitä koskeva kanneperuste olisi kielletty myös unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 42 artiklan 2 kohdan perusteella, koska se esitettiin vasta komission vastauskirjelmässä eikä myöhästymiselle näyttänyt olevan painavaa syytä.

b) Toissijaisesti: Max Havelaar -laatumerkkiin viittaamisen yhteensopivuus direktiivin 2004/18 kanssa

84. Täydellisyyden vuoksi käsittelen seuraavaksi lyhyesti toissijaisesti sitä, onko Noord-Hollandin maakunnan viittaus Max Havelaar -laatumerkkiin sovitettavissa yhteen direktiivin 2004/18 kanssa.

i) Sovellettava säännös: direktiivin 2004/18 26 artikla

85. Kuten Alankomaat perustellusti on todennut, hankintaviranomaisen reilun kaupan laatumerkkiin viittaamisen laillisuutta ei pidä arvioida direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohdan vaan 26 artiklan perusteella. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan hankintaviranomaiset ”voivat asettaa hankintasopimuksen toteuttamista koskevia erityisehtoja”, joissa voidaan käsitellä ”erityisesti sosiaalisia ja ympäristönäkökohtia”.

86. Julkista tavarahankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseen kuuluu erityisesti se, että toinen sopimuspuoli hankkii hankintaviranomaisille toimitettavat tuotteet. Se, onko kahvin tai teen kaltainen tuote, jota hankintaviranomaisille on tarkoitus toimittaa, peräisin reilusta kaupasta, riippuu sopimuspuolen sosiaalisiin perusteisiin perustuvasta ostopolitiikasta.

87. Tosiasiassa Noord-Hollandin maakunta on siis Max Havelaar -laatumerkkiin viitatessaan asettanut riidan kohteena olevan julkista tavarahankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiselle direktiivin 2004/18 26 artiklan mukaisen sosiaalipoliittisen ehdon, vaikka maakunta on saattanut itse pitää lähtökohtanaan, ettei hankintasopimusasiakirjoihin sisältynyt tällaista ehtoa. [29]

ii) Max Havelaar -laatumerkkiin viittaamisen arviointi direktiivin 2004/18 26 artiklan perusteella

88. Komissio on oikeassa asiasisällön yhteydessä siinä, ettei direktiivin 2004/18 26 artikla mahdollista hankintaviranomaisen rajoittamatonta vaikutusta sen tulevan sopimuspuolen ostopolitiikkaan. Ostopolitiikkaa koskevien hankintaviranomaisen määräysten on liityttävä konkreettisesti julkista tavarahankintaa koskevan sopimuksen kohteeseen, [30] eivätkä ne saa koskea esimerkiksi sopimuspuolen ostopolitiikkaa yleisesti. Hankintaviranomainen ei saa siis vaatia, että potentiaalisen tarjoajan valikoimassa on ainoastaan reilun kaupan tuotteita, vaan ainoastaan, että sille hankintasopimuksen perusteella konkreettisesti toimitettavat tuotteet ovat reilun kaupan tuotteita. Juuri tätähän Noord-Hollandin maakunta on käsiteltävässä asiassa edellyttänytkin.

28 — Ks. mm. asia C-34/04, komissio v. Alankomaat, tuomio 15.2.2007 (Kok., s. I-1387, 49 kohta) ja asia C-211/08, komissio v. Espanja, tuomio 15.6.2010 (Kok., s. I-5267, 33 kohta).

29 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

30 — Vastaavasti jo – vaikkakin ympäristöpoliittisiin hankintasopimuksen tekoperusteisiin liittyen – edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Concordia Bus Finland, tuomion 59 kohdan viimeinen virke ja 64 kohta ja edellä alaviitteessä 20 mainittu asia EVN ja Wienstrom, tuomion 66 kohta.

89. Avoimuusperiaate, joka on otettava huomioon direktiivin 2004/18 26 artiklan yhteydessä,[31] ei myöskään lähtökohtaisesti estä sitä, että hankintaviranomainen viittaa reilun kaupan laatumerkkiin selventääkseen sopimuksen toteuttamiselle asettamiaan sosiaalisia ehtoja ja jättää samalla luettelematta yksityiskohtaisesti laatumerkin perustana olevat perusteet. Kuten edellä jo ympäristömerkin yhteydessä todettiin,[32] kohtuullisen valistuneelta ja tavanomaisen huolelliselta tarjoajalta voidaan odottaa, että hän tuntee kyseisillä markkinoilla käytettävät reilun kaupan laatumerkit tai ainakin osaa hakea tällaisten merkkien sertifiointielimestä tietoa niihin sovellettavista perusteista.

90. Hankintamenettelyn toteuttamista ja myöhempää sopimuksen toteuttamista voidaan jopa helpottaa huomattavasti, kun kyseisten yritysten sallitaan todistaa hankintaviranomaisten asettamien sosiaalisten ehtojen noudattaminen viittaamalla reilun kaupan laatumerkkeihin. Tällä tavalla sekä hankintaviranomaisten että potentiaalisten tarjoajien ja myöhemmän sopimuspuolen hallinnolliset kustannukset saadaan pysymään mahdollisimman pieninä.

91. Komission istunnossa esittämän väitteen vastaisesti hankintaviranomaisilta ei kerta kaikkiaan voida vaatia, että ne esittävät tarjouskilpailun ehdoissa käsityksensä reilun kaupan käsitteestä. Useimmilta luultavasti puuttuu täysin siihen tarvittava asiantuntemus. Hankintaviranomaisten erilaisiin käsityksiin siitä, mitä reilu kauppa tarkoittaa (esimerkiksi hintataso, kauppiaiden ja kehittyvissä maissa toimivien tuottajien toimitussuhteiden kohtuullinen kesto sekä tuotannon ennakkorahoituksen laatu ja laajuus[33]), sisältyy se vakava vaara, että markkinat pirstaloituvat. Sen vuoksi on sekä potentiaalisten tarjoajien että hankintaviranomaisten etu, että julkisia tavarahankintoja koskevien sopimusten tekemisen yhteydessä sallittaisiin viittaaminen reilun kaupan laatumerkkeihin.

92. Direktiivin 2004/18 26 artiklan mukaan hankintaviranomaisten vahvistamien sopimuksen toteuttamisen sosiaalisten ehtojen on kuitenkin oltava unionin oikeuden mukaisia. Tämä merkitsee erityisesti sitä, etteivät ehdot saa johtaa välittömään tai välilliseen syrjintään.[34]

93. Käsiteltävässä asiassa rikottiin viimeksi mainittua vaatimusta. Noord-Hollandin maakunta ei käyttänyt viittausta Max Havelaar -laatumerkkiin ainoastaan selventääkseen sosiaalipoliittisia käsityksiään reilusta kaupasta. Se ei myöskään tyytynyt vain ilmoittamaan, että olettamana on, että Max Havelaar -laatumerkillä varustetut tuotteet olisivat sen sopimuksen toteuttamisen sosiaalipoliittisten vaatimusten mukaisia. Se pikemminkin määräsi Max Havelaar -laatumerkin sellaisenaan pakolliseksi, niin että sille sai toimittaa ainoastaan tällä tietyllä laatumerkillä varustettua kahvia ja teetä mutta ei mitään muuta kahvia ja teetä.[35]

94. Näin ollen se ensinnäkin asetti epäedullisempaan asemaan sellaiset – erityisesti muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet – yritykset, joiden kahvi ja tee on varustettu muulla laatumerkillä kuin ennen kaikkea Alankomaissa ja Belgiassa tavallisella Max Havelaar -laatumerkillä. Lisäksi se saattoi huonompaan asemaan yritykset, joiden valikoimassa on reilun kaupan kahvia ja teetä mutta joilla ei kuitenkaan ole laatumerkkiä.[36]

95. Edellä esitetystä voidaan päätellä, että Noord-Hollandin maakunnan menettelytapa eli se, että toimitettavalta kahvilta ja teeltä edellytetään tiettyä reilun kaupan laatumerkkiä – Max Havelaar -laatumerkkiä – oli direktiivin 2004/18 26 artiklan vastainen.

31 — Ks. direktiivin 2004/18 2 artikla sekä johdanto-osan 2 ja 33 perustelukappale.

32 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

33 — Se, mitkä kaupankäynnin ehdot ovat kohtuulliset, voi lisäksi vaihdella paljonkin tuotteen ja tuottajamaan mukaan. Epäselvissä tapauksissa reilun kaupan merkin myöntävä sertifiointielin voi arvioida sen paremmin ja objektiivisemmin kuin toimittaja tai hankintaviranomainen.

34 — Direktiivin 2004/18 johdanto-osan 29 perustelukappale; vastaavasti edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Beentjes, tuomion 30 kohta.

35 — Ks. tästä myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 66 kohdassa EKO-laatumerkistä esitetty.

36 — Ks. tästä myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen 65 kohdassa EKO-laatumerkistä esitetty.

96. Kuten jo todettiin,[37] tätä arviota ei muuta hankintaviranomaisen myöhemmin tiedonantonsa 11 kohdassa esittämä selvennys, jonka mukaan viittaus Max Havelaar -laatumerkkiin on tulkittava niin, että siihen liittyy ilmaisu ”tai vastaavien”.

97. Huomautettakoon vielä, että samat pohdiskelut, jotka esitettiin edellä direktiivin 2004/18 26 artiklan yhteydessä, koskevat myös direktiivin 23 artiklan 8 kohtaa, mikäli unionin tuomioistuin edellä esittämäni käsityksen[38] vastaisesti katsoisi, että viimeksi mainittua säännöstä voidaan soveltaa.

3. Yhteenveto ensimmäisestä kanneperusteesta

98. Komission ensimmäinen kanneperuste on perusteltu ainoastaan osittain. Se on hyväksyttävä direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdan rikkomisen osalta mutta hylättävä siltä osin kuin se perustuu direktiivin 23 artiklan 8 kohdan rikkomiseen.

B *Kolmas kanneperuste: sopimuksentekoperusteissa esitetty viittaus toimitettavien valmistusaineiden Max Havelaar- ja EKO-laatumerkkeihin*

99. Koska komission kolmas kanneperuste liittyy temaattisesti läheisesti ensimmäiseen kanneperusteeseen, se on hyödyllistä tutkia heti tämän perään. Kolmas kanneperuste koskee direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan a alakohdan rikkomista. Mainitusta säännöksestä käy ilmi, mitä hankintasopimuksen tekoperusteita hankintaviranomaiset saavat käyttää hankintasopimusta tehdessään. Tätä säännöstä on komission mielestä rikottu siten, että Noord-Hollandin maakunta on muotoillut sopimuksentekoperusteet siten, että niissä viitataan Max Havelaar- ja/tai EKO-laatumerkkeihin tai ainakin samoihin lähtökohtiin perustuviin laatumerkkeihin.

100. Tämä kanneperuste koskee nimenomaisesti vaatimusprofiilin 35 kohtaa, jossa tarjoajille esitetään Noord-Hollandin maakunnan ”toive” siitä, että toimitettavien ”valmistusaineiden” (nimittäin sokerin, maitojauheen ja kaakaon) pitäisi ”mahdollisuuksien mukaan” olla EKO- ja/tai Max Havelaar -laatumerkkien mukaisia. Tämän toiveen noudattamisesta saattoi saada hankintamenettelyssä jopa 15 pistettä. Hankintaviranomainen selvensi vielä tiedonantonsa 12 kohdassa, että se hyväksyy myös ”vastaavat” laatumerkit, ja lisäsi, että valmistusaineissa ”saa olla merkki, joka perustuu samoihin lähtökohtiin” kuin EKO- ja Max Havelaar -laatumerkit.

1. Alustava huomautus

101. Direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan a alakohtaa sovelletaan, kun hankintaviranomainen – kuten nyt – on päättänyt tehdä sopimuksen kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella.[39] Kuten mainitun säännöksen sanamuodosta ja erityisesti ilmaisun ”esimerkiksi” käytöstä yksiselitteisesti käy ilmi, itse asetuksessa 2004/18 ei esitetä tyhjentävää luetteloa perusteista, joiden mukaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous on määriteltävä.[40]

102. Perusteiden ei tarvitse välttämättä olla puhtaasti taloudellisia. Sellaisetkin seikat, jotka eivät ole puhtaasti taloudellisia, saattavat nimittäin vaikuttaa tarjouksen arvoon kyseisen hankintaviranomaisen näkökulmasta. Tämä näkyy jo direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodossa,

37 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 67 kohta.

38 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 74–81 kohta.

39 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 16 kohta.

40 — Vastaavasti direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan a alakohtaa edeltävistä säännöksistä edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Concordia Bus Finland, tuomion 54 kohta; asia C-19/00, SIAC Construction, tuomio 18.10.2001 (Kok., s. I-7725, 35 kohta); asia C-315/01, GAT, tuomio 19.6.2003 (Kok., s. I-6351, 63 kohta) ja asia C-532/06, Lianakis ym., tuomio 24.1.2008 (Kok., s. I-251, 29 kohta).

jonka mukaan kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen määrittelyssä voivat vaikuttaa muun muassa esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet sekä ympäristöystävällisyys. [41]

103. Tästä syystä mikään ei estä hankintaviranomaista ottamasta kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen määrittelyssä huomioon myös ympäristönäkökohtia ja sosiaalisia näkökohtia. [42]

104. Tämä toteamus ei kuitenkaan merkitse sitä, että hankintaviranomainen voisi ottaa huomioon mitä tahansa tällaisia perusteita. Oikeuskäytännön mukaan voidaan nimittäin käyttää ainoastaan perusteita, joiden avulla voidaan tosiasiallisesti selvittää, mikä tarjouksista on kokonaistaloudellisesti edullisin. [43]

105. Hankintaviranomaisella ei ole tässä yhteydessä rajatonta päätäntävapautta. [44] Kuten nimittäin direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodosta käy ilmi, hankintaviranomaisen huomioon ottamien perusteiden on liityttävä hankintasopimuksen kohteeseen. [45] Niiden pitää olla sopivia hintalaatusuhteeltaan parhaan tarjouksen määrittelyyn. [46] Lisäksi on käytettävä puolueettomia perusteita, joilla varmistetaan avoimuuden, syrjintäkiellon ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden noudattaminen ja joilla taataan, että tarjoukset arvioidaan todellisen kilpailun olosuhteissa. [47]

106. Näitä periaatteita loukattiin komission käsityksen mukaan käsiteltävässä asiassa kahdella tavalla: Max Havelaar- ja EKO-laatumerkit eivät ensinnäkään liity millään tavalla hankintasopimuksen kohteeseen (ks. jäljempänä 2 kohta). Toiseksi Noord-Hollandin maakunta otti sopimuksentekoperusteeksi molemmat laatumerkit sellaisenaan eikä ainoastaan ottanut huomioon niiden perustana olevia sisältövaatimuksia (ks. jäljempänä 3 kohta). Näitä molempia komission esittämiä perusteluja on tutkittava lähemmin.

2. Kolmannen kanneperusteen ensimmäinen perustelu: hankintasopimuksen kohteen ja laatumerkkien väitetty toisiinsa liittymättömyys

107. Komissio vetoaa ensinnäkin siihen, etteivät hankintasopimuksen kohde ja Noord-Hollandin maakunnan perusteina käyttämät EKO- ja Max Havelaar -laatumerkit liity mitenkään toisiinsa, koska kyseiset laatumerkit viittaavat ainoastaan potentiaalisten tarjoajien yleiseen ostopolitiikkaan.

108. Tämä perustelu ei vakuuta ja on ristiriidassa sen kanssa, mitä komissio itse väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan. [48] Komission käsityksen vastaisesti kumpikin kyseessä olevista laatumerkeistä liittyy riittävästi hankintasopimuksen kohteeseen.

109. EKO-laatumerkki nimittäin koskee suoraan toimitettavien valmistusaineiden ominaisuuksia – tarkemmin sanoen ympäristöominaisuuksia. Laatumerkin, jonka komissio itse luokitteli direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdan, luettuna yhdessä 3 kohdan b alakohdan kanssa, yhteydessä toimitettavien tavaroiden toiminnallisen suorituskyvyn ja toiminnallisten vaatimusten määrittelyssä tarvittavaksi tekniseksi eritelmäksi, ei voida direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan yhteydessä katsoa olevan täysin hankintasopimuksen kohteeseen liittymätön.

41 — Vastaavasti jo edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Concordia Bus Finland, tuomion 55 kohta.

42 — Ks. myös direktiivin 2004/18 johdanto-osan 46 perustelukappaleen neljäs kohta.

43 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Beentjes, tuomion 19 kohta; edellä alaviitteessä 40 mainittu asia SIAC Construction, tuomion 36 kohta; edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Concordia Bus Finland, tuomion 59 kohta; edellä alaviitteessä 40 mainittu asia GAT, tuomion 64 kohta ja edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Lianakis ym., tuomion 29 ja 30 kohta.

44 — Edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Beentjes, tuomion 26 kohta; edellä alaviitteessä 40 mainittu asia SIAC Construction, tuomion 37 kohta; edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Concordia Bus Finland, tuomion 61 ja 64 kohta ja asia C-331/04, ATI EAC e Viaggi di Maio ym., tuomio 24.11.2005 (Kok., s. I-10109, 21 kohta, ATI EAC -tapaus).

45 — Vastaavasti jo edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Concordia Bus Finland, tuomion 59 kohdan viimeinen virke ja 64 kohta; edellä alaviitteessä 20 mainittu asia EVN ja Wienstrom, tuomion 66 kohta ja edellä alaviitteessä 43 mainittu ATI EAC -tapaus, tuomion 21 kohta.

46 — Direktiivin 2004/18 johdanto-osan 46 perustelukappaleen kolmas kohta; ks. myös direktiivin johdanto-osan viides perustelukappale.

47 — Direktiivin 2004/18 johdanto-osan 46 perustelukappaleen ensimmäinen kohta ja toinen perustelukappale; vastaavasti edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Concordia Bus Finland, tuomion 12 kohta ja edellä alaviitteessä 44 mainittu ns. ATI EAC -tapaus, tuomion 21 kohta.

48 — Komissio totesi ensimmäisen kanneperusteensa yhteydessä, että sekä EKO-laatumerkki että Max Havelaar -laatumerkki on katsottava tekniseksi eritelmäksi, ja arvioi niitä direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 ja 8 kohdan perusteella.

110. Max Havelaar -laatumerkistä voidaan sanoa, ettei siinä varsinaisesti määritellä tuotteen sellaisia ominaisuuksia, joilla on merkitystä teknisten eritelmien yhteydessä (direktiivin 2004/18 23 artikla).[49] Tämä laatumerkki antaa kuitenkin tietoa siitä, ovatko toimitettavat tavarat reilun kaupan tuotteita. Tällainen näkökohta voidaan ottaa huomioon sopimuksen toteuttamisen ehtojen yhteydessä (direktiivin 2004/18 26 artikla).[50] Sen vuoksi yhteyttä hankintasopimuksen kohteeseen (tässä: sokerin, maitojauheen ja kaakaon kaltaisten ”valmistusaineiden” toimitus) ei voida sulkea pois suoralta kädeltä. Hankintaviranomainen, joka tarjouspyyntöasiakirjojen mukaan arvostaa sosiaalisesti vastuullista kauppaa, voi hintalaatusuhdetta määritellessään pitää hyvinkin merkittävänä sitä, onko toimitettava tavara hankittu tuottajalta reilun kaupan ehdoilla vai ei. Sokeri ei todellisuudessa maistu erilaiselta sen mukaan, onko se reilun vai epäreilun kaupan sokeria. Tuote, joka on tullut markkinoille epäreiluilla ehdoilla, jättää kuitenkin sosiaalisesti vastuullisen asiakkaan suuhun kitkerän jälkimaun.

111. Silloin mentäisiin varmasti liian pitkälle, jos hankintaviranomainen haluaisi kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta määritellessään arvioida potentiaalisten tarjoajien yleisen ostopolitiikan ja ottaa huomioon, ovatko kaikki niiden valikoimissa olevat tuotteet reilun kaupan tuotteita – olkoot ne sitten hankintasopimuksen kohteena tai ei.[51]

112. Käsiteltävässä asiassa ei voida kuitenkaan puhua näin laajasta reilun kaupan näkökohdan huomioon ottamisesta. Kuten Alankomaat perustellusti on huomauttanut, Noord-Hollandin maakunta viittasi vaatimusprofiilinsa 35 kohdassa ainoastaan siihen, oliko sille toimitettavat ”valmistusaineet” varustettu laatumerkillä, jolla voitiin todistaa niiden alkuperä reilun kaupan tuotteina. Max Havelaar -laatumerkin käyttö riidanalaisissa tarjouspyyntöasiakirjoissa liittyi näin ollen yksiselitteisesti ja erityisellä tavalla hankintasopimuksen kohteeseen.

113. Näin ollen komission kolmannen kanneperusteen ensimmäinen perustelu on hylättävä.

3. Kolmannen kanneperusteen toinen perustelu: viittaus laatumerkkiin sen perustana olevien perusteiden sijasta

114. Seuraavaksi on tutkittava, rikottiinko direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tavalla, jolla Noord-Hollandin maakunta viittasi käsiteltävässä asiassa vaatimusprofiilin 35 kohdassa EKO- ja Max Havelaar -laatumerkkeihin.

115. Asianosaiset tulkitsevat tilannetta tältä osin eri tavalla. Komission lähtökohtana on, että hankintaviranomainen teki EKO-laatumerkistä ja Max Havelaar -laatumerkistä sellaisenaan ”valmistusaineiden” (nimittäin sokerin, maitojauheen ja kaakaon) hankintasopimuksen tekoperusteen, kun taas Alankomaat katsoo, että Noord-Hollandin maakunta halusi ainoastaan viitata laatumerkkien perustana oleviin sisällöllisiin vaatimuksiin.

116. Komission näkökannalle on paremmat perusteet.

117. Noord-Hollandin maakunta korosti tosin sekä Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaisemassaan hankintailmoituksessa että tarjouspyyntöasiakirjoissa yleisin sanakääntein tavoitettaan käyttää kahviautomaateissa entistä enemmän luonnonmukaisia ja reilun kaupan tuotteita. Vaatimusprofiilin 35 kohdassa se kuitenkin esitti tarjoajille ”toiveensa” siitä, että toimitettavien valmistusaineiden pitäisi ”mahdollisuuksien mukaan” olla EKO- ja/tai Max Havelaar -laatumerkkien

49 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 74–81 kohta.

50 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 85–87 kohta.

51 — Samaan tapaan – vaikkakin toisessa yhteydessä – edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Beentjes, tuomion 28 kohta (tarjoajien yleisestä kyvystä työllistää pitkäaikaistyöttömiä) ja edellä alaviitteessä 20 mainittu asia EVN ja Wienstrom, tuomion 70–72 kohta (tarjoajien kyvystä toimittaa tarjouspyynnössä edellytetyn sähkömäärän lisäksi mahdollisimman suurta määrää). Ks. lisäksi edellä tämän ratkaisuehdotuksen 88 kohta.

mukaisia. Se täsmensi tätä lausuntoa tiedonannon 12 kohdassa siten, että valmistusaineilla sai olla muukin laatumerkki, joka perustuu samoihin lähtökohtiin kuin EKO- ja Max Havelaar -laatumerkki. Luonnonmukaisia ja reilun kaupan valmistusaineita, joilla *ei ole laatumerkkiä*, ei kuitenkaan mainittu sen enempää vaatimusprofiilissa kuin tiedonannossakaan.

118. Potentiaaliset tarjoajat, joiden tulkinta tarjouskilpailun ehdoista on ratkaiseva,[52] saattoivat ymmärtää kaiken tämän ainoastaan siten, että niiltä edellytettiin EKO- ja/tai Max Havelaar -laatumerkeillä tai vastaavalla laatumerkillä varustettujen valmistusaineiden toimittamista, jotta ne menestyisivät hankintamenettelyssä.

119. Hankintaviranomaisen tällainen menettelytapa ei ole hankintasopimuksen tekoperusteiden laatimiselle direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan a alakohdassa asetettujen oikeudellisten vaatimusten mukainen.

120. Toisin kuin komissio katsoo, tämä ei johdu väitetystä avoimuuden puutteesta laatumerkkeihin viittaamisen yhteydessä.[53] Kuten jo todettiin,[54] kohtuullisen valistuneelta ja tavanomaisen huolelliselta tarjoajalta voidaan aivan hyvin odottaa, että hän tuntee kyseisillä markkinoilla käytettävät laatumerkit tai ainakin osaa hakea tällaisten merkkien sertifiointielimestä tietoa niihin sovellettavista perusteista.

121. Oli myös täysin mahdollista, että potentiaaliset tarjoajat tarjosivat tavaroita, joilla oli laatumerkki, joka perustui samoihin lähtökohtiin kuin EKO- ja Max Havelaar -laatumerkit. Alankomaiden hallituksen tältä osin riitauttamattomien lausumien mukaan EKO-laatumerkki perustuu[55] yksinomaan niin sanotun EY:n luonnonmukaista maataloustuotantoa koskevan asetuksen[56] perusteisiin, ja Max Havelaar -laatumerkki on samansisältöinen kuin kansainvälinen reilun kaupan merkki, jota Fairtrade Labelling Organisationiin liittyneet elimet myöntävät useissa maissa.[57]

122. Se, että hankintaviranomainen – kuten tässä Noord-Hollandin maakunta – antaa hankintasopimuksen tekoperusteissa lisäpisteitä siitä, että toimitettavat tuotteet on varustettu luonnonmukaiseen tuotantoon ja reiluun kauppaan liittyvällä laatumerkillä, loukkaa kuitenkin syrjintäkiellon ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita[58] sekä julkisten hankintojen kilpailulle avaamisen periaatetta,[59] jotka on otettava huomioon direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan a alakohdan yhteydessä.[60] Tällöin saatetaan nimittäin huonompaan asemaan yritykset, joiden valikoimassa on luonnonmukaisesti tuotettuja ja reilun kaupan tuotteita mutta joilla ei kuitenkaan ole laatumerkkiä. Potentiaalisilla tarjoajilla pitää olla mahdollisuus todistaa, että niiden tavarat ovat täysin hankintaviranomaisten laatimien hankintasopimuksen tekoperusteiden mukaisia, vaikka niillä olisi jokin muu laatumerkki kuin hankintaviranomaisten mainitsemat laatumerkit tai ei olisi laatumerkkiä ollenkaan.

123. Tässä yhteydessä on hylättävä Alankomaiden väite, jonka mukaan EKO- ja Max Havelaar -laatumerkit eivät olleet toimitettavien ”valmistusaineiden” pakollisia vaatimuksia vaan ainoastaan hankintaviranomaisen ”toiveita”, jotka eivät olleet sitovia ja joista palkittiin merkityksettömällä pistemäärällä. Muutamakin piste voi nimittäin olla ratkaiseva hankintamenettelyssä, jossa käytetään

52 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 64 kohta.

53 — Direktiivin 2004/18 johdanto-osan 46 perustelukappaleen ensimmäinen ja toinen kohta.

54 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

55 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 28 kohta.

56 — Riidanalaisen hankintasopimuksen tekoajankohtana oli voimassa maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 24.6.1991 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2092/91 (EYVL L 198, s. 1), joka kumottiin myöhemmin luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 2092/91 kumoamisesta 28.6.2007 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 834/2007 (EUVL L 189, s. 1).

57 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 27 kohta.

58 — Direktiivin 2004/18 johdanto-osan 46 perustelukappaleen ensimmäinen ja neljäs kohta.

59 — Direktiivin 2004/18 johdanto-osan toinen perustelukappale.

60 — Vastaavasti edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Beentjes, tuomion 29 kohta; asia C-225/98, komissio v. Ranska, tuomio 26.9.2000 (Kok., s. I-7445, 50 kohta); edellä alaviitteessä 12 mainittu asia Concordia Bus Finland, tuomion 63 ja 64 kohta ja edellä alaviitteessä 20 mainittu asia EVN ja Wienstrom, tuomion 69 kohta.

pisteisiin perustuvaa arviointimenettelyä. Toisaalta kaikkien hankintasopimuksen tekoperusteiden – sellaistenkin, joita hankintaviranomaiset painottavat suhteellisen vähän – on tinkimättä oltava hankintalainsäädännön perusperiaatteiden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteen, mukaisia. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mainittuja periaatteita on noudatettava hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa. [61]

124. Kaiken kaikkiaan on todettava, että direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on rikottu. Komission kolmas väite on perusteltu.

C Toinen kanneperuste: väitetty viittaaminen kestäviin hankintoihin ja yhteiskunnallisesti vastuulliseen käyttäytymiseen hankintaperusteena

125. Komission toinen kanneperuste perustuu direktiivin 2004/18 2 artiklaan, 44 artiklan 2 kohtaan ja 48 artiklan 1 ja 2 kohtaan, joissa säädetään ensinnäkin hankintasopimuksia tehtäessä lainsäädännön mukaan noudatettavasta avoimuusperiaatteesta (2 artikla) ja toiseksi hankintaviranomaisten tekemän yritysten pätevyyden arvioinnin ehdoista (44 ja 48 artikla). Komission käsityksen mukaan näitä säännöksiä rikottiin siten, että Noord-Hollandin maakunta asetti perusteita ja vaati todisteita, jotka – komission mielestä – yleisesti koskivat potentiaalisten tarjoajien kestävää hankintatoimintaa ja sitä, miten ne noudattavat yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevaa periaatetta.

126. Yksityiskohtaisemmin tämä kanneperuste koskee tarjouspyyntöasiakirjojen otsaketta 4.4.4, jossa Noord-Hollandin maakunta vaatii, että potentiaalisten tarjoajien on täytettävä ”kestäviä hankintoja ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevat perusteet”. Lisäksi siinä pyydetään tarjoajia ilmoittamaan, millä tavalla ne täyttävät kestäviä hankintoja ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevat perusteet ja millä tavalla ne vaikuttavat ”kestävämpien kahvimarkkinoiden aikaansaamiseen ja ympäristöteknisesti, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti vastuulliseen kahvintuotantoon”. [62]

1. Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa: tarjoajien teknisen pätevyyden osoittamiseen liittyviksi kielletyksi väitetyt vaatimukset (direktiivin 2004/18 48 artiklan 1 kohta, luettuna yhdessä 2 kohdan kanssa)

127. Toisen kanneperusteen ensimmäinen osa koskee erityisesti tarjoajien teknisen pätevyyden osoittamiseen liittyviä vaatimuksia. Komission käsityksen mukaan Noord-Hollandin maakunta ei esittäessään tarjouspyyntöasiakirjoissa potentiaalisten tarjoajien kestävää hankintakäyttäytymistä ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevan periaatteen noudattamista koskevia näkemyksiä noudata niitä tiukkoja rajoja, jotka direktiivin 2004/18 48 artiklassa asetetaan taloudellisten toimijoiden teknisen ja ammatillisen pätevyyden arvioinnille ja todentamiselle.

128. Kuten Alankomaat perustellusti huomauttaa, toisen kanneperusteen tämä osa perustuu tarjouspyyntöasiakirjojen otsakkeen 4.4.4 virheelliseen tulkintaan. Vaatimukset, joita siinä esitetään potentiaalisille tarjoajille, eivät nimittäin lainkaan liity tarjoajien tekniseen tai ammatilliseen pätevyyteen. Kuten otsakkeen 4.4.4 otsikostakin käy ilmi, kyse on pikemminkin tarjottavien palvelujen laatuvaatimuksista.

129. Myös tarjouspyyntöasiakirjojen otsakkeen 4.4.4 yleinen asiayhteys vahvistaa tätä vaikutelmaa. Tarjouspyyntöasiakirjojen 4.4 kohta oli nimeltään ”Soveltuvuusvaatimukset/vähimmäisvaatimukset”, mikä viittaa siihen, ettei kyse ollut ainoastaan potentiaalisten tarjoajien soveltuvuudesta (tai pätevyydestä) – esimerkiksi otsakkeessa 4.4.3 käsitellään tarjoajien kokemusta – vaan myös muista näkökohdista. Näihin muihin näkökohtiin kuuluu myös vastaus tässä yhteydessä kiinnostavaan kysymykseen, millä tavalla kukin tarjoaja aikoo täyttää kestäviä hankintoja ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevat perusteet (tarjouspyyntöasiakirjojen otsake 4.4.4).

61 — Ks. julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön eri aloilta asia C-87/94, komissio v. Belgia, tuomio 25.4.1996 (Kok., s. I-2043, 54 kohta); asia C-470/99, Universale-Bau ym., tuomio 12.12.2002 (Kok., s. I-11617, 93 kohta); edellä alaviitteessä 20 mainittu asia EVN ja Wienstrom, tuomion 56 kohta ja edellä alaviitteessä 44 mainittu ns. ATI EAC -tapaus, tuomion 22 kohta.

62 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 19 kohta.

130. Näin ollen riidanalainen tarjouspyyntöasiakirjojen otsake 4.4.4 ei komission käsityksen vastaisesti edes kuulu direktiivin 2004/18 48 artiklan 1 ja 2 kohdan soveltamisalaan, minkä vuoksi sitä ei myöskään voida arvioida näiden säännösten perusteella.

131. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin haluaa kuitenkin soveltaa direktiivin kyseisiä säännöksiä, totean, etteivät ne ole esteenä tarjouspyyntöasiakirjojen otsakkeen 4.4.4 kaltaiselle sopimusehdolle.

132. Direktiivin 2004/18 48 artikla sisältää kiistattomasti tyhjentävän luettelon niistä todisteista, joita hankintaviranomaiset voivat vaatia taloudellisia toimijoita esittämään teknisen pätevyytensä osoittamiseksi. [63]

133. Noord-Hollandin maakunnan oli kuitenkin mahdollista perustaa tarjouspyyntöasiakirjojen otsakkeen 4.4.4 ”laatuvaatimukset” direktiivin 2004/18 48 artiklan 2 kohdan erääseen lausekkeeseen, nimittäin c alakohtaan, jossa säädetään nimenomaisesti, että tavarantoimittajan teknisen pätevyyden voi osoittaa ”kuvaus tavarantoimittajan – – laadunvarmistukseen käyttämistä teknisistä välineistä”. Alankomaat on perustellusti viitannut tähän.

134. Näin ollen väite direktiivin 2004/18 48 artiklan rikkomisesta on perusteeton.

2. Toisen kanneperusteen toinen osa: tarjoajien soveltuvuudelle asetettujen vaatimusten ja hankintasopimuksen kohteen väitetty toisiinsa liittymättömyys (direktiivin 2004/18 44 artiklan 2 kohta)

135. Toisen kanneperusteen toinen osa perustuu direktiivin 2004/18 44 artiklan 2 kohtaan. Tässä säännöksessä säädetään pääpiirteissään, että hankintaviranomaiset saavat asettaa potentiaalisten tarjoajien soveltuvuudelle tiettyjä vähimmäisvaatimuksia, kunhan ne liittyvät hankintasopimuksen kohteeseen ja ovat oikeassa suhteessa siihen nähden. [64]

136. Komissio katsoo, että direktiivin 2004/18 44 artiklan 2 kohtaa on rikottu, koska sen mielestä tarjouspyyntöasiakirjoissa esitetyt potentiaalisten tarjoajien kestävää hankintakäyttäytymistä ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevan periaatteen noudattamista koskevat näkemykset eivät liittyneet riidanalaisen julkista tavarahankintaa koskevan sopimuksen toteuttamiseen vaan koskivat pikemminkin taloudellisten toimijoiden yleistä ostopolitiikkaa.

137. Tätä väitettä ei voida hyväksyä pelkästään sen perusteella, että Alankomaat puolustautui sitä vastaan suhteellisen laimeasti oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä. [65] Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on nimittäin niin, että kun kyse on SEUT 258 artiklan mukaisesta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä, jäsenvaltio ei ole minkään menettelysäännön nojalla velvollinen esittämään jo oikeudenkäyntiä edeltävän vaiheen aikana kaikkia väitteitään puolustautuakseen. [66] Oikeudenkäynnissä Alankomaat puolustautui joka tapauksessa voimakkaasti direktiivin 2004/18 44 artiklan 2 kohdan rikkomista koskevaa väitettä vastaan.

63 — Ks. vastaavasti asia 76/81, Transporoute, tuomio 10.2.1982 (Kok., s. 417, Kok. Ep. VI, s. 333, 8, 9 ja 15 kohta); yhdistetyt asiat 27/86-29/86, CEI, tuomio 9.7.1987 (Kok., s. 3347, 9 kohta) ja asia C-272/91, komissio v. Italia, tuomio 26.4.1994 (Kok., s. I-1409, 35 kohta), jotka koskivat direktiivin 2004/18 48 artiklaan verrattavissa olevia säännöstöjä.

64 — Ks. erityisesti direktiivin 2004/18 44 artiklan 2 kohdan toinen alakohta.

65 — Komissio lainaa Alankomaiden viralliseen huomautukseen antaman vastauksen sivua 6, jossa Alankomaiden on väitetty myöntäneen, että riidanalaiset tarjouskilpailun ehdot ”eivät liittyneet yksinomaan hankintasopimuksen kohteeseen”.

66 — Asia C-414/97, komissio v. Espanja, tuomio 16.9.1999 (Kok., s. I-5585, 19 kohta) ja edellä alaviitteessä 28 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 49 kohdan loppu.

138. Direktiivin 2004/18 44 artiklan 2 kohdan rikkomista koskeva kanneperuste ei ole asiallisestikaan perusteltu. Tarjouspyyntöasiakirjojen riidanalaisessa otsakkeessa 4.4.4 ei ensinnäkään, kuten jo mainittiin, ole kyse potentiaalisten tarjoajien soveltuvuutta tai teknistä pätevyyttä koskevasta vaatimuksesta,[67] joten direktiivin 2004/18 44 artiklaa ei edes sovelleta. Toiseksi ei voi myöskään väittää, ettei tarjouspyyntöasiakirjojen otsake 4.4.4 liittyisi riittävästi hankintasopimuksen kohteeseen.

139. Hankintasopimuksen kohteena oli – tässä yhteydessä kiinnostavilta osin – kahvin, teen ja muiden valmistusaineiden toimittaminen kahviautomaatteihin, missä yhteydessä hankintaviranomainen arvosti erityisesti kestäviä tuotteita, joiden piti olla luonnonmukaisia ja reilun kaupan tuotteita. Tällaiset vaatimukset liittyvät, kuten jo ensimmäisen kanneperusteen käsittelyn yhteydessä todettiin, osittain toimitettavien tavaroiden tuoteominaisuuksien kuvaamiseen (direktiivin 2004/18 23 artiklassa tarkoitetut ympäristöominaisuudet), osittain sopimuksen toteuttamisen muiden ehtojen kuvaamiseen (direktiivin 2004/18 26 artiklassa tarkoitetut sosiaaliset näkökohdat).

140. Koska riidanalaisessa hankintasopimuksessa olivat tärkeässä asemassa sekä kestävyys että ympäristövaikutukset, hankintaviranomaista ei voitu kieltää kysymästä potentiaalisilta tarjoajilta, millä tavalla ne täyttivät ”kestäviä hankintoja ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevat perusteet” ja millä tavalla ne vaikuttivat ”kestävämpien kahvimarkkinoiden aikaansaamiseen ja ympäristöteknisesti, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti vastuulliseen kahvintuotantoon”.

141. On aivan laillista, että hankintaviranomainen pyytää potentiaalisilta tarjoajilta tietoa siitä, miten ne aikovat täyttää hankintaviranomaisen sopimukselle asettamat tavoitteet. Toisin kuin komissio katsoo, tällöin ei ole ensi sijassa kyse potentiaalisten tarjoajien yleisestä ostopolitiikasta, vaan ennemminkin niihin tavaroihin, siis kahviin, teehen ja muihin valmistusaineisiin, joita konkreettisesti toimitetaan, liittyvästä hankintakäyttäytymisestä.[68]

142. Näin ollen myöskin direktiivin 2004/18 44 artiklan 2 kohdan rikkomista koskeva väite on perusteeton.

3. Toisen kanneperusteen kolmas osa: väitetty yleisen avoimuusperiaatteen loukkaaminen (direktiivin 2004/18 2 artikla)

143. Toisen kanneperusteen kolmannessa osassa komissio esittää lopuksi toissijaisesti väitteen direktiivin 2004/18 2 artiklaan sisältyvän yleisen avoimuusperiaatteen loukkaamisesta.[69]

144. Tällä EU:n julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön perusperiaatteella pyritään pääasiallisesti takaamaan, ettei hankintaviranomainen harjoita suosintaa tai käytä mielivaltaa. Se edellyttää, että kaikki hankintamenettelyn ehdot ja yksityiskohtaiset säännöt esitetään selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti tarjouskilpailuilmoituksessa tai tarjouseritelmässä siten, että yhtäältä mahdollistetaan kaikille kohtuullisen valistuneille ja tavanomaisen huolellisille tarjoajille niiden täsmällisen ulottuvuuden ymmärtäminen ja niiden tulkitseminen samalla tavalla ja että toisaalta mahdollistetaan hankintaviranomaiselle sen tarkistaminen, vastaavatko tarjoajien tarjoukset kyseessä olevaa hankintaa sääntöleviä arviointiperusteita.[70]

145. Komissio moittii sitä, että tarjouspyyntöasiakirjojen otsakkeessa 4.4.4 esitetyt vaatimukset ovat liian yleisiä ja epätäsmällisiä.

67 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 128–130 kohta.

68 — Ks. ensimmäistä ja kolmatta kanneperustetta koskevat toteamukseni (erityisesti edellä tämän ratkaisuehdotuksen 88 ja 109–112 kohta).

69 — Ks. myös direktiivin 2004/18 johdanto-osan 2 ja 39 perustelukappale.

70 — Edellä alaviitteessä 19 mainittu asia komissio v. CAS Succhi di Frutta, tuomion 111 kohta; vastaavasti asia C-340/02, komissio v. Ranska, tuomio 14.10.2004 (Kok., s. I-9845, 34 kohta) ja asia C-299/08, komissio v. Ranska, tuomio 10.12.2009 (Kok., s. I-11587, 41 kohta), jonka mukaan avoimuusperiaate edellyttää, että julkisia hankintoja koskevan sopimuksen kohde ja sopimuksen tekoperusteet määritetään selvästi.

146. Olen tästä samaa mieltä. Tarjouspyyntöasiakirjojen riidanalaisesta kohdasta ei käy riittävän selvästi ilmi, minkälaisia täsmennyksiä ja todisteita hankintaviranomainen vaatii potentiaalisilta tarjoajilta. Noord-Hollandin maakunnan valitsemien sanamuotojen perusteella ei saada varmuutta siitä, mitä täsmällisesti ottaen tarkoitetaan, kun puhutaan ”kestävistä hankinnoista ja yhteiskunnallisesti vastuullisista yrityksistä” sekä myötävaikuttamisesta ”kestävämpien kahvimarkkinoiden aikaansaamiseen ja ympäristöteknisesti, yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti vastuulliseen kahvintuotantoon”.

147. Täsmällisempi kuvaus siitä, mitä Noord-Hollandin maakunta odotti potentiaalisilta tarjoajilta, olisi ollut tarpeen. Maakunta olisi voinut kysyä esimerkiksi mahdollisista reilua kauppaa ja luonnonmukaista tuotantoa koskevista sopimuksista, joita potentiaaliset tarjoajat mahdollisesti ovat tehneet tavarantoimittajiensa kanssa. Maakunta olisi myös voinut vaatia potentiaalisia tarjoajia ilmoittamaan, minkälaisiin toimiin ne ovat ryhtyneet näiden sopimusten noudattamisen valvomiseksi.

148. Alankomaiden väite, jonka mukaan useat kansainväliset järjestöt ovat määritelleet kestävyyden käsitteen, oli joka tapauksessa liian epätäsmällinen, jotta se voisi johtaa avoimuuden puutetta koskevan kanneperusteen hylkäämiseen.

149. Näin ollen voidaan todeta, että direktiivin 2004/18 2 artiklaa on rikottu. Komission kolmannen kanneperusteen kolmas osa on näin ollen perusteltu.

D *Yhteenveto*

150. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että direktiivin 2004/18 mukaan hankintaviranomaiset voivat hyvinkin ottaa hankintamenettelyissä huomioon ympäristöä ja yhteiskuntaa koskevia näkökohtia, joihin nimenomaisesti sisältyy tarjousehdoissa esitetty viittaus ympäristöön ja reiluun kauppaan liittyviin laatumerkkeihin.

151. Hankintaviranomainen ei voi kuitenkaan vaatia, että sille toimitettavilla tavaroilla on tietty laatumerkki, vaan sen on hyväksyttävä muut laatumerkit ja sellaisetkin tavarat, joilla ei ole laatumerkkiä, mikäli niiden ympäristöominaisuudet ja ehdot, joilla niitä valmistetaan ja joilla niillä käydään kauppaa, vastaavat hankintaviranomaisen asettamia vaatimuksia.

152. Hankintaviranomainen ei saa sopimusta myöntäessään ottaa huomioon tarjoajien yleistä ostopolitiikkaa vaan ainoastaan konkreettisesti toimitettaviin tuotteisiin liittyvän tarjoajan hankintakäyttäytymisen. Mikäli hankintaviranomainen vaatii tarjoajilta tietoa ja todisteita niiden tuotteiden ja kauppapolitiikan kestävyydestä, vaatimuksen on liityttävä riittävästi hankintasopimuksen kohteeseen ja oltava konkreettinen.

153. Noord-Hollandin maakunta noudatti näitä sääntöjä käsiteltävässä asiassa ainoastaan osittain. Se rikkoi riidanalaisen julkista tavarahankintaa koskevan sopimuksen vuonna 2008 esitetyissä ehdoissa unionin oikeuden kolmea säännöstä: direktiivin 2004/18 2 artiklaa, 23 artiklan 6 kohtaa ja 53 artiklan 1 kohdan a alakohtaa. Komission kanneperusteissa mainittuja muita säännöksiä, nimittäin direktiivin 2004/18 23 artiklan 8 kohtaa, 44 artiklan 2 kohtaa ja 48 artiklan 1 ja 2 kohtaa ei sen sijaan ole rikottu.

VI Oikeudenkäyntikulut

154. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 3 kohdan mukaan unionin tuomioistuin voi määrätä oikeudenkäyntikulut jaettaviksi asianosaisten kesken tai määrätä, että kukin vastaa omista kuluistaan. Tätä määräystä sovelletaan muun muassa, kun kaikki asianosaiset osittain voittavat ja osittain häviävät asian.

155. Edellä esitettyjen näkemysten perusteella komission ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, toisen kanneperusteen kolmas osa ja kolmas kanneperuste ratkaistaan komission hyväksi, kun taas ensimmäisen kanneperusteen toinen osa sekä toisen kanneperusteen ensimmäinen ja toinen osa ratkaistaan siten, että komissio häviää asian.

156. Sen vuoksi katson, että on kohtuullista velvoittaa kumpikin asianosainen vastaamaan omista kuluistaan.[71]

VII Ratkaisuehdotus

157. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1) Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut perussopimuksista johtuvia velvoitteitaan, koska Noord-Hollandin maakunta on vuonna 2008 kahviautomaattien toimittamista ja hoitoa koskevassa julkista hankintaa koskevassa sopimuksentekomenettelyssä

   — määrännyt direktiivin 2004/18 23 artiklan 6 kohdan vastaisesti, että toimitettavalla kahvilla ja teellä on oltava EKO-laatumerkki tai muu vastaaviin perusteisiin perustuva laatumerkki,

   — vahvistanut tarjouskilpailun ehdoissa direktiivin 2004/18 2 artiklan vastaisesti potentiaalisten tarjoajien kestäviä hankintoja ja yhteiskunnallisesti vastuullisia yrityksiä koskevat epäselvät laatuvaatimukset ja

   — määrännyt hankintasopimuksen tekoperusteiden yhteydessä direktiivin 2004/18 53 artiklan 1 kohdan a alakohdan vastaisesti, että siitä voi saada lisäpisteitä, että toimitettavat valmistusaineet on varustettu EKO- ja/tai Max Havelaar -laatumerkillä tai muulla vastaaviin lähtökohtiin perustuvalla laatumerkeillä.

2) Kanne hylätään muilta osin.

3) Asianosaiset vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

71 — Vastaavasti esim. asia C-160/08, komissio v. Saksa, tuomio 29.4.2010 (Kok., s. I-3713, 133 kohta).