YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

22 päivänä toukokuuta 2003 *

Asiassa C-18/01,

jonka kilpailuneuvosto (Suomi) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy,

Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy ja

Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa

vastaan

Varkauden Taitotalo Oy

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

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä hoitava neljännen jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari) sekä tuomarit D. A. O. Edward, P. Jann, S. von Bahr ja A. Rosas,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Varkauden Taitotalo Oy, edustajanaan asianajaja H. Tuure,

— Suomen hallitus, asiamiehenään T. Pynnä,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues ja S. Pailler,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään M. Fruhmann,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään M. Nolin ja M. Huttunen,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Suomen hallituksen ja komission 16.5.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.7.2002 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kilpailuneuvosto on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 14.12.2000 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 16.1.2001, EY 234 artiklan nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) 1 artiklan b alakohdan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa hakijoina ovat Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy ja Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa (jäljempänä yhdessä Korhonen ym.) sekä näiden vastapuolena Varkauden Taitotalo Oy (jäljempänä Taitotalo) ja joka koskee Taitotalon päätöstä jättää valitsematta tarjousta, jonka Korhonen ym. olivat tehneet rakennushankkeen suunnittelu- ja rakennuttamispalveluiden hankinnasta.

Asiassa sovellettavat oikeussäännöt

Yhteisön oikeussäännöt

3 Direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa säädetään seuraavaa:

"Tässä direktiivissä:

— —

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

'Julkisoikeudellisella laitoksella' tarkoitetaan laitosta,

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

— joka on oikeushenkilö

ja

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

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

Kansallinen lainsäädäntö

4 Direktiivi 92/50/ETY on saatettu osaksi Suomen oikeusjärjestystä julkisista hankinnoista 23.12.1992 annetulla lailla 1505/1992 (jäljempänä laki 1505/1992).

5 Tämän lain 2 §:ssä esitetään hyvin samankaltainen hankintaviranomaisen (eli hankintayksikön) määritelmä kuin direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan

b alakohdassa. Lain 1505/1992 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan "hankintayksikköinä" pidetään oikeushenkilöitä, "joiden katsotaan kuuluvan julkishallintoon". Tämän pykälän 2 momentista ilmenee, että tämän edellytyksen katsotaan täyttyvän, kun oikeushenkilö on perustettu huolehtimaan tehtävistä yleisen edun tarkoituksessa ilman teollista tai kaupallista luonnetta ja kun se saa pääasiallisen rahoituksensa julkiselta sektorilta tai se on julkisen sektorin valvonnassa taikka sillä on hallinto-, johto- tai valvontaelin, jonka jäsenistä yli puolet on julkisen sektorin nimittämiä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

6 Taitotalo on Varkauden kaupungin täysin omistama osakeyhtiö, jonka toimialana on harjoittaa kiinteistöjen ja kiinteistöyhtiöiden osakkeiden osto-, myynti- ja vuokraustoimintaa sekä järjestää ja tuottaa kiinteistönhuoltopalveluita ja muuta kiinteistöjen ja kiinteistöyhtiöiden osakkeiden hallinnassa tarpeellista palvelutoimintaa. Yhtiön hallituksessa on kolme yhtiökokouksen, jossa Varkauden kaupungilla on 100 prosentin äänivalta, nimittämää jäsentä, jotka ovat Varkauden kaupungin virkamiehiä. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan yhtiön perustamiskirja on allekirjoitettu 21.1.2000 ja yhtiö on merkitty kaupparekisteriin 6.4.2000.

7 Varkauden kaupunki päätti luoda alueelleen teknologian kehittämiskeskuksen, jota kutsutaan Tyyskän osaamiskeskukseksi, minne Taitotalo rakennuttaa useita toimistotaloja ja pysäköintitalon. Taitotalon on tarkoitus ostaa maa-alue Varkauden kaupungilta, kun tonttijako on tehty, ja vuokrata tämän jälkeen uudet tilat teknologia-alan teollisuudelle.

8 Hankkeen toteuttamiseksi on käytetty Keski-Savon Teollisuuskylä Oy:n (jäljempänä Teollisuuskylä) rakennuttamis-, markkinointi- ja koordinointipalveluita. Teollisuuskylän — jonka omistaa alueellinen kehittämisyhtiö, jonka osakkeet ovat lähinnä Varkauden kaupungin ja Keski-Savon alueen muiden kuntien omistuksessa — toimialana on yhtiöjärjestyksensä mukaan rakentaa, hankkia ja hallita teollisuus- ja palvelutiloja sekä kiinteistöjä yrittäjien käyttöön pääasiallisesti omakustannushintaan luovutettavaksi.

9 Teollisuuskylä pyysi ensimmäisellä 6.7.1999 tekemällään tarjouspyynnöllä tarjouksia suunnittelu- ja rakennuttamispalveluista toteuttaakseen edellä mainitun kiinteistöhankkeen ensimmäisen vaiheen, joka käsittää Honeywell-Measurex Oy:n käyttöön tarkoitetun Tyyskä 1 -rakennuksen ja useiden pienempien yritysten käyttöön tulevan Tyyskä 2 -rakennuksen rakentamisen. Tarjousajan päätyttyä elokuun 1999 lopulla Teollisuuskylä ilmoitti kuitenkin tarjoajille, että perustettavan kiinteistöyhtiön eli Taitotalon omistuspohjamuutosten vuoksi kyseisen hankkeen suunnittelu- ja rakennuttamistehtävät joudutaan kilpailuttamaan Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä julkaistavassa avoimessa hankintamenettelyssä.

10 Tarjouspyyntöasiakirjojen muuttamisen jälkeen Teollisuuskylä aloitti toisella, 4.9.1999 tehdyllä tarjouspyynnöllä uuden hankintamenettelyn, joka koski hankkeen ensi vaiheen suunnittelu- ja rakennuttamispalveluja. Siinä ilmoitettiin, että toimeksiantajia ovat Varkauden kaupunki ja Teollisuuskylä. Tarjouspyyntö julkaistiin Suomessa Virallisessa lehdessä nro 35/2.9.1999 otsakkeen "Suunnittelukilpailu" alla. Siinä hankintayksiköksi nimettiin Varkauden kaupunki perustettavan kiinteistöosakeyhtiön lukuun.

11 Korhonen ym. tekivät tarjoukset uudessa menettelyssä, mutta Taitotalo ilmoitti heille 6.4.2000 päivätyllä kirjeellä, että Tyyskä 1 -rakennuksen suunnittelijaksi ja

rakennuttajaksi oli valittu JP-Terasto Oy ja Tyyskä 2 -rakennuksen suunnittelijaksi ja rakennuttajaksi oli valittu Arkkitehtitoimisto Pekka Paavola Oy:n johtama ryhmä.

12 Korhonen ym. katsoivat, että Suomen julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä ei ollut noudatettu, ja toimittivat kilpailuneuvostoon 17.4. ja 26.4.2000 hakemukset, joista toisessa vaaditaan valintapäätöksen kumoamista tai toissijaisesti hyvitysmaksua ja toisessa yksinomaan hyvitysmaksua.

13 Taitotalo on esittänyt kilpailuneuvostossa, että Korhosen ym:iden hakemukset on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että Taitotalo ei ole lain 1505/1992 2 §:ssä tarkoitettu hankintayksikkö. Taitotalo on viitannut väitteidensä tueksi korkeimman hallinto-oikeuden samankaltaisessa asiassa antamaan päätökseen ja väittänyt, ettei sitä ole perustettu huolehtimaan tehtävistä yleisen edun tarkoituksessa ilman teollista tai kaupallista luonnetta ja että joka tapauksessa rakennushankkeen toteuttamiseen myönnetyn julkisen tuen määrä on alle puolet hankkeen kokonaisarvosta.

14 Kilpailuneuvosto — josta on 1.3.2002 alkaen tullut markkinaoikeus — on todennut, että sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisu riippuu yhteisön oikeuden tulkinnasta, erityisesti kun otetaan huomioon se, että Suomessa yleiseksi toimintatavaksi on muodostunut se, että julkisyhteisöt perustavat, omistavat ja hallinnoivat osakeyhtiöitä, jotka eivät itse tavoittele voittoa vaan pyrkivät sen sijaan luomaan edellytyksiä näiden julkisyhteisöjen alueella harjoitettavalle elinkeinotoiminnalle; kilpailuneuvosto on siksi päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko osakeyhtiötä, jonka kaupunki omistaa ja jossa kaupunki käyttää määräysvaltaa, pidettävä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten

tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annetun direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b kohdassa tarkoitettuna hankintaviranomaisena, kun yhtiö hankkii suunnittelu- ja rakennuttamispalveluja yrityksille vuokrattavia toimitiloja käsittävään rakennuskohteeseen?

2) Vaikuttaako asian arvosteluun se, että kaupungin rakennushankkeella pyritään luomaan edellytyksiä kaupungissa harjoitettavalle elinkeinotoiminnalle?

3) Vaikuttaako asian arvosteluun se, että rakennettavat toimitilat vuokrataan vain yhdelle yritykselle?"

Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

15 Komissio tukeutuu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan sen mahdollistamiseksi, että yhteisöjen tuomioistuin voisi antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllisen tulkinnan yhteisön oikeudesta, kansallisen tuomioistuimen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeussäännöt tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat (ks. mm. yhdistetyt asiat C-115/97—C-117/97, Brentjens', tuomio 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6025, 38 kohta), ja komissio esittää epäilyksensä siitä, voidaanko ennakkoratkaisukysymykset ottaa tutkittavaksi, koska ennakkoratkaisupyynnöstä ei selviä, mihin säännöksiin pääasiassa suoritetut tarjouskilpailumenettelyt ovat perustuneet ja mitä säännöksiä on mahdollisesti jätetty soveltamatta sekä mikä taho on ainakin muodollisesti suorittanut tarjouskilpailumenettelyn.

16 Ranskan hallitus puolestaan katsoo, että toisen tarjouspyynnön osalta ennakkoratkaisupyynnössä Varkauden kaupunki mainitaan sekä hankintaviranomaisena että toimeksiantajana. Tässä tilanteessa Ranskan hallitus pohtii sitä, onko ennakkoratkaisupyyntö tarpeellinen siltä osin kuin Taitotalo ei ollut vielä tämän tarjouspyynnön julkistamishetkellä oikeushenkilö, vaikka direktiivissä 92/50/ETY edellytetään tätä, ja Varkauden kaupungin oli paikallistason julkisyhteisönä joka tapauksessa noudatettava kyseisen direktiivin järjestelmää.

17 Ranskan hallitus väittää myös, että toisin kuin Teollisuuskylä ilmoitti tarjoajille syyskuussa 1999, toista tarjouspyyntöä ei julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.*

18 Ilman että tässä on tarpeen pohtia sitä, oliko pääasiassa kyseessä olevaa hankintaa koskeva tarjouspyyntö julkaistava *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* vai ei, on aluksi hylättävä Ranskan hallituksen väite, joka koskee toisen tarjouspyynnön julkaisematta jättämistä, koska kuten Suomen hallitus totesi suullisessa käsittelyssä, tämä tarjouspyyntö on julkaistu 3.9.1999 *Euroopan yhteisöjen virallisen lehden täydennysosan* numerossa 171.

19 Ranskan hallituksen ennakkoratkaisukysymysten tarpeellisuutta koskevien epäilyjen ja niiden komission väitteiden osalta, jotka koskevat pääasian oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen epätäsmällisyyttä, on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Näin ollen koska esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, yhteisöjen tuomioistuimella on lähtökohtaisesti velvollisuus vastata niihin (ks.

mm. asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001, Kok. 2001, s. I-2099, 38 kohta; asia C-390/99, Canal Satélite Digital, tuomio 22.1.2002, Kok. 2002, s. I-607, 18 kohta ja asia C-373/00, Adolf Truley, tuomio 27.2.2003, Kok. 2003, s. I-1931, 21 kohta).

20 Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että se voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. em. asia PreussenElektra, tuomion 39 kohta; em. asia Canal Satélite Digital, tuomion 19 kohta ja em. asia Adolf Truley, tuomion 22 kohta).

21 Käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kuitenkaan ilmeistä, että kilpailuneuvoston esittämät kysymykset vastaisivat jotakin näistä esimerkkitapauksista.

22 Ensinnäkään ei voida väittää, ettei pyydetyllä yhteisön oikeuden tulkinnalla olisi mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai että kyseinen ongelma olisi luonteeltaan hypoteettinen, sillä kilpailuneuvostolle esitettyjen hakemusten tutkittavaksi ottaminen riippuu erityisesti siitä, miten laajaksi direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetun julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen soveltamisala katsotaan.

23 Toiseksi kilpailuneuvosto on esittänyt, vaikkakin lyhyesti, yhteisöjen tuomioistuimelle kaikki ne seikat, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin, kun kilpailuneuvosto on muun muassa todennut käsiteltävänään olevan asian tosiseikkoja esitellessään, että Virallisessa lehdessä 2.9.1999 julkaistussa ilmoituksessa hankintayksiköksi ilmoitettiin Varkauden kaupunki, joka toimii "perustettavan kiinteistöosakeyhtiön lukuun".

24 Vaikka siis Taitotalo ei ollut oikeushenkilö toista tarjouspyyntöä julkaistaessa, ei ole poissuljettua, että se on ollut ratkaisevassa asemassa pääasiassa kyseessä olevassa hankintamenettelyssä.

25 Lisäksi on huomautettava, että Suomen hallitus totesi vastauksessaan yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä esittämään kysymykseen, että Suomen oikeuden mukaan yhtiön perustajat voivat toimia perustettavan yhtiön lukuun ennen sen merkitsemistä kaupparekisteriin ja vastuu yhtiön nimissä tehdyistä aiemmista sitoumuksista siirtyy yhtiölle, kun se merkitään kaupparekisteriin.

26 Tämä vaikuttaa olevan tilanne pääasiassa, sillä kilpailuneuvosto on todennut, että Taitotalo on merkitty kaupparekisteriin 6.4.2000 ja että Taitotalo on ilmoittanut samana päivänä Korhoselle ym:ille, ettei niiden tarjouksia ollut hyväksytty.

27 Tässä tilanteessa ei ole poissuljettua, että Taitotalo on ottanut 6.4.2000 vastuulleen kaikki Varkauden kaupungin sen nimissä tekemät aiemmat sitoumukset ja että sen voitaisiin tämän vuoksi katsoa olevan vastuussa pääasiassa kyseessä olevasta hankintamenettelystä.

28 Edellä esitetyn perusteella kilpailuneuvoston esittämät kysymykset on otettava tutkittaviksi.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

29 Aluksi on todettava, että kilpailuneuvosto pyrkii yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillään kysymyksillä selventämään direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetun julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen sisältöä, jotta se voisi pääasian ratkaisemiseksi harkita, onko Taitotaloa pidettävä hankintaviranomaisena.

30 Tältä osin on huomautettava, että direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan ensimmäisen alakohdan mukaan hankintaviranomaisilla tarkoitetaan valtiota, alueellisia tai paikallisia viranomaisia tai vastaavia julkisyhteisöjä ja edelleen julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman edellä tarkoitetun viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä.

31 Lisäksi direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toisessa alakohdassa säädetään, että julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan laitosta, joka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita, joka on oikeushenkilö ja joka rahoituksensa, johtonsa tai valvontansa osalta on riippuvainen valtiosta, alueellisista tai paikallisista viranomaisista ja vastaavista julkisyhteisöistä taikka muista julkisoikeudellisista laitoksista.

32 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut (ks. mm. asia C-360/96, BFI Holding, tuomio 10.11.1998, Kok. 1998, s. I-6821, 29 kohta; yhdistetyt asiat C-223/99 ja C-260/99, Agorà ja Excelsior, tuomio 10.5.2001, Kok. 2001, s. I-3605, 26 kohta ja em. asia Adolf Truley, tuomion 34 kohta), tässä artiklassa mainitut edellytykset ovat luonteeltaan kumulatiivisia, joten puheena olevaa toimielintä tai laitosta ei voida pitää direktiivissä 92/50/ETY tarkoitettuna julkisoikeudellisena laitoksena eikä tämän vuoksi myöskään hankintaviranomaisena, jos yksikin näistä edellytyksistä ei täyty.

33 Koska on riidatonta, että Taitotalo on paikallistason julkisyhteisön omistama ja johtama osakeyhtiö ja että se on oikeushenkilö — ainakin 6.4.2000 lähtien, jolloin se merkittiin kaupparekisteriin — kilpailuneuvoston esittämien kysymysten on ymmärrettävä koskevan yksinomaan sitä, onko tämä yhtiö nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita.

Ensimmäinen ja toinen kysymys

34 Kilpailuneuvosto pyrkii ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, selvittämään, voidaanko alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön perustaman, omistaman ja johtaman osakeyhtiön katsoa tyydyttävän nimenomaisesti yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita, kun tämän yhtiön toiminta muodostuu palvelujen hankkimisesta yksityisten yritysten käyttöön tarkoitettujen toimitilojen rakentamiseksi, ja olisiko tämän edellytyksen täyttymisen arviointi erilainen tilanteessa, jossa kyseisellä rakennushankkeella pyrittäisiin luomaan edellytyksiä kyseisen julkisyhteisön alueella harjoitettavalle elinkeinotoiminnalle.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

35 Taitotalon ja Ranskan hallituksen mielestä näihin kysymyksiin on vastattava kieltävästi sillä perusteella, että Taitotalon toiminnalla ei pyritä tyydyttämään yleisen edun mukaisia tavoitteita ja/tai että sillä on joka tapauksessa teollinen tai kaupallinen luonne.

36 Taitotalo väittää tältä osin, että sen yksinomaisena tarkoituksena on edistää tiettyjen yritysten toimintaedellytyksiä eikä siis edistää elinkeinotoiminnan yleisiä edellytyksiä Varkauden kaupungissa, kun taas sillä, että se on hankintaviranomaisen omistama ja rahoittama, ei ole minkäänlaista merkitystä, koska se tyydyttää teollisia tai kaupallisia tarpeita. Taitotalo toteaa tältä osin, että se on hankkinut kyseessä olevaan rakennushankkeeseen tarvittavan maapohjan käypään hintaan ja että tämän hankkeen rahoitus järjestetään pääosin yksityiseltä sektorilta saaduilla pankkilainoilla, joiden vakuutena on kiinnitykset.

37 Ranskan hallitus tukeutuu yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria ym., 15.1.1998 antamaan tuomioon (Kok. 1998, s. I-73), jossa kyseisen hallituksen mukaan yhteisöjen tuomioistuin tutki erityisesti sitä, liittyikö tässä asiassa kyseessä olleen laitoksen — Itävallan valtion painatuskeskus — toiminta valtion keskeiseen toimialaan, ja katsoo, että teolliseen ja kaupalliseen toimintaan käytettävien toimitilojen vuokraamisen ei voida missään tapauksessa katsoa kuuluvan luonnostaan julkisen vallan piiriin. Tämän toiminnan kaupallisen luonteen vuoksi sitä ei voida rinnastaa toimintaan, josta oli kyse edellä mainitussa asiassa BFI Holding annetussa tuomiossa, eli talousjätteiden keräilyyn ja käsittelyyn, tai toimintaan, josta oli kyse asiassa C-237/99, komissio vastaan Ranska, 1.2.2001 annetussa tuomiossa (Kok. 2001, s. I-939), eli sosiaaliasuntojen rakentamiseen.

38 Sen sijaan Suomen hallituksen mukaan Taitotalon toiminta on tyypillinen esimerkki toiminnasta, joka tyydyttää yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita. Ensinnäkään tämän yrityksen tarkoituksena ei ole tuottaa toiminnallaan voittoa vaan luoda edellytyksiä elinkeinotoiminnan harjoittamiselle Varkauden kaupungin alueella, mikä hyvinkin kuuluu tehtäviin, joita kunnat voivat ottaa vastuulleen Suomen perustuslaissa niille myönnetyn itsehallinnon nojalla. Toiseksi direktiivin 92/50/ETY tarkoituksen toteutuminen vaarantuisi, jollei tällaista yhtiötä pidettäisi tässä direktiivissä tarkoitettuna hankintaviranomaisena, koska kunnat voisivat tällaisessa tilanteessa perustaa perinteiseen toimialaansa kuuluvilla aloilla yrityksiä, joiden hankinnat eivät kuuluisi direktiivin soveltamisalaan.

39 Itävallan hallitus ja komissio eivät sulje pois sitä mahdollisuutta, että Taitotalo tyydyttää yleisen edun mukaisia tarpeita edistämällä kauppaa ja kehittämällä Varkauden kaupungin alueella harjoitettavaa elinkeinotoimintaa, mutta ne korostavat, että kun otetaan huomioon niiden käytettävissä olevat rajalliset tiedot, ne eivät voi arvioida, missä määrin kyseiset tarpeet ovat tai eivät ole luonteeltaan teollisia tai kaupallisia. Tämän vuoksi ne kehottavat kilpailuneuvostoa itse ratkaisemaan tämän kysymyksen tarkastelemalla erityisesti Taitotalon kilpailuasemaa ja sitä, vastaako se itse toimintaansa liittyvistä riskeistä.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

40 Aluksi on huomautettava yhteisöjen tuomioistuimen jo todenneen, että direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toista alakohtaa on tulkittava siten, että lainsäätäjä on tehnyt eron toisaalta luonteeltaan muiden kuin teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden ja toisaalta luonteeltaan teollisten tai kaupallisten yleisen edun mukaisten tarpeiden välillä (ks. mm. em. asia BFI Holding, tuomion 36 kohta ja em. asia Agorà ja Excelsior, tuomion 32 kohta). Jotta kysymyksiin voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, on aluksi arvioitava, tyydyttääkö pääasiassa kyseessä olevan kaltainen toiminta tosiasiallisesti yleisen edun mukaisia tarpeita, ja sen jälkeen tarvittaessa määritettävä, ovatko nämä tarpeet luonteeltaan teollisia tai kaupallisia vai eivät.

41 Sen osalta, tyydyttääkö pääasiassa kyseessä oleva toiminta yleisen edun mukaisia tarpeita, on todettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Taitotalon pääasiallisena toimialana on harjoittaa kiinteistöjen osto-, myynti- ja vuokraustoimintaa sekä järjestää ja tuottaa kiinteistönhuoltopalveluita ja muuta kiinteistöjen hallinnassa tarpeellista liitännäistä palvelutoimintaa. Pääasiassa kyse on tarkemmin ottaen siitä toimenpiteestä, että Taitotalo hankkii suunnittelu- ja rakennuttamispalveluja useita toimistotaloja ja pysäköintitaloa koskevan rakennushankkeen yhteydessä.

42 Koska tämä toimenpide toteutetaan Varkauden kaupungin päätettyä luoda alueelleen teknologian kehittämiskeskuksen ja koska Taitotalon on tarkoitus ostaa maa-alue Varkauden kaupungilta, kun tonttijako on tehty, ja antaa tämän jälkeen uudet tilat teknologia-alan teollisuuden käyttöön, Taitotalon toiminta voi tosiasiallisesti tyydyttää yleisen edun mukaisia tarpeita.

43 Tältä osin on huomautettava erityisesti, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa, joka koski sitä, voidaanko yksikköä, jonka tarkoituksena on messujen, näyttelyjen ja kongressien järjestäminen ja edistäminen, pitää direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettuna julkisoikeudellisena laitoksena, todennut, että tällaisten tilaisuuksien järjestäminen tyydyttää yleisen edun mukaisia tarpeita, koska kootessaan samalle alueelle tuottajia ja kauppiaita tällaisten tilaisuuksien järjestäjä paitsi palvelee tuottajien ja kauppiaiden erityisiä etuja tarjoamalla heille heidän tuotteidensa myynninedistämiseen soveltuvan paikan, myös antaa paikalle saapuville kuluttajille mahdollisuuden saada tietoa, jonka avulla nämä voivat päätyä parhaisiin mahdollisiin valintoihin. Tilaisuuksien seurauksena syntyvää kaupankäyntiä voidaan näin ollen pitää yleisen edun mukaisena (ks. em. asia Agorà ja Excelsior, tuomion 33 ja 34 kohta).

44 Vastaavia näkemyksiä voidaan esittää soveltuvin osin pääasiassa kyseessä olevan toiminnan osalta, koska ei voida kiistää sitä, että hankkiessaan suunnittelu- ja rakennuttamispalveluja muun muassa toimistotaloja koskevan rakennushankkeen yhteydessä Taitotalo palvelee niiden yritysten erityisten etujen lisäksi, joita kyseinen hanke koskee suoraan, myös Varkauden kaupungin etuja.

45 Taitotalon harjoittaman toiminnan kaltaisen toiminnan voidaan katsoa tyydyttävän yleisen edun mukaisia tarpeita siltä osin kuin tällainen toiminta voi edistää kauppaa ja kehittää kyseisen julkisyhteisön aluetta taloudellisesti ja sosiaalisesti, koska yritysten saaminen kunnan alueelle on usein kannattavaa tälle

kunnalle työpaikkojen syntymisen, verotulojen kasvamisen sekä tavaroiden ja palvelujen tarjonnan ja kysynnän parantumisen vuoksi.

46 Sen sijaan kysymys siitä, ovatko tällaiset yleisen edun mukaiset tarpeet luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia, on vaikeampi. Suomen hallitus väittää, että nämä tarpeet ovat luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia, koska Taitotalon tavoitteena ei ollut tuottaa toiminnallaan voittoa vaan pikemminkin luoda edellytyksiä yritysten saamiseksi Varkauden kaupungin alueelle, kun taas Taitotalo esittää päinvastaisen näkemyksen sillä perusteella, että se hyödyttää erityisesti kaupallisia yrityksiä ja että kyseisen rakennushankkeen rahoituksesta vastaa pääosin yksityinen sektori.

47 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan julkisia hankintoja koskevien sopimuksentekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettujen yhteisön direktiivien 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettuja yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita ovat yleensä tarpeet, jotka tyydytetään muulla tavoin kuin tarjoamalla markkinoilla tavaroita tai palveluja ja jotka valtio yleiseen etuun liittyvistä syistä päättää tyydyttää itse tai joiden osalta se haluaa säilyttää määräysvallan (ks. mm. em. asia BFI Holding, tuomion 50 ja 51 kohta; em. asia Agorà ja Excelsior, tuomion 37 kohta ja em. asia Adolf Truley, tuomion 50 kohta).

48 Käsiteltävänä olevassa asiassa ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että sellaisten palvelujen hankkimisen, joiden tarkoituksena on edistää yksityisten yritysten saamista tietyn alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön alueelle, voitaisiin tämän tuomion 45 kohdassa esitetyillä perusteilla katsoa tyydyttävän yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita. Sitä, onko tällainen yleisen edun mukainen tarve olemassa vai ei, on arvioitava ottaen huomioon kaikki asian kannalta merkitykselliset oikeudelliset seikat ja tosiseikat, kuten ne olosuhteet, joissa kyseinen laitos perustettiin, ja edellytykset, joilla se harjoittaa toimintaansa (ks. vastaavasti em. asia Adolf Truley, tuomion 66 kohta).

49 Tältä osin on erityisesti tarkastettava, harjoittaako kyseessä oleva laitos toimintaansa kilpailutilanteessa, koska tällaisen kilpailun olemassaolo voi, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, olla merkkinä siitä, että yleisen edun mukainen tarve on luonteeltaan teollinen tai kaupallinen (ks. vastaavasti em. asia BFI Holding, tuomion 48 ja 49 kohta).

50 Edellä mainitussa asiassa BFI Holding annetussa tuomiossa käytetyt ilmaisut kuitenkin osoittavat, että pelkästään kehittyneen kilpailun olemassaolon perusteella ei voida katsoa, että toiminnalla ei tyydytetä yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita (ks. em. asia Adolf Truley, tuomion 61 kohta). Sama toteamus pätee sen seikan osalta, että kyseessä olevan laitoksen tarkoituksena on nimenomaisesti tyydyttää kaupallisten yritysten tarpeita. Tällaisen päätelmän tekeminen edellyttää muiden tekijöiden, kuten sen, millaisilla edellytyksillä kyseinen laitos harjoittaa toimintaansa, huomioon ottamista.

51 Jos nimittäin laitos toimii normaaleilla markkinaedellytyksillä, tavoittelee voittoa ja vastaa toimintansa harjoittamisesta aiheutuneista tappioista, ei ole todennäköistä, että sen tyydyttämät tarpeet olisivat luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia. Tällaisessa tilanteessa julkisia hankintoja koskevien sopimuksentekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettujen yhteisön direktiivien soveltaminen ei myöskään ole tarpeen, sillä voittoa tavoitteleva ja toiminnastaan aiheutuneista tappioista vastaava laitos ei yleensä ryhdy hankintamenettelyyn edellytyksillä, jotka eivät ole taloudellisesti perusteltuja.

52 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisten direktiivien tarkoituksena on tehdä mahdottomaksi niin se, että hankintaviranomainen hankintasopimuksia tehdessään suosisi kotimaisia tarjoajia tai ehdokkaita, kuin sekin, että valtion, alueellisten tai paikallisten viranomaisten tai muiden julkisoikeudellisten laitosten rahoittama tai niiden valvonnassa oleva laitos toimisi muiden kuin taloudellisten perusteiden pohjalta (ks. mm. asia C-380/98, University of Cambridge, tuomio 3.10.2000, Kok. 2000, s. I-8035, 17 kohta; asia C-470/99, Universale Bau ym., tuomio 12.12.2002, Kok. 2002, s. I-11617, 52 kohta ja em. asia Adolf Truley, tuomion 42 kohta).

53 Suomen hallitus totesi suullisessa käsittelyssä antamassaan vastauksessa yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kirjalliseen kysymykseen, että vaikka Taitotalon kaltaiset yhtiöt eivät oikeudellisesti juurikaan eroa yksityisten omistamista osakeyhtiöistä siltä osin kuin ne kantavat samat taloudelliset riskit kuin viimeksi mainitut yhtiöt ja ne voidaan myös asettaa konkurssiin, niiden omistajina olevat julkisyhteisöt antavat vain hyvin harvoin tämän tapahtua ja sijoittavat näihin yrityksiin tarvittaessa lisää pääomaa, jotta ne voivat jatkaa niiden tehtävien hoitamista, joita varten ne on perustettu, eli lähinnä kyseisen julkisyhteisön alueella harjoitettavan taloudellisen toiminnan yleisten edellytysten parantamista.

54 Suomen hallitus totesi lisäksi vastauksenaan yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä esittämään kysymykseen, että vaikkei ole poissuljettua, että Taitotalon kaltaisten yhtiöiden toiminta tuottaa voittoa, voiton tavoittelu ei missään tapauksessa voi olla näiden yritysten pääasiallinen tavoite, koska niiden tarkoituksena on Suomen lainsäädännön mukaan aina oltava ensisijaisesti kyseessä olevan julkisyhteisön eli kunnan asukkaiden yleisen edun turvaaminen.

55 Kun lisäksi otetaan huomioon se kilpailuneuvoston mainitsema seikka, että Taitotalo on saanut julkista rahoitusta pääasiassa kyseessä olevan rakennushankkeen toteuttamiseen, edellä esitetyn perusteella vaikuttaa todennäköiseltä, että Taitotalon harjoittaman toiminnan kaltainen toiminta tyydyttää yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita.

56 Kilpailuneuvoston, jolla on paras käsitys pääasian oikeusriidasta, asiana on kuitenkin arvioida olosuhteita, joissa tämä laitos on perustettu, ja niitä edellytyksiä, joilla se harjoittaa toimintaansa, mukaan lukien mahdollinen voiton tavoittelu ja vastaaminen sen toimintaan liittyvistä riskeistä.

57 Komission sen huomautuksen osalta, jonka mukaan ei ole poissuljettua, että pääasiassa kyseessä oleva toiminta on vain vähäinen osa Taitotalon toimintaa, on huomautettava, ettei tällä seikalla, vaikka sen oletettaisiin pitävän paikkansa, ole merkitystä kilpailuneuvostossa vireillä olevan asian ratkaisemisen kannalta, koska tämä yhtiö vastaa tästä seikasta riippumatta yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämisestä.

58 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin se, onko tiettyä laitosta pidettävä julkisoikeudellisena laitoksena, ei riipu siitä, missä määrin kyseisen laitoksen toiminnalla tyydytetään yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita (ks. em. asia Mannesmann Anlagenbau Austria ym., tuomion 25, 26 ja 31 kohta; em. asia BFI Holding, tuomion 55 ja 56 kohta ja em. asia Adolf Truley, tuomion 56 kohta).

59 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön perustama, omistama ja johtama osakeyhtiö tyydyttää direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toisessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla yleisen edun mukaisia tarpeita, kun se hankkii palveluita, joiden tarkoituksena on edistää teollisen tai kaupallisen toiminnan kehittämistä kyseisen julkisyhteisön alueella. Sen määrittämiseksi, ovatko nämä tarpeet luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia, kansallisen tuomioistuimen on arvioitava olosuhteita, joissa tämä yhtiö on perustettu, ja niitä edellytyksiä, joilla se harjoittaa toimintaansa, mukaan lukien se, ettei sen ensisijaisena tarkoituksena ole voiton tavoittelu, se, ettei se vastaa tähän toimintaan liittyvistä riskeistä, sekä kyseisen toiminnan mahdollinen julkinen rahoitus.

Kolmas kysymys

60 Kolmannella kysymyksellään kilpailuneuvosto pyrkii selvittämään, kyseenalaistaako se, että rakennettavat toimitilat vuokrataan vain yhdelle yritykselle, vuokraajan aseman julkisoikeudellisena laitoksena.

61 Tältä osin riittää, kun todetaan, että ensimmäiseen kahteen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee selvästi, että tällainen seikka ei periaatteessa estä sitä, että rakennettavien tilojen vuokraajaa pidetään julkisoikeudellisena laitoksena, koska kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 92 kohdassa, sitä, onko jonkin tarpeen tyydyttäminen yleisen edun mukaista, ei voida ratkaista niiden henkilöiden lukumäärän mukaan, jotka välittömästi hyötyvät toiminnasta tai palvelusta.

62 Ensinnäkään ei voida kiistää sitä, että yhden ainoan yrityksen saaminen tietyn alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön alueelle voi edistää kauppaa ja tuoda mukanaan tälle julkisyhteisölle ja sen alueella asuville henkilöille suotuisia taloudellisia ja sosiaalisia seurannaisvaikutuksia, koska tämän yrityksen sijoittautuminen kyseiselle alueelle voi toimia alkusysäyksenä muiden yritysten sijoittautumiselle samalle alueelle.

63 Toiseksi tämä tulkinta on myös direktiivin 92/50/ETY sen tavoitteen mukainen, joka direktiivin 20. perustelukappaleen mukaan on sellaisten käytäntöjen poistaminen, jotka rajoittavat yleisesti kilpailua ja erityisesti muiden jäsenvaltioiden kansalaisten sopimuspuoleksi pääsyä. Kuten Suomen hallitus on todennut, sen hyväksyminen, että laitos voisi jäädä kyseisen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle pelkästään sillä perusteella, että sen toiminta hyödyttää ainoastaan yhtä yritystä, merkitsisi tämän direktiivin tarkoituksen huomioon ottamatta jättämistä, sillä Taitotalon kaltainen yhtiö voisi jättäytyä direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle pelkästään väittämällä, että rakennettavat toimitilat on tarkoitus vuokrata ainoastaan yhdelle yritykselle, joka voisi sitten toimenpiteen toteuttamisen jälkeen luovuttaa tilat muiden yritysten käyttöön.

64 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, ettei se, että rakennettavat toimitilat vuokrataan vain yhdelle yritykselle, kyseenalaista vuokraajan asemaa julkisoikeudellisena laitoksena, kun on osoitettu, että se tyydyttää yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita.

Oikeudenkäyntikulut

65 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Suomen, Ranskan ja Itävallan 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 kilpailuneuvoston 14.12.2000 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Alueellisen tai paikallisen julkisyhteisön perustama, omistama ja johtama osakeyhtiö tyydyttää direktiivin 92/50/ETY 1 artiklan b alakohdan toisessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla yleisen edun mukaisia tarpeita, kun se hankkii palveluita, joiden tarkoituksena on edistää teollisen tai kaupallisen toiminnan kehittämistä kyseisen julkisyhteisön alueella. Sen määrittämiseksi, ovatko nämä tarpeet luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia, kan-

sallisen tuomioistuimen on arvioitava olosuhteita, joissa tämä yhtiö on perustettu, ja niitä edellytyksiä, joilla se harjoittaa toimintaansa, mukaan lukien se, ettei sen ensisijaisena tarkoituksena ole voiton tavoittelu, se, ettei se vastaa tähän toimintaan liittyvistä riskeistä, sekä kyseisen toiminnan mahdollinen julkinen rahoitus.

2) Se, että rakennettavat toimitilat vuokrataan vain yhdelle yritykselle, ei kyseenalaista vuokraajan asemaa julkisoikeudellisena laitoksena, kun on osoitettu, että se tyydyttää yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita.

Timmermans Edward Jann

von Bahr Rosas

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä toukokuuta 2003.

R. Grass M. Wathelet

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja