JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
16 päivänä heinäkuuta 1998 *

A Johdanto

1. Nyt esillä olevassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa asiassa on kysymys siitä, että komission mielestä Irlanti on menetellyt virheellisesti jättäessään julkaisematta *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* lannoitteiden hankintaa koskevan tarjouskilpailuilmoituksen Irish Forestry Boardin (metsävirasto; jäljempänä Coillte Teoranta) nimissä. Kysymys on pääasiallisesti siitä, onko Coillte Teoranta neuvoston direktiivissä 77/62/ETY [1] tarkoitettu hankintaviranomainen ja oliko sillä tämän vuoksi velvollisuus julkaista tällainen ilmoitus.

2. Coillte Teoranta esitti 10.3.1994 tarjouspyynnön lannoitteiden hankintasopimuksesta, mutta se ei toimittanut tarjouskilpailuilmoitusta julkaistavaksi *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*. Komissio oli saanut tästä tiedon 18.5.1994. Tarjouskilpailumenettelyyn perustuva lannoitteiden hankintasopimus (arvoltaan noin 280 000 Irlannin puntaa (IEP)) tehtiin 30.5.1994. Eräs yritys, joka oli osallistunut tarjouskilpailuun mutta jonka tarjousta ei ollut hyväksytty, nosti tarjouskilpailuilmoituksen julkaisematta jättämisen vuoksi 21.6.1994 Irlannin High Courtissa kanteen Coillte Teorantaa vastaan. [2]

3. Komissio lähetti 30.6.1994 Irlannin hallitukselle virallisen huomautuksen, jossa se huomautti julkaisematta jättämisestä. Tämä asiakirja perustui neuvoston direktiivin 89/665/ETY 3 artiklan 1 kohtaan, [3] ja se oli nimenomaisesti EY:n perustamissopimuksen 169 artiklassa tarkoitettu virallinen huomautus. Samansisältöinen kirje lähetettiin myös Coillte Teorantalle. Kirjallisessa vastauksessaan Irlannin hallitus kiisti komission esittämät perustelut. Tämän jälkeen komissio lähetti 23.2.1996 Irlannin hallitukselle perustellun lausunnon. Irlannin hallitus kiisti kuitenkin siinä esitetyt väitteet, ensinnäkin siksi, ettei perustamissopimuksen 169 artiklan mukaista menettelyä voitu soveltaa tähän tapaukseen, koska väitetty virheellinen menettely oli jo Irlannin kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä, ja toiseksi, koska Coillte Teoranta ei ollut hankintaviranomainen, joten ilmoituksen julkaiseminen *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* ei ollut tarpeen.

* Alkuperäinen kieli: saksa.

1 — Julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 77/62/ETY (EYVL 1977, L 13, s. 1), sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna 22 päivänä maaliskuuta 1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/295/ETY (EYVL L 127, s. 1).

2 — High Court on pyytänyt yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan direktiivissä 77/62/ETY tarkoitettua hankintaviranomaisen käsitettä (asia C-306/97, Connemara Machine Turf, tuomio 17.12.1998). Katso tältä osin myös julkisasiamies Alberin 16.7.1998 esittämä ratkaisuehdotus (Kok. 1998, s. I-8761, I-8763).

3 — Julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/665/ETY (EYVL L 395, s. 33).

4. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Irlanti ei ole noudattanut perustamissopimuksen mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole noudattanut julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1976 annettua neuvoston direktiiviä 77/62/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 22.3.1988 annetulla neuvoston direktiivillä 88/295/ETY, ja erityisesti koska se ei ole julkaissut *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä* lannoitteiden hankintaa koskevaa tarjouskilpailuilmoitusta Coillte Teorantan nimissä.

2) velvoittaa Irlannin korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

5. Irlannin tasavalta vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

1) hylkää kanteen ja

2) velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

B Asia koskevat oikeussäännöt

Asiaa koskeva yhteisön lainsäädäntö

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

"Tässä direktiivissä:

— —

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

— — "

7. Direktiivin 77/62/ETY liitteeseen I, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä

88/295/ETY, sisältyy luettelo 1 artiklan b kohdassa mainituista julkisoikeudellisista oikeushenkilöistä ja vastaavista laitoksista. Irlannin osalta tällaisia ovat VI kohdan mukaan

"muut julkiset viranomaiset, joiden julkisia tavaranhankintoja koskevat sopimukset ovat valtion valvonnassa".

8. Direktiivi 77/62/ETY on kumottu direktiivillä 93/36/ETY. [4] Sen säännökset oli saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä viimeistään 14.6.1994, mutta Irlanti ei kuitenkaan ollut tehnyt tätä määräpäivään mennessä. Huomautettakoon vielä kerran, että julkinen tavaranhankintasopimus oli tehty 30.5.1994.

9. Hankintaviranomaisen käsitteestä säädetään direktiivin 1 artiklassa seuraavaa:

"Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

— —

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

'Julkisoikeudellisella laitoksella' tarkoitetaan laitosta,

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

ja

— joka on oikeushenkilö,

ja

— jonka rahoituksesta suurin osa on peräisin valtiolta, alueellisilta tai paikallisilta viranomaisilta taikka muilta julkisoikeudellisilta laitoksilta tai jonka johto on näiden laitosten valvonnan alainen taikka jonka

4 — Julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimustenteko menettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/36/ETY (EYVL L 199, s. 1).

hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio, alueellinen tai paikallinen viranomainen taikka muu julkisoikeudellinen laitos nimittää enemmän kuin puolet — —".

10. Julkisten hankintojen järjestelmää koskevien määräysten noudattamista valvoessaan komissio voi neuvoston direktiivin 89/665/ETY 3 artiklan mukaan

"— — tehdä aloitteen tässä artiklassa säädetyn menettelyn käynnistämiseksi, jos se ennen sopimuksen tekemistä havaitsee, että direktiivi(e)n — — 77/62/ETY soveltamisalaan kuuluvassa sopimuksentekomenettelyssä on tapahtunut selvä ja ilmeinen julkisia hankintoja koskevien yhteisön säännösten vastainen virheellinen menettely".

Tästä menettelystä säädetään 3 artiklan 2 kohdassa. Sen mukaisesti komissio

"— — ilmoittaa asianomaiselle jäsenvaltiolle ja hankintaviranomaiselle seikat, joiden perusteella se katsoo selvän ja ilmeisen virheellisen menettelyn tapahtuneen, ja pyytää sen oikaisemista".

Perusteluna sille, miksi oikaisua ei ole tehty, voi 3 artiklan 4 kohdan mukaan olla

"— — että väitetty virheellinen menettely on jo tuomioistuimen — — käsiteltävänä — — ".

Asiaa koskeva kansallinen lainsäädäntö

11. Yhteisön oikeuden säännökset on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä seuraavilla säännöksillä:

— neuvoston direktiivi 77/62/ETY: European Communities (Award of Public Supply Contracts) Regulations, 1992 (SI nro 37/92),

— neuvoston direktiivi 89/665/ETY: European Communities (Review Procedures

for the Award of Public Supply and Public Works Contracts) Regulations, 1992 (SI nro 38/92),

— neuvoston direktiivi 93/36/ETY: European Communities (Award of Public Supply Contracts) (Amendment) Regulations, 1994 (SI nro 292/94).

12. Maatalous-, elintarvike- ja metsätalousministeriön, valtiovarainministeriön ja Coillte Teorantan osakkeenomistajien välisistä suhteista on säännöksiä ja määräyksiä vuoden 1988 *Forestry Act*issa (metsälaki) sekä itse yhtiön yhtiösopimuksessa ja yhtiöjärjestyksessä. Näiden säännösten ja määräysten yksityiskohtiin palataan selvyyden vuoksi tutkittaessa kanteen perusteltavuutta.

C Kannanotto

Tutkittavaksi ottaminen

13. Irlannin hallitus väittää aluksi, ettei perustamissopimuksen 169 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ollut nyt esillä olevassa asiassa asianmukainen menettely. Komission olisi sen mukaan pitänyt aloittaa direktiivin 89/665/ETY 3 artiklassa säädetty menettely. [5] High Courtissa nostetun kanteen vuoksi väitetty virheellinen menettely oli jo tuomioistuimen käsiteltävänä. Tästä oli ilmoitettu myös komissiolle, joten se oli sidottu direktiivin 89/665/ETY 3 artiklan mukaiseen menettelyyn, eikä se voinut nostaa kannetta perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla.

14. Direktiivin 89/665/ETY 3 artiklan 1 kohdan mukaan [6] tämän artiklan mukainen menettely voidaan käynnistää ainoastaan, jos komissio *ennen* sopimuksen tekemistä havaitsee selvän ja ilmeisen direktiivin 77/62/ETY säännösten vastaisen menettelyn.

15. Komissio viittaa siihen, että se lähetti Irlannin hallitukselle virallisen huomautuksen vasta 30.6.1994, kun taas kysymyksessä oleva sopimus oli tehty jo 30.5.1994.

16. Aikatekijän osalta yhteisöjen tuomioistuin on asiassa komissio vastaan Alankomaat [7] antamassaan tuomiossa lausunut, että direktiivin 89/665/ETY sanamuodon ja luonteen vuoksi on kaikkien asianomaisten kannalta suotavaa, että komissio ilmoittaa huomautuksensa jäsenvaltiolle ja hankintaviranomaiselle

5 — Mainittu edellä 10 kohdassa.

6 — Mainittu edellä 10 kohdassa.

7 — Asia C-359/93, komissio v. Alankomaat, tuomio 24.1.1995 (Kok. 1995, s. I-157, 12 kohta).

mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ennen sopimuksen tekemistä, jotta jäsenvaltiolla ja hankintaviranomaisella on riittävästi aikaa selityksen antamiseen ja tarvittaessa virheellisen menettelyn oikaisemiseen ennen hankintasopimuksen tekemistä.

17. Tässä tapauksessa komissio lähetti virallisen huomautuksen Irlannin hallitukselle ja Coillte Teorantalle kuitenkin vasta kuukausi lannoitehankintaa koskevan sopimuksen tekemisen *jälkeen*. Näin ollen direktiivin 89/665/ETY 3 artiklan mukaista menettelyä ei enää voida soveltaa.

18. Tältä osin on syytä todeta, että direktiivissä 89/665/ETY säädetty erityismenettely on ennaltaestävä toimenpide, jolla ei voida poiketa perustamissopimuksen 169 artiklassa komissiolle annetusta toimivallasta eikä korvata sitä. Viimeksi mainitussa määräyksessä komissiolle annetaan näet toimivalta harkintansa mukaan saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi silloin, kun se katsoo, että jäsenvaltio ei ole noudattanut sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvaa velvollisuutta ja että kyseinen jäsenvaltio ei noudata komission perusteltua lausuntoa. [8]

19. Näin ollen kanne on otettava tutkittavaksi.

Pääasia

20. Ensiksi on ratkaistava kysymys siitä, mitkä yhteisön oikeuden oikeussäännöt soveltuvat tapaukseen.

21. Riidatonta on, että asiaan sovelletaan direktiiviä 77/62/ETY, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna direktiivillä 88/295/ETY. Irlannin hallituksen mielestä asiaa arvioitaessa on tukeuduttava myös direktiiviin 93/36/ETY ja sen pääperiaatteisiin.

22. Tältä osin on huomautettava, että viimeksi mainittu direktiivi oli saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestystä vasta 14.6.1994 mennessä ja ettei Irlanti ollut menetellyt näin vielä 22.7.1994 mennessäkään. [9] Tapahtumat, joiden komissio on katsonut olevan lainvastaisia, ovat sattuneet vasta toukokuussa 1994, eli ajankohtana, jolloin direktiiviä 93/36/ETY ei vielä ollut saatettu osaksi Irlannin kansallista oikeusjärjestystä, eikä näin vielä ollut tarvinnutkaan olla.

23. On hyvin kyseenalaista, voidaanko myöhäisempää direktiiviä käyttää aikaisemman

8 — Edellä alaviitteessä 7 mainittu asia komissio v. Alankomaat, tuomion 13 kohta.

9 — Tämä ilmenee Irlannin hallituksen 22.7.1994 komission viralliseen huomautukseen antamasta kirjallisesta vastauksesta.

direktiivin tulkinnassa. Tällä kannalla oleva Irlannin hallitus vetoaa direktiivin 93/36/ETY perusteluihin, joiden mukaan direktiivi on annettu pääasiassa selvyyden vuoksi. Aikaisempia säännöksiä on siten helppo tarkastella uuden version perusteella.

24. Tähän on ensiksi huomautettava, että direktiivissä 93/36/ETY on oleellisesti laajennettu hankintaviranomaisten määritelmää ja että se kattaa nykyisessä muodossaan edeltävässä versiossa mainitsemattomia tosiseikastotunnusmerkkejä. Näin ollen direktiivi uusitussa muodossaan voisi johtaa sen soveltamisalan supistumiseen, mihin komissio on suullisessa käsittelyssä viitannutkin.

25. Direktiivin 93/36/ETY ensimmäisestä perustelukappaleesta käy ilmi, että uusi versio on tarpeen selvyyden vuoksi. Tämä siksi, että direktiiviä 77/62/ETY oli aikaisemmin muutettu useita kertoja ja siihen oltiin tekemässä lisämuutoksia. [10] Tarkoitus oli niin ikään sovittaa yhteen julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyt sekä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyt. [11] Kolmannen perustelukappaleen mukaan yhteensovittaminen koskee myös hankintaviranomaisten toiminnallisen määritelmän käyttöönottoa. Vastakohtaispäätelmänä tämä merkitsee, ettei se määritelmä, joka nyt on voimassa, ole välttämättä yhteneväinen aikaisemmin voimassa olleen määritelmän kanssa, ja siten sitä voidaan käyttää tulkinnan apuna ainoastaan varauksin. Uudella direktiivillä on kumottu ja korvattu myös vanhemman version liite I, minkä lisäksi sen mukainen hankintaviranomaisen käsite sisältää laajennuksia, jotka eivät ole vain aiemman määritelmän tai yleisten periaatteiden täsmennyksiä, vaan jotka sisältävät sellaisia muutoksia, joita ei voida soveltaa taannehtivasti. Yleensäkin yhteisön oikeuden säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon samalla kertaa säännöksen sanamuoto, asiayhteys ja päämäärät. [12] Esillä olevan tapauksen osalta tämä merkitsee sitä, että tosiseikastoa voidaan arvioida vain direktiivin 77/62/ETY perusteella.

26. Komission mielestä Coillte Teorantaa on pidettävä direktiivissä 77/62/ETY tarkoitettuna hankintaviranomaisena, joten tarjouspyynnöt on julkaistava direktiivin 9 artiklan mukaisesti *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, mutta nyt esillä olevassa asiassa näin kuitenkaan ei ole tehty.

10 — Direktiivin ensimmäisessä perustelukappaleessa lausutaan seuraavaa: "— — direktiiviä 77/62/ETY — — on muutettu useita kertoja; uusien muutosten varalta mainittu direktiivi olisi selvyyden vuoksi yhdistettävä".

11 — Julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annettu neuvoston direktiivi 93/37/ETY (EYVL L 199, s. 54) sekä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1).

12 — Asia C-84/95, Bosphorus, tuomio 30.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3953, 11 kohta ja siinä olevat viittaukset).

27. Perusteluina komissio esittää Coillte Teorantan suorittavan tärkeitä julkisiin palveluihin liittyviä tehtäviä kuten kansallisten metsävarojen ylläpitoa ja Irlannin metsätalouden kehittämisen tukemista. Coillte Teoranta omistaa 12 kansallispuistoa ja tarjoaa vapaa-ajan palveluita yli 180 paikkakunnalla Irlannissa. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi yhtiö on perustettu lailla, ja Irlannin hallitus on huolehtinut sen rahoituksen järjestämisestä. Yhtiöjärjestyksestä ilmenee, että Irlannin hallitus nimittää hallintoneuvoston ja sen puheenjohtajan ja että Irlannin hallitus valvoo Coillte Teorantan rahoitusta.

28. Irlannin hallituksen mukaan kysymyksessä on vain valtion omistuksessa oleva yksityinen kaupallinen yritys. Valtio tosin omistaa sen osake-enemmistön, mutta se ei millään tavoin puutu yhtiön päivittäiseen liiketoimintaan. Irlannin hallitus toteaa, että metsälain mukaan Coillte Teorantan on harjoitettava liiketoimintaansa taloudellisesti. Sen mukaan valtion vaikutusvalta rajoittuu yleiseen liiketoimintapolitiikkaan liittyviin kysymyksiin, jollaista jokainen enemmistöosakas voi harjoittaa muissakin yhtiöissä. Yhtiön tavoitteet ja tehtävät ovat kuitenkin puhtaasti taloudellisia. Coillte Teoranta on siten kilpailutilanteessa muiden yhtiöiden kanssa, eikä sen asema poikkea näiden muiden yhtiöiden asemasta. Se, että Coillte Teoranta asettaa alueensa ja laitoksensa yleisön vapaa-ajan käyttöä varten, perustuu taloudelliseen harkintaan, sillä näistä toimista saatavat tulot ylittävät niistä koituvat kustannukset. Irlannin mukaan kaiken kaikkiaan on niin, ettei valtio käytä vaikutusvaltaansa Coillte Teorantaan itseensä tai tämän muiden yritysten kanssa tekemien sopimusten osalta enempää, kuin mitä enemmistöosakas voi muissakin yhtiöissä käyttää.

29. Kuten aiemmin on mainittu, direktiivin 77/62/ETY 1 artiklan b kohdassa hankintaviranomaisella tarkoitetaan valtiota, alueellisia tai paikallisia julkisyhteisöjä ja Irlannin osalta liitteessä I olevan VI kohdan mukaisesti muita julkisia viranomaisia, joiden julkisia tavaranhankintoja koskevat sopimukset ovat valtion valvonnassa.

30. Nyt esillä olevan asian osalta tämä merkitsee sitä, että ensiksi on tutkittava, voidaanko Coillte Teoranta luokitella kuuluvaksi käsitteen "valtio" alaisuuteen.

31. Yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tilaisuus arvioida nyt esillä olevaa asiaa vastaavassa asiassa Beentjes [13] antamassaan tuomiossa sellaisen laitoksen asemaa, joka ei ollut itsenäinen oikeushenkilö, jonka tehtävät ja kokoonpano oli määritelty laissa ja jonka jäsenet nimitti kulloisenkin maakunnan neuvosto. Laitoksen oli sovellettava valtion asetuksella luodun ja kokoonpanoltaan hallituksen nimittämistä jäsenistä koostuvan keskuskomitean ohjeita. Valtio takasi laitoksen

13 — Asia 31/87, Beentjes, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4635).

toteuttamista toimista johtuvien velvoitteiden noudattamisen, ja se rahoitti laitoksen tekemät julkiset hankinnat.

32. Tuolloin sovellettiin direktiivin 71/305/ETY [14] säännöksiä. Mainitun direktiivin mukainen hankintaviranomaisen määritelmä vastaa kuitenkin direktiivin 77/62/ETY mukaista määritelmää.

33. Asiassa Beentjes yhteisöjen tuomioistuin päätyi ratkaisuun, jonka mukaan direktiivissä käytetty valtion käsite oli ymmärrettävä *toiminnallisesti*. [15] *Yhteisöjen tuomioistuimen* mukaan direktiivin päämäärä oli "sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjonnan tehokas toteuttaminen julkisten rakennusurakoiden osalta". [16] Tuomioistuin päätteli tämän perusteella, että tuolloin kysymyksessä ollutta laitosta oli pidettävä valtioon kuuluvana, koska sen kokoonpanosta ja tehtävistä oli säännelty laissa ja se oli siten riippuvainen julkisista viranomaisista, että ne nimittivät sen jäsenet, takasivat sen toiminnasta aiheutuvien velvoitteiden noudattamisen ja rahoittivat sen tekemät julkiset hankintasopimukset. Asia oli näin, vaikka laitos ei muodollisesti ollutkaan osa valtiota. [17]

34. Lähtökohdan on esillä olevassa tapauksessa oltava sama. Nyt sovellettavan direktiivin päämäärät eivät poikkea oleellisesti edellä mainitussa tapauksessa kyseessä olleen direktiivin päämääristä. Direktiivillä 77/62/ETY pyritään sen ensimmäisen ja toisen perustelukappaleen mukaan valvomaan paremmin tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittamista koskevaa kieltoa julkisten hankintasopimusten alalla. Kahdennentoista perustelukappaleen mukaan sen tavoitteeksi on asetettu todellisen kilpailun kehittyminen julkisten hankintasopimusten alalla. Jotta kilpailu olisi kaikenlaisesta diskriminoinnista vapaa, ne tahot, joille direktiivi on osoitettu, eli hankintaviranomaiset on määriteltävä toiminnallisesti eikä puhtaasti muodollisesti.

35. Coillte Teorantaa ei voida toiminnallisesti pitää osana valtiota. Yhtiö on tosin perustettu lailla, julkiset viranomaiset ovat huolehtineet sen rahoituksesta, sen on neuvoteltava valtiovarainministeriön kanssa metsätalouden kehittämisestä taloudellisesti merkittävillä alueilla, Irlannin hallitus nimittää sen hallintoneuvoston jäsenet ja vuosittaisesta maa-alueiden ja puiden myyntiohjelmasta on sovittava yhdessä hallituksen kanssa.

36. Coillte Teoranta on kuitenkin itsenäinen oikeushenkilö. Sen tekemät julkiset hankintasopimukset rahoitetaan osakepääomalla, joka on alun perin saatu valtiolta, mutta jota on tämän jälkeen saatu myös liiketoiminnasta

14 — Julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1971 annettu neuvoston direktiivi 71/305/ETY (EYVL L 185, s. 5).

15 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Beentjes, tuomion 11 kohta.

16 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Beentjes, tuomion 11 kohta.

17 — Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Beentjes, tuomion 12 kohta.

yksityistalouden alalla. Coillte Teoranta ei tee julkisia hankintasopimuksia valtion lukuun. Kokonaisuutena valtion vaikutusvalta Coillte Teorantan liiketoimintaan on arvioitava olellisesti vähäisemmäksi kuin asian Beentjes tosiseikaston osalta todettu. Näin olleen toiminnallinen lähestymistapa ei osoita yhtiön olevan riippuvainen valtiosta sillä tavoin, että sen voitaisiin katsoa olevan osa valtiota.

37. Koska Coillte Teorantan ei tässä voida katsoa olevan osa valtiota direktiivin 77/62/ETY 1 artiklan b kohdassa tarkoitetulla tavalla, on syytä tutkia, kuuluuko se liitteessä I lueteltuihin julkisiin viranomaisiin, joiden julkisia tavaranhankintoja koskevat sopimukset ovat valtion valvonnassa. Tässä yhteydessä ratkaiseva arviointiperuste on julkisen intressien huomioon ottamisen lisäksi valtion vaikutusvallan suuruus julkisten hankintasopimusten tekemisen osalta.

38. Komissio on samalla kannalla kuin aiemmin selostetussa kysymyksessä. Erityisesti siitä, että Coillte Teoranta on perustettu lailla, että Irlannin hallitus nimittää hallintoneuvoston, että valtio on antanut sen käyttöön osakepääoman ja jatkossakin valvoo rahoitusta, johtuu, että Coillte Teoranta on sellainen viranomainen, jonka julkisia tavaranhankintoja koskevat sopimukset ovat valtion valvonnassa.

39. Irlannin hallitus puolestaan viittaa uudelleen Coillte Teorantan teolliseen ja kaupalliseen luonteeseen ja siihen, että se on kilpailutilanteessa muiden yksityisten yritysten kanssa kyseisillä markkinoilla. Se ei nauti mitään etuoikeuksia, jotka antaisivat sille paremman aseman muihin taloudellisiin toimijoihin nähden. Valtion vaikutusvalta rajoittuu siihen, mikä on myönnetty tai voitaisiin myöntää muillekin osakkeenomistajille. Oikeudellisessa mielessä valtiolla ei ole mahdollisuuksia puuttua päivittäiseen liiketoimintaan, eikä se ole sellaista koskaan yrittänytkään. Coillte Teorantaa käsitellään yhtiölainsäädännön kannalta, kuten mitä tahansa muutakin yhtiötä. Sen toiminta tähtää voiton tuottamiseen ministeriöiden ohjeista riippumatta.

40. Ratkaiseva kysymys on siten: valvoiko valtio Coillte Teorantan tekemiä julkisia tavaranhankintasopimuksia direktiivin 77/62/ETY liitteessä I Irlannin osalta tarkoitetulla tavalla?

41. Myös tätä on lähtökohtaisesti tarkasteltava muutoin kuin puhtaasti muodollisesti. Tietyllä tavalla valtiollisen valvonnan tunnusmerkit tulevat näkyviin kaikkien julkisten yritysten osalta ilman, että tämä merkitsisi sitä, että ne olisivat myös direktiivin mukaisia hankintaviranomaisia.

42. Julkisen yrityksen käsite sisältyy EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan 1 kohtaan. Siinä säädetään, että jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia. Julkisille yrityksille on tunnusomaista, että julkiset viranomaiset voivat puuttua niiden liiketoimintaan. Tässä suhteessa lienee pidettävä riittävänä vaikuttamismahdollisuutta, joka on olemassa aina silloin, kun valtio omistaa enemmistön osakepääomasta. [18]

43. Julkisen yrityksen ominaisuudesta ei voida kuitenkaan päätellä mitään siitä, valvooko valtio Coillte Teorantan tekemiä tavaranhankintasopimuksia. Tätä kysymystä on tarkasteltava konkreettisesti, koska direktiivin 77/62/ETY liitteessä I viitataan nimenomaisesti julkisten tavaranhankintasopimusten valtiolliseen valvontaan. [19] Tämä merkitsee sitä, että kulloisenkin tarjouspyynnön olisi sovellettavien säännösten mukaan oltava sillä tavoin valtion valvottavissa, että julkiset viranomaiset voisivat käyttää vaikutusmahdollisuuksiaan sopimuksen tekemisessä.

44. Julkiset viranomaiset ovat ensinnäkin antaneet Coillte Teorantan käyttöön sen koko osakepääoman. Vastineeksi ne ovat saaneet vastaavat osakkeet. Vuosittainen maa-alueiden ja puiden myyntiohjelma on vahvistettava yhdessä ministeriön kanssa. Toimivaltaiset ministerit nimittävät hallintoneuvoston jäsenet. Yli 250 000 Irlannin punnan (IEP) investoinnit edellyttävät toimivaltaisen ministerin lupaa tai suostumusta. Energiaministeriö voi vahvistaa taloudellisia tavoitteita. Yhtiö suorittaa yleisen edun mukaisia tehtäviä, kuten virkistykseen, urheiluun, opetukseen, tieteeseen, kulttuuriin ja matkailuun tarvittavien tilojen ylläpitoa kiinteistöillään. Hallintoneuvosto huolehtii yhtiön jokapäiväisestä liiketoiminnasta, johon kuuluvat myös päätökset tehtävistä hankintasopimuksista.

45. Ei tosin ole olemassa säännöstä, jonka perusteella ministeri tai jokin valtion virkamies voisi antaa yhtiölle tai sen hallintoneuvostolle ohjeet tehdä (mahdollisesti jopa muiden kuin taloudellisten kriteerien perusteella) julkisia hankintasopimuksia. Yhtiön velvollisuutena on hoitaa liiketoimintaansa kustannustehokkaasti ja voittoa tavoitellen. Hallintoneuvoston jäsenten velvollisuutena on käyttää toimivaltaansa yhtiöön kohdistuvaa lojaliteettivelvollisuuttaan noudattaen omista eduistaan riippumatta. Yhtiön on tosin noudatettava kansallisen metsäpolitiikan pääperiaatteita, mutta tämä velvoite koskee yhtäläisesti kaikkia metsätalouden harjoittajia Irlannissa. Edelleen hallintoneuvosto laatii vuosittain viisivuotisen kehittämisohjelman, johon sisältyvät yksityiskohtaiset suunnitelmat liiketoiminnan johtamisesta ja yhtiön ja sen omaisuuden kehittämisestä sisältäen kiinteistöjen ostot ja myynnit, metsänistutustavoitteet ja voittoennusteet. Tältäkään osin valtion viranomaisille ei ole sovellettavien

18 — Yhdistetyt asiat 6/73 ja 7/73, Commercial Solvents Corporation v. komissio, tuomio 6.3.1974 (Kok. 1974, s. 223, 41 kohta; Kok. Ep. II, s. 229) ja yhdistetyt asiat 188/80, 189/80 ja 190/80, Ranska, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 6.7.1982 (Kok. 1982, s. 2545, 26 kohta).

19 — Ks. tässä yhteydessä myös julkisasiamies Lenzin esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-247/89, komissio v. Portugali, tuomio 11.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3670, ratkaisuehdotuksen 59 kohta).

säännösten mukaan annettu toimivaltaa puuttua yhtiön päivittäiseen liiketoimintaan.

46. Mainittujen arviointiperusteiden pohjalta voidaan kylläkin todeta valtion yleinen vaikutusvalta yhtiöön nähden, mutta tämä ei nyt esillä olevaan tapaukseen sovellettavien säännösten mukaan riitä siihen, että julkisten tavaranhankintasopimusten tekemistä voitaisiin valvoa konkreettisesti. Julkisten tavaranhankintasopimusten tekeminen ei riipu valtion viranomaisten toimenpiteistä. Tästä syystä Coillte Teoranta ei ole direktiivissä 77/62/ETY tarkoitettu hankintaviranomainen.

47. Edellä esitetystä seuraa, ettei Coillte Teoranta kuulu direktiivin 77/62/ETY soveltamisalaan ja että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne on perusteeton.

48. Vaikka direktiiviä 93/36/ETY ei voidakaan soveltaa nyt esillä olevaan tapaukseen, koska sopimus on tehty ennen tämän direktiivin voimaantuloa ja koska tähän direktiiviin sisältyy muutoksia eikä vain selvennyksiä, on syytä todeta toissijaisesti seuraavaa asianosaisten tältä osin käymät pitkät keskustelut huomioon ottaen. Direktiivin 1 artiklan b kohdan muutetun ja laajennetun hankintaviranomaisen käsitteen valossa olisi tutkittava, olisiko Coillte Teoranta julkisoikeudellinen laitos. Se olisi ensinnäkin pitänyt nimenomaisesti perustaa tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä sen pitäisi harjoittaa teollista tai kaupallista toimintaa. Tähän kysymykseen voitaisiin tässä kaiketi vastata myöntävästi, koska Coillte Teorantan tehtävänä on myös — ehkä pääasiallisestikin — tarjota yleisön käyttöön vapaa-ajan- ja virkistyslaitoksia kiinteistöillään. Sillä seikalla, että nämä eivät olekaan yhtiön ainoat tehtävät, ei ole vaikutusta lopputulokseen niin kauan, kun sen hoidettavana on tehtäviä, joiden täyttämiseen se on erityisesti velvoitettu. [20] Tämän lisäksi Coillte Teoranta on itsenäinen oikeushenkilö. Jos yhtiön hallintoneuvosto vielä koostuu pääosin valtion nimittämistä jäsenistä, voisi Coillte Teoranta hyvinkin vastata uudessa direktiivissä 93/36/ETY tarkoitettua hankintaviranomaisen määritelmää. Kuten edellä on jo todettu, tämä direktiivi ei kuitenkaan sovellu nyt esillä olevaan asiaan.

D Oikeudenkäyntikulut

49. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska komissio on tämän ratkaisuehdotuksen mukaan hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

20 — Katso tältä osin myös asia C-44/96, Mannesmann Anlagenbau Austria AG ym., tuomio 15.1.1998 (Kok. 1998, s. I-73, erityisesti 25 ja 26 kohta) samoin kun julkisasiamies La Pergolan 19.2.1998 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-360/96, BFI Holding BV, tuomio 10.11.1998 (Kok. 1998, s. I-6821, I-6824).

E Ratkaisuehdotus

50. Ehdotan edellä esitetyn vuoksi, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

1. Kanne hylätään.

2. Komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.