YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

6 päivänä huhtikuuta 2006 *

Asiassa C-410/04,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Italia) on esittänyt 22.7.2004 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 27.9.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV)

vastaan

Comune di Bari ja

AMTAB Servizio SpA,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja P. Jann sekä tuomarit J. N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari), K. Lenaerts, M. Ilešič ja E. Levits,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 27.10.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV), edustajanaan avvocato C. Colapinto,

– Comune di Bari, edustajinaan avvocato R. Verna, avvocato B. Capruzzi ja avvocato R. Cioffi,

– AMTAB Servizio SpA, edustajinaan avvocato G. Notarnicola ja avvocato V. Caputi Jambrenghi,

– Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato G. Fiengo,

– Saksan hallitus, asiamiehenään C. Schulze-Bahr,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään M. Fruhmann,

– Puolan hallitus, asiamiehenään T. Nowakowski,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään X. Lewis ja D. Recchia,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.1.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 43, EY 49 ja EY 86 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (jäljempänä ANAV) ja Comune di Bari (Barin kunta) sekä AMTAB Servizio SpA (jäljempänä AMTAB Servizio) ja jossa on kyse siitä, että AMTAB Servizion kanssa tehtiin sopimus julkisesta kuljetuspalvelusta kyseisen kunnan alueella.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 EY 43 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. – –

Jollei pääomia koskevan luvun määräyksistä muuta johdu, sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti 48 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia."

4 EY 46 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Tämän luvun määräykset ja niiden nojalla toteutetut toimenpiteet eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella.

2. Neuvosto antaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen direktiivit edellä mainittujen säännösten yhteensovittamisesta."

5 EY 49 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä."

6 EY 86 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

"Jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 12 ja 81–89 artiklan määräysten kanssa."

Kansallinen lainsäädäntö

7 Italian lainsäädännön osalta paikallisyksiköiden organisaatiosta 18.8.2000 annetun konsolidoivan asetuksen (decreto legislativo) nro 267 (GURI, Supplemento

ordinario nro 227, 28.9.2000; jäljempänä asetus nro 267/2000) 113 §:ää muutettiin julkisen talouden kehitystä ja korjaamista koskevista kiireellisistä toimenpiteistä 30.9.2003 annetun asetuksen (decreto legge) nro 269 (GURI, Supplemento ordinario nro 229, 2.10.2003; jäljempänä asetus nro 269/2003) 14 §:llä. Asetuksen nro 267/2000 113 §:n 5 momentin uudessa versiossa säädetään seuraavaa:

"Palvelu hankitaan alakohtaisen lainsäädännön mukaisesti ja Euroopan unionin oikeussääntöjä noudattaen siten, että palvelu annetaan

a) sellaisen pääomayhtiön suoritettavaksi, joka valitaan julkisen tarjouspyyntömenettelyn avulla

b) sellaisen yhtiön suoritettavaksi, joka on sekä julkisessa että yksityisessä omistuksessa ja jossa yksityinen osakas valitaan julkisessa tarjouspyyntömenettelyssä, millä taataan kansallisten ja yhteisön kilpailusääntöjen noudattaminen toimivaltaisten viranomaisten antamissa erityisissä säännöksissä ja soveltamisohjeissa antamien yleisten ohjeiden mukaisesti

c) kokonaan julkisessa omistuksessa olevan pääomayhtiön suoritettavaksi sillä edellytyksellä, että osakepääoman omistavalla paikallisella julkisyhteisöllä on kyseiseen yhtiöön vastaavanlainen määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä ja että tämä yhtiö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavan julkisyhteisön tai omistavien julkisyhteisöjen kanssa."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

8 Ennakkoratkaisupyynnön mukaan AMTAB Servizio on osakeyhtiö, jonka osakepääoman omistaa kokonaan Comune di Bari ja jonka ainoana toimialana on julkisten kuljetuspalvelujen tarjoaminen kyseisen kunnan alueella. AMTAB Servizio on täysin Comune di Barin määräysvallassa.

9 Kyseisen ennakkoratkaisupyynnön mukaan ANAV edustaa sääntöjensä nojalla yrityksiä, jotka kansallisella ja kansainvälisellä tasolla tarjoavat henkilökuljetuspalveluja sekä harjoittavat kuljetukseen rinnastettavaa toimintaa, ja tässä ominaisuudessa se muun muassa varmistaa, että kaupunkiliikenteen ja alueellisen liikenteen julkinen palvelu sujuu tällaisia palveluja tarjoavien yhtiöiden kannalta moitteettomasti.

10 Comune di Bari pani 17.7.2003 tekemällään päätöksellä vireille julkisen tarjouspyyntömenettelyn sopimuksen tekemiseksi julkisista kuljetuspalveluista kyseisen kunnan alueella.

11 Sen jälkeen kun asetuksen nro 267/2000 113 §:n 5 momenttia muutettiin asetuksen nro 269/2003 14 §:llä, Comune di Bari keskeytti tämän tarjouspyyntömenettelyn 9.10.2003 tekemällään päätöksellä.

12 Comune di Bari päätti 18.12.2003 tehdä kyseessä olevaa palvelua koskevan sopimuksen suoraan AMTAB Servizion kanssa ajanjaksolle 1.1.2004–31.12.2012.

13 ANAV vaati 1.3.2004 tiedoksiannetussa valituksessaan, joka jätettiin Tribunale amministrativo regionale per la Pugliaan 9.3.2004, että kyseinen tuomioistuin kumoaa mainitun päätöksen sekä kaikki siihen liittyvät tai siitä seuranneet toimet sen vuoksi, että niillä rikotaan yhteisön oikeutta ja erityisesti EY 3, EY 16, EY 43, EY 49, EY 50, EY 51, EY 70–EY 72, EY 81, EY 82, EY 86 ja EY 87 artiklaa.

14 Nämä perustelut huomioon ottaen Tribunale amministrativo regionale per la Puglia päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko asetuksen nro 267/2000 113 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen nro 269/2003 14 §:llä, yhteisön oikeuden ja erityisesti [EY 43], EY 49 ja EY 86 artiklassa vahvistettujen avoimuuden ja vapaan kilpailun periaatteiden mukainen siltä osin kuin siinä ei millään tavoin rajoiteta julkishallinnon vapautta valita julkisia palveluja koskevien eri hankintamuotojen välillä ja erityisesti vapautta valita julkisen tarjouspyyntömenettelyn käyttämisen tai sellaisen hankintamuodon välillä, jossa hankinta tehdään suoraan sellaisen yhtiön kanssa, joka on täysin julkishallinnon määräysvallassa?"

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään, onko yhteisön oikeuden ja erityisesti EY 43, EY 49 ja EY 86 artiklassa tarkoitettujen avoimuuden ja

vapaan kilpailun periaatteiden kanssa ristiriidassa pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jossa ei millään tavoin rajoiteta julkisyhteisön vapautta valita julkisia palveluja koskevien eri hankintamuotojen välillä ja erityisesti vapautta valita julkisen tarjouspyyntömenettelyn käyttämisen tai sellaisen hankintamuodon välillä, jossa hankinta tehdään suoraan sellaiselta yhtiöltä, jonka kyseinen julkisyhteisö omistaa kokonaan.

16 Pääasian oikeudenkäyntiasiakirjoista käy ilmi, että julkisesta kuljetuspalvelusta Comune di Barin alueella saadaan vastike ainakin osittain matkustajien ostamista matkalipuista. Tällainen tapa saada vastiketta merkitsee sitä, että kyseessä on julkisia palveluja koskeva käyttöoikeussopimus (konsessiosopimus) (asia C-458/03, Parking Brixen, tuomio 13.10.2005, Kok. 2005, s. I-8585, 40 kohta).

17 On selvää, että julkisia palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset jäävät julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) soveltamisalan ulkopuolelle (em. asia Parking Brixen, tuomion 42 kohta). Kyseinen direktiivi on korvattu julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31 päivänä maaliskuuta 2004 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114), jonka 17 artiklassa säädetään nimenomaisesti, ettei kyseistä direktiiviä sovelleta palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin.

18 Siitä huolimatta, että julkisia palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset jäävät direktiivin 92/50, joka on korvattu direktiivillä 2004/18, soveltamisalan ulkopuolelle, niitä tekevien viranomaisten on kuitenkin yleisesti noudatettava EY:n perustamissopimuksen perustavanlaatuisia oikeussääntöjä ja erityisesti kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevaa periaatetta (ks. vastaavasti asia C-324/98, Telaustria ja Telefonadress, tuomio 7.12.2000, Kok. 2000, s. I-10745, 60 kohta; asia C-231/03, Coname, tuomio 21.7.2005, Kok. 2005, s. I-7287, 16 kohta ja em. asia Parking Brixen, tuomion 46 kohta).

19 Nimenomaan julkisia palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin sovellettavat perustamissopimuksen määräykset sisältyvät erityisesti EY 43 ja EY 49 artiklaan (em. asia Parking Brixen, tuomion 47 kohta).

20 Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen lisäksi niin ikään tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sovelletaan julkisia palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin, ja näin on myös silloin, kun kyse ei ole kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä (em. asia Parking Brixen, tuomion 48 kohta).

21 Yhdenvertaisen kohtelun ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteet merkitsevät erityisesti avoimuutta koskevaa velvollisuutta, joka mahdollistaa sen, että käyttöoikeuden luovuttava viranomainen voi varmistua näiden periaatteiden noudattamisesta. Mainitulle viranomaiselle kuuluvan avoimuutta koskevan velvollisuuden sisältönä on taata kaikkien potentiaalisten tarjoajien eduksi se, että palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta ilmoitetaan asianmukaisessa laajuudessa, minkä ansiosta sopimuksen tekeminen avautuu kilpailulle ja niitä koskevien tekomenettelyiden puolueettomuutta voidaan valvoa (ks. vastaavasti em. asia Telaustria ja Telefonadress, tuomion 61 ja 62 kohta ja em. asia Parking Brixen, tuomion 49 kohta).

22 Se, ettei pääasiassa kysymyksessä olevan kaltaista, julkisia palveluja koskevaa käyttöoikeussopimuksen tekemistä ole lainkaan kilpailutettu, ei lähtökohtaisesti ole EY 43 artiklan ja EY 49 artiklan vaatimusten eikä myöskään yhdenvertaisen kohtelun, syrjintäkiellon ja avoimuuden periaatteiden mukaista (em. asia Parking Brixen, tuomion 50 kohta).

23 Lisäksi EY 86 artiklan 1 kohdasta ilmenee, että jäsenvaltiot eivät saa pitää voimassa sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka tekee mahdolliseksi julkisia palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen tekemisen ilman kilpailuttamista, koska tällaisella sopimuksentekomenettelyllä rikotaan EY 43 tai EY 49 artiklaa tai loukataan yhdenvertaisen kohtelun, syrjintäkiellon ja avoimuuden periaatteita (em. asia Parking Brixen, tuomion 52 kohta).

24 Julkisia palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten alalla EY 12, EY 43 ja EY 49 artiklassa esitettyjen sääntöjen sekä niiden yleisten oikeusperiaatteiden, joiden erityisiä ilmauksia nämä säännöt ovat, soveltaminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos käyttöoikeuden luovuttavalla viranomaisella on käyttöoikeuden saavaan yritykseen vastaavanlainen määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä ja jos kyseinen yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavan viranomaisen kanssa (em. asia Parking Brixen, tuomion 62 kohta).

25 Kansallinen lainsäädäntö, jossa seurataan sanatarkasti edeltävässä kohdassa mainittujen edellytysten sanamuotoa, kuten asetuksen nro 267/2000 113 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksen nro 269/2003 14 §:llä, on lähtökohtaisesti sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa, kun täsmennetään, että tämän lainsäädännön tulkinnan on myös oltava yhteisön oikeuden vaatimusten mukaista.

26 On täsmennettävä, että koska kyse on yhteisön yleisistä oikeussäännöistä tehtävistä poikkeuksista, näitä kahta 24 kohdassa esitettyä edellytystä on tulkittava suppeasti ja sen, joka niihin haluaa vedota, on näytettävä toteen, että sellaiset poikkeukselliset olosuhteet, joiden johdosta poikkeus mainituista säännöistä on perusteltu, ovat

todella olemassa (ks. asia C-26/03, Stadt Halle ja RPL Lochau, tuomio 11.1.2005, Kok. 2005, s. I-1, 46 kohta ja em. asia Parking Brixen, tuomion 63 kohta).

27 AMTAB Servizion yhteisöjen tuomioistuimelle esittämien kirjallisten huomautusten mukaan Comune di Bari päätti 27.12.2002 luovuttaa kyseisen yhtiön osakkeita 80 prosentin osuutta vastaavan osan omistuksessaan olevasta osakepääomasta, ja se päätti 21.5.2004 käynnistää tässä tarkoituksessa tarjouspyyntömenettelyn yksityisen pääosakkaan valitsemiseksi. ANAV vahvisti tämän tiedon yhteisöjen tuomioistuimen istunnossa.

28 Comune di Bari väitti kuitenkin tässä samassa istunnossa, että se oli päättänyt luopua aikeestaan luovuttaa osan omistamistaan AMTAB Servizion osakkeista. Comune di Barin mukaan se päätti 13.1.2005 olla ryhtymättä jatkotoimenpiteisiin aikaisemman päätöksensä osalta ja luopua kyseisen yhtiön yksityistämisestä. Kyseistä päätöstä ei ole toimitettu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen hallussa olevaan asiakirja-aineistoon, koska tämä päätös tehtiin ennen päätöstä ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä.

29 Mainitun tuomioistuimen, eikä yhteisöjen tuomioistuimen, tehtävänä on ratkaista kysymys siitä, aikooko Comune di Bari avata AMTAB Servizion yksityisille osakkeenomistajille. Kyseiselle tuomioistuimelle asian ratkaisun kannalta hyödyllisten tietojen antamiseksi on kuitenkin asianmukaista täsmentää seuraavaa.

30 Jos AMTAB Servizio on avoinna yksityisille osakkeenomistajille pääasiassa kyseessä olevan sopimuksen voimassaoloaikana, tällaisesta tilanteesta seuraisi, että julkisia palveluja koskeva käyttöoikeussopimus tehdään sekaomistuksessa olevan yrityksen kanssa tarjouskilpailua järjestämättä, mikä olisi yhteisön oikeuden tavoitteiden vastaista (ks. vastaavasti asia C-29/04, komissio v. Itävalta, tuomio 10.11.2005, Kok. 2005, s. I-9705, 48 kohta).

31 Yksityisen yrityksen osakkuus – jopa vähemmistöosakkuus – sellaisessa yhtiössä, jossa myös käyttöoikeuden luovuttava viranomainen on mukana, sulkee nimittäin joka tapauksessa pois sen, että kyseisellä viranomaisella olisi tällaiseen yhtiöön vastaavanlainen määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä (ks. vastaavasti em. asia Stadt Halle ja RPL Lochau, tuomion 49 kohta).

32 Näin ollen siltä osin kuin käyttöoikeuden luovutuksensaajana on edes osittain yksityiselle pääomalle avoin yhtiö, sitä ei voida pitää rakenteena, jolla hoidetaan hallinnon sisäisesti julkisia palveluja sille alueelliselle julkisyhteisölle, jolla on siinä osuus (ks. vastaavasti em. asia Coname, tuomion 26 kohta).

33 Edellä esitetyn perusteella kysymykseen on vastattava, ettei kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan julkisyhteisö voi hankkia julkisen palvelun suoraan yhtiöltä, jonka tämä julkisyhteisö omistaa kokonaan, ole ristiriidassa EY 43, EY 49 tai EY 86 artiklan eikä yhdenvertaisen kohtelun, kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon tai avoimuuden periaatteiden kanssa sillä edellytyksellä, että julkisyhteisöllä on tähän yhtiöön vastaavanlainen määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä ja että kyseinen yhtiö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavan julkisyhteisön kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

34 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan julkisyhteisö voi hankkia julkisen palvelun suoraan yhtiöltä, jonka tämä julkisyhteisö omistaa kokonaan, ei ole ristiriidassa EY 43, EY 49 tai EY 86 artiklan eikä yhdenvertaisen kohtelun, kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon tai avoimuuden periaatteiden kanssa sillä edellytyksellä, että julkisyhteisöllä on tähän yhtiöön vastaavanlainen määräysvalta kuin sillä on omiin yksikköihinsä ja että kyseinen yhtiö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sen omistavan julkisyhteisön kanssa.

Allekirjoitukset