UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

28 päivänä lokakuuta 2020*

Ennakkoratkaisupyyntö – Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alan hankinnat – Direktiivi 2014/25/EU – 13 artikla – Postipalvelujen tarjoamiseen liittyvät toiminnot – Hankintayksiköt – Julkiset yritykset – Tutkittavaksi ottaminen

Asiassa C-521/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Latiumin alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 4.7.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 6.8.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Pegaso Srl Servizi Fiduciari,

Sistemi di Sicurezza Srl ja

YW

vastaan

Poste Tutela SpA,

Poste Italiane SpA:n ja

Services Group:in

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Regan sekä tuomarit M. Ilešič, E. Juhász (esittelevä tuomari), C. Lycourgos ja I. Jarukaitis,

julkisasiamies: M. Bobek,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Longar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.1.2020 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Pegaso Srl Servizi Fiduciari ja Sistemi di Sicurezza Srl, edustajinaan A. Scuderi ja F. Botti, avvocati,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

– Poste Tutela SpA, edustajanaan S. Napolitano, avvocato,

– Poste Italiane SpA, edustajinaan A. Fratini ja A. Sandulli, avvocati,

– Services Group, edustajanaan L. Lentini, avvocato,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Gattinara, P. Ondrůšek ja L. Haasbeek,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.4.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU (EYVL 2014, L 94, s. 1) johdanto-osan 21 ja 46 perustelukappaleen sekä 16 artiklan, julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (EYVL 2014, L 94, s. 65) 2 artiklan 1 kohdan sekä vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU (EUVL 2014, L 94, s. 243) 3 artiklan 4 kohdan, 4 artiklan 1 ja 2 kohdan sekä 13 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Pegaso Srl Servizi Fiduciari, Sistemi di Sicurezza Srl ja YW (jäljempänä yhdessä Pegaso) sekä toisaalta Poste Tutela SpA ja Poste Italiane SpA ja jossa on kyse sellaisen tarjouspyyntöilmoituksen lainmukaisuudesta, joka koskee Poste Italianen ja sen konsernin muiden yhtiöiden toimipaikkojen vahtimestari- ja talonmies-, vastaanotto- ja kulunvalvontapalvelujen hankkimista avoimessa menettelyssä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/17/EY

3 Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/17/EY (EUVL 2004, L 134, s. 1) 6 artiklan, jonka otsikko on ”Postipalvelut”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan toimintoihin, joiden tarkoituksena on tarjota postipalveluja tai 2 kohdan c alakohdassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti muita kuin postipalveluja.”

Direktiivi 2014/23

4 Direktiivin 2014/23 johdanto-osan 21 ja 46 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(21) Käsitettä ’julkisoikeudelliset laitokset’ on tarkasteltu toistuvasti Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Useat selvennykset ovat keskeisiä tämän käsitteen täydellistä ymmärtämistä varten. Sen vuoksi olisi selvennettävä, että laitoksen, joka toimii tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, tavoittelee voittoa ja vastaa toimintansa harjoittamisesta aiheutuneista tappioista, ei olisi katsottava olevan ’julkisoikeudellinen laitos’, koska yleisen edun mukaisia tarpeita, joiden tyydyttämiseksi se on perustettu tai joiden tyydyttäminen on annettu sen tehtäväksi, voidaan pitää luonteeltaan teollisina tai kaupallisina. Vastaavasti tuomioistuin on niin ikään tarkastellut asianomaisen laitoksen rahoituksen lähdettä koskevaa edellytystä ja selventänyt, että rahoittaminen ’pääosin’ merkitsee yli puolta rahoituksesta ja että kyseiseen rahoitukseen voi sisältyä käyttäjiltä saatavia maksuja, jotka määrätään, lasketaan ja peritään julkisoikeudellisten sääntöjen mukaisesti.

– –

(46) Määräysvallan alaisten oikeushenkilöiden kanssa tehtyihin käyttöoikeussopimuksiin ei olisi sovellettava tässä direktiivissä säädettyjä menettelyjä, jos 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu hankintaviranomainen tai hankintayksikkö käyttää kyseisessä oikeushenkilössä määräysvaltaa, joka on samanlainen kuin sen omissa yksiköissä käyttämä määräysvalta, edellyttäen, että määräysvallan alainen oikeushenkilö suorittaa yli 80 prosenttia toiminnoistaan niiden tehtävien toteuttamisessa, jotka se on saanut hankintaviranomaiselta tai hankintayksiköltä tai muilta kyseisen hankintaviranomaisen tai hankintayksikön määräysvallassa olevilta oikeushenkilöiltä riippumatta siitä, kenen hyväksi hankintasopimus toteutetaan. – –”

5 Kyseisen direktiivin 6 artiklan, jonka otsikko on ”Hankintaviranomaiset”, 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”’Julkisoikeudellisilla laitoksilla’ tarkoitetaan laitoksia, joilla on kaikki seuraavat ominaisuudet:

a) ne on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta;

b) ne ovat oikeushenkilöitä; ja

c) niitä rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alueelliset tai paikalliset viranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset, tai niiden johto on näiden laitosten tai viranomaisten valvonnan alainen, tai valtio, alueelliset tai paikalliset viranomaiset taikka muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.”

6 Mainitun direktiivin 16 artiklassa, jonka otsikko on ”Suoran kilpailun kohteena oleviin toimintoihin sovellettava poikkeus”, säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta hankintayksiköiden tekemiin käyttöoikeussopimuksiin, jos direktiivin 2014/25/EU 35 artiklan nojalla on todettu, että kyseinen toiminta on mainitun direktiivin 34 artiklan mukaisesti suoran kilpailun kohteena jäsenvaltiossa, jossa käyttöoikeussopimukset on määrä toteuttaa.”

Direktiivi 2014/24

7 Direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa oleva julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen määritelmä vastaa direktiivin 2014/23 6 artiklan 4 kohdassa olevaa määritelmää.

Direktiivi 2014/25

8 Myös direktiivin 2014/25 3 artiklan 4 kohdassa olevan julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen määritelmä vastaa direktiivin 2014/23 6 artiklan 4 kohdassa olevaa määritelmää.

9 Direktiivin 2014/25 4 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovellettaessa hankintayksiköt ovat yksiköitä, jotka

a) ovat hankintaviranomaisia tai julkisia yrityksiä ja harjoittavat jotakin 8–14 artiklassa tarkoitettua toimintaa;

b) jos ne eivät ole hankintaviranomaisia tai julkisia yrityksiä, harjoittavat yhtenä toimintanaan jotakin 8–14 artiklassa tarkoitettua toimintaa tai näiden yhdistelmää ja toimivat jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämillä erityis- tai yksinoikeuksilla.

2. ’Julkisella yrityksellä’ tarkoitetaan yritystä, jossa hankintaviranomaiset voivat suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä koskevien sääntöjen perusteella.

Hankintaviranomaisilla katsotaan olevan määräysvalta seuraavissa tapauksissa, joissa ne suoraan tai välillisesti

a) omistavat enemmistön kyseisen yrityksen merkitystä pääomasta;

b) hallitsevat enemmistöä yrityksen osakkeisiin perustuvista äänioikeuksista;

c) voivat nimittää yli puolet yrityksen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.”

10 Mainitun direktiivin 6 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos sopimuksilla on määrä kattaa useita toimintoja, hankintayksiköt voivat päättää tehdä erilliset sopimukset kutakin erillistä toimintaa varten tai tehdä yhden sopimuksen. Jos hankintayksiköt päättävät tehdä erilliset hankintasopimukset, päätös siitä, mitä sääntöjä sovelletaan kuhunkin tällaisista erillisistä hankintasopimuksista, tehdään kyseisen erillisen toiminnan ominaisuuksien perusteella.

Sen estämättä, mitä 5 artiklassa säädetään, siinä tapauksessa, että hankintayksiköt päättävät tehdä yhden sopimuksen, sovelletaan tämän artiklan 2 ja 3 kohtaa. Jos jokin kyseisistä toiminnoista kuitenkin kuuluu SEUT 346 artiklan tai [hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17 ja 2004/18/EY muuttamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2009/81/EY [(EUVL 2009, L 216, s. 76)] soveltamisalaan, sovelletaan tämän direktiivin 26 artiklaa.

Valittaessa yhden hankintasopimuksen tekemisen ja usean erillisen hankintasopimuksen tekemisen välillä ei saa kuitenkaan pyrkiä siihen, että sopimus tai sopimukset jätetään joko tämän direktiivin tai, soveltuvin osin, direktiivin 2014/24/EU tai direktiivin 2014/23/EU soveltamisalan ulkopuolelle.

2. Useita toimintoja koskevaan hankintasopimukseen sovelletaan sitä toimintaa sääntelevi sääntöjä, jonka toteuttamiseksi se ensisijaisesti tehdään.”

11 Direktiivin 2014/25 8–14 artiklassa luetellaan ne alat, joihin direktiiviä sovelletaan. Näitä toimintoja ovat kaasu ja lämpö (8 artikla), sähkö (9 artikla), vesi (10 artikla), kuljetuspalvelut (11 artikla), satamat ja lentoasemat (12 artikla), postipalvelut (13 artikla) ja öljyn ja kaasun talteenotto sekä hiilen tai muiden kiinteiden polttoaineiden etsintä tai talteenotto (14 artikla).

12 Direktiivin 13 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan toimintoihin, joiden tarkoituksena on tarjota

a) postipalveluja;

b) muita kuin postipalveluja edellyttäen, että palvelut tarjoaa yksikkö, joka tarjoaa myös tämän artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuja postipalveluja ja että 34 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset eivät täyty tämän artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen palvelujen osalta.

2. Tässä artiklassa tarkoitetaan, tämän kuitenkaan vaikuttamatta [yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15.12.1997 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY [(EYVL 1998, L 15, s. 14)] soveltamiseen,

a) ’postilähetyksellä’ kuljetettavaa valmista lähetystä, joka on osoitettu jollekin vastaanottajalle, lähetyksen painosta riippumatta. Nämä lähetykset voivat kirjelähetysten lisäksi olla esimerkiksi kirjoja, luetteloita, sanomalehtiä ja aikakausjulkaisuja sekä postipaketteja, jotka sisältävät tavaraa, jolla on tai ei ole kaupallista arvoa, lähetyksen painosta riippumatta;

b) ’postipalveluilla’ palveluja, joihin kuuluvat postilähetysten keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu. Nämä palvelut käsittävät direktiivin 97/67/EY mukaisesti perustetun yleispalvelun piiriin kuuluvat ja kuulumattomat palvelut;

c) ’muilla palveluilla kuin postipalveluilla’ palveluja, jotka tarjotaan seuraavilla aloilla:
   i) kuriiripalvelujen hallintopalvelut (ennen lähetystä ja sen jälkeen suoritettavat palvelut, postituksen hoitopalvelut mukaan luettuina);
   ii) muihin kuin a alakohdassa tarkoitettuihin postilähetyksiin liittyvät palvelut kuten suoramainonta, jota ei ole osoitettu nimenomaisesti kenellekään.”

13 Direktiivin 19 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta hankintasopimuksiin, joita hankintayksiköt tekevät muutoin kuin 8–14 artiklassa tarkoitettujen toimintojen harjoittamiseksi tai tällaisten toimintojen harjoittamiseksi kolmannessa maassa siten, ettei unionin sisäistä verkkoa tai maantieteellistä aluetta käytetä fyysisesti, eikä myöskään tällaisia tarkoituksia varten järjestettyihin suunnittelukilpailuihin.”

Italian oikeus

14 Käyttöoikeussopimusten tekemisestä annetun direktiivin 2014/23/EU, julkisista hankinnoista annetun direktiivin 2014/24/EU ja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun direktiivin 2014/25/EU täytäntöönpanosta sekä julkisia rakennusurakoita sekä palvelu- ja tavarahankintoja koskevan voimassa olevan lainsäädännön uudelleenjärjestelystä 18.4.2016 annetulla asetuksella nro 50 (decreto legislativo n. 50 – Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) (GURI nro 91, 19.4.2016, Supplemento ordinario) on annettu julkisia hankintoja koskeva koodeksi (Codice dei contratti pubblici).

15 Kyseisen koodeksin 3 §:n 1 momentin d kohdassa määritellään siinä tarkoitettu julkisoikeudellisen laitoksen käsite samoin sanoin kuin tämä käsite on määritelty direktiivin 2014/23 6 artiklan 4 kohdassa, direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa ja direktiivin 2014/25 3 artiklan 4 kohdassa.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

16 Poste Tutela, josta Poste Italiane omisti tuolloin 100 prosenttia, aloitti Euroopan unionin virallisessa lehdessä 29.7.2017 julkaistulla ilmoituksella avoimen tarjouspyyntömenettelyn tehdäkseen puitejärjestelyjä Poste Italianen ja sen konsernin muiden yhtiöiden toimipaikkojen vahtimestari- ja talonmies-, vastaanotto- ja kulunvalvontapalveluista, jotka oli jaettu alueittain seitsemään yhdistettävään osaan, 24 kuukaudeksi (kestoa voitiin jatkaa 12 kuukaudella sopimus uudistamalla) ja joiden ennakoitu yhteisarvo oli 25 253 242 euroa. Tarjouspyyntöilmoituksessa mainittiin ”oikeudellisena perustana” direktiivi 2014/25.

17 Koska Pegaso katsoi, että tarjouspyyntöilmoitus oli ristiriidassa julkisia hankintoja koskevan koodeksin tiettyjen säännösten kanssa, se nosti kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, joka keskeytti tarjouspyyntömenettelyn 20.10.2017 antamallaan välitoimia koskevalla määräyksellä.

18 Poste Italiane, jonka kanssa Poste Tutela sulautui 1.3.2018 alkavin vaikutuksin, vaatii kyseisessä tuomioistuimessa, että kanne jätetään tutkimatta, koska hallintotuomioistuimilla ei ole toimivaltaa käsitellä asiaa. Se selittää, että vaikka Poste Tutela oli pääasiassa kyseessä olevan tarjouspyyntöilmoituksen julkaisemispäivänä luonteeltaan julkinen yritys, tässä tarjouspyyntöilmoituksessa tarkoitetut palvelut eivät kuuluneet mihinkään direktiivissä 2014/25 tarkoitetuista erityisaloista. Se lisää, että tämä näkemys on vahvistettu Corte suprema di cassazionen (ylin tuomioistuin, Italia) 1.10.2018 antamalla määräyksellä, jossa todetaan, että yleinen tuomioistuin on toimivaltainen Poste Italianen tekemien julkisten hankintojen osalta, vaikka tämä on julkinen yritys, kun nämä hankinnat koskevat toimintoja, jotka eivät ole toimintoja, jotka kuuluvat asianomaiseen erityisalaan.

19 Poste Italiane väittää joka tapauksessa, ettei oikeudenkäynnillä ole enää kohdetta, koska pääasiassa kyseessä oleva tarjouspyyntöilmoitus on peruutettu ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen.

20 Pegaso puolestaan kiistää Poste Italianen esittämän toimivallan puuttumista koskevan väitteen. Se väittää, että erityisaloihin kuuluviin palveluihin olisi sisällytettävä paitsi sellaiset palvelut, joita sovellettavassa lainsäädännössä tarkoitetaan suoraan, kuten postipalvelut, myös lisäpalvelut ja liitännäispalvelut, joiden tarkoituksena on taata ensiksi mainittujen palvelujen tosiasiallinen tarjoaminen.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että ensin on ratkaistava kysymys siitä, kuuluuko pääasia hallintotuomioistuinten vai yleisten tuomioistuinten toimivaltaan. Tätä varten on välttämätöntä määrittää, oliko Poste Tutelalla, josta on tullut Poste Italiane, velvollisuus aloittaa hankintamenettely pääasiassa kyseessä olevien palvelujen hankkimiseksi. Kyseinen tuomioistuin katsoo tältä osin, että Poste Italianella on kaikki ne ominaisuudet, joiden perusteella sitä voidaan pitää julkisia hankintoja koskevan koodeksin 3 §:n 1 momentin d kohdassa ja direktiiveissä 2014/23, 2014/24 ja 2014/25 tarkoitettuna julkisoikeudellisena laitoksena. Se huomauttaa kuitenkin myös, että Corte suprema di cassazione (kassaatiotuomioistuin) on tehnyt edellä 18 kohdassa mainitussa määräyksessä toisenlaisen päätelmän korostaen erityisesti, että Poste Italianea ohjaavat nykyisin pääasiallisesti teolliset ja kaupalliset vaatimukset.

22 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Latiumin alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko Poste Italiane s.p.A. -yhtiö luokiteltava edellä esitettyjen ominaisuuksien perusteella [julkisia hankintoja koskevan koodeksin] 3 §:n 1 momentin d kohdassa ja unionin merkityksellisissä direktiiveissä (direktiivit 2014/23, 2014/24 ja 2014/25) tarkoitetuksi ’julkisoikeudelliseksi laitokseksi’?

2) Kattaako edellä mainittu luokittelu Poste Italianen kokonaan omistaman [Poste Tutela -]yhtiön, jonka sulautumisesta ensin mainittuun yhtiöön on lisäksi jo päätetty, kun otetaan huomioon direktiivin 2014/23/EU johdanto-osan 46 perustelukappale, joka koskee määräysvallan alaisia oikeushenkilöitä (vrt. vastaavasti tuomio 5.10.2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736), viranomaisen määräysvallassa olevien yhtiöiden velvollisuus järjestää tarjouskilpailu ja Consiglio di Staton kuudennen jaoston 24.11.2011 antama tuomio nro 6211)?

3) Ovatko edellä mainitut yhtiöt velvollisia toteuttamaan julkisia hankintamenettelyjä vain, kun ne tekevät direktiivin 2014/25/EU perusteella erityisaloilla harjoitettavaan toimintaan liittyviä hankintasopimuksia hankintayksikköinä, joiden julkisoikeudellisen laitoksen luonteen on katsottava sellaisenaan kuuluvan [julkisia hankintoja koskevan koodeksin] II osan sääntöjen alaisuuteen, niin että niillä on näihin aloihin kuulumattoman sopimustoiminnan osalta täysi sopimusvapaus – ja tähän sovelletaan yksinomaisesti yksityisoikeudellisia sääntöjä –, kun otetaan huomioon direktiivin 2014/23 johdanto-osan 21 perustelukappaleessa ja 16 artiklassa asetetut periaatteet?

4) Kuuluvatko kyseiset yhtiöt niiden sopimusten osalta, joiden on katsottava jäävän erityisaloille ominaisen alueen ulkopuolelle, sitä vastoin edelleen – jos ne täyttävät julkisoikeudellisille laitoksille asetetut edellytykset – yleisdirektiivin 2014/24 (ja siten julkista hankintamenettelyä koskevien sääntöjen) soveltamisalaan, silloinkin kun ne harjoittavat – perustamisajankohdan jälkeen tapahtuneen kehityksen johdosta – pääasiallisesti yritystoiminnan luonteista toimintaa kilpailutilanteessa?

5) Jos niillä on yksikköjä, joissa harjoitetaan samanaikaisesti sekä yleispalveluun luonteenomaisesti liittyviä toimintoja että tämän ulkopuolelle jääviä toimintoja, voidaanko kuitenkin välineellisyyden käsitettä – erityistä yleistä etua koskevan palvelun osalta – pitää poissuljettuna sellaisten sopimusten osalta, jotka liittyvät luonteenomaisesti kyseisten yksikköjen sekä säännölliseen että ylimääräiseen huoltoon, siivoukseen, sisustusasennuksiin sekä vahtimestari- ja talonmies- sekä vartiointipalveluihin?

6) Jos voidaan yhtyä Poste Italianen kantaan, onko lopuksi pelkkään itseä sitovaan päätökseen perustuvaa kilpailuttamismenettelyn aloittamista koskevaa ilmoitusta, jota eivät koske kaikki avoimuutta ja yhdenvertaista kohtelua koskevat takeet, joista säädetään hankintoja koskevassa koodeksissa, ja joka on ilman tätä koskevia lisähuomautuksia julkaistu asianmukaisesti Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italianassa ja Euroopan unionin virallisessa lehdessä, pidettävä hankintamenettelyyn osallistuvien luottamuksensuojaa koskevan vakiintuneen periaatteen vastaisena?”

23 Sen jälkeen, kun Poste Italiane oli ilmoittanut unionin tuomioistuimelle pääasiassa kyseessä olevan tarjouspyyntöilmoituksen kumoamisesta, unionin tuomioistuin tiedusteli ennakkoratkaisua pyytäneeltä tuomioistuimelta, haluaako se peruuttaa ennakkoratkaisupyyntönsä. Kansallinen tuomioistuin ilmoitti 26.10.2018, että se pysyttää pyynnön.

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vastasi unionin tuomioistuimen pyyntöön selostaa syyt, joiden vuoksi se katsoo, että pääasia on edelleen vireillä kansallisessa tuomioistuimessa, ja antoi tästä selvennyksiä 18.3.2019.

Tutkittavaksi ottaminen

25 Poste Italiane ja Italian hallitus katsovat, ettei ennakkoratkaisupyyntöä voida ottaa tutkittavaksi, ja väittävät, että asiaa, jonka yhteydessä se on esitetty, ei enää ole, koska pääasiassa kyseessä oleva tarjouspyyntöilmoitus on peruutettu sen jälkeen, kun kanne ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on nostettu.

26 Tästä on huomautettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklassa käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeussäännön tulkintaa tai pätevyyttä, unionin tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti ratkaistava ne (tuomio 1.10.2019, Blaise ym., C-616/17, EU:C:2019:800, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännön tulkitsemisella tai sen pätevyyden arvioinnilla ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 1.10.2019, Blaise ym., C-616/17, EU:C:2019:800, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Esillä olevassa asiassa on selvää, että Poste Italiane julkaisi Euroopan unionin virallisessa lehdessä (S-sarja, 29.9.2018) sen jälkeen, kun Poste Tutela oli sulautettu Poste Italianeen, päätöksensä ”kumota/peruuttaa” pääasiassa kyseessä oleva tarjouspyyntöilmoitus ja kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on vahvistanut unionin tuomioistuimelle 18.3.2019, että Poste Italiane julkaisi Euroopan unionin virallisessa lehdessä (S-sarja, 19.1.2019) uuden tarjouspyyntöilmoituksen, joka koski sen konsernin muiden yhtiöiden toimipaikkojen vahtimestari- ja talonmies-, vastaanotto- ja kulunvalvontapalveluja. Pegaso ei myöskään kiistä pääasiassa kyseessä olevan tarjouspyyntöilmoituksen peruuttamista, vaikka se korostaa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lausuttava pääasiasta ja erityisesti kyseisen tarjouspyyntöilmoituksen lainmukaisuudesta sekä mahdollista vahingonkorvausvaatimusta että oikeudenkäyntikulujen korvaamista varten.

29 Näin ollen on todettava, että huolimatta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tätä koskevista alkuperäisistä epäilyistä, pääasian kohdetta ei tosiasiallisesti enää ole.

30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo kuitenkin, että jotta voitaisiin määrittää, kuinka siinä nostettu kanne on ratkaistava, sen on ensin tarkasteltava kysymystä siitä, onko se toimivaltainen tutkimaan kanteen. Se korostaa, että näin olisi, jos pääasiassa kyseessä olevaan hankintaan sovellettaisiin jotakin julkisia hankintoja koskevista unionin direktiiveistä.

31 Ennakkoratkaisupyyntö voidaan näin ollen ottaa tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Kolmas ja viides kysymys

32 Kolmannella ja viidennellä kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä ja ensimmäiseksi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2014/25 13 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että sitä sovelletaan toimintoihin, jotka koostuvat Poste Italianen ja sen konsernin muiden yhtiöiden kaltaisten postipalvelujen tarjoajien toimipaikkojen vahtimestari- ja talonmies-, vastaanotto- ja kulunvalvontapalvelujen tarjoamisesta.

33 Aluksi on todettava ensiksi, että direktiivillä 2014/25 kumottiin ja korvattiin direktiivi 2004/17. Tältä osin on todettava, että koska direktiivin 2014/25 säännöksillä on pääosin sama ulottuvuus kuin direktiivin 2004/17 relevanteilla säännöksillä, viimeksi mainittua direktiiviä koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on sovellettavissa myös direktiivin 2014/25 osalta.

34 Toiseksi asianosaisten kesken on riidatonta, että Poste Tutela ja Poste Italiane ovat direktiivin 2014/25 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja ”julkisia yrityksiä” ja ne kuuluvat näin ollen hankintayksikköinä kyseisen direktiivin henkilölliseen soveltamisalaan. Näin ollen ei ole tarpeen tutkia kysymystä siitä, ovatko nämä yritykset myös mainitun direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuja julkisoikeudellisia laitoksia.

35 Direktiivin 2014/25 13 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan yhtäältä postipalvelujen tarjoamiseen liittyviin toimintoihin ja toisaalta muiden kuin postipalvelujen tarjoamiseen liittyviin toimintoihin, edellyttäen, että nämä muut palvelut tarjoaa yksikkö, joka tarjoaa myös postipalveluja. Käsitteet ”postipalvelut” ja ”muut palvelut kuin postipalvelut” puolestaan määritellään tämän direktiivin 13 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdassa siten, että postipalveluilla tarkoitetaan palveluja, joihin kuuluvat postilähetysten keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu, ja muilla palveluilla kuin postipalveluilla tarkoitetaan kuriiripalvelujen hallintopalveluja sekä muita kuin postilähetyksiin liittyviä palveluja kuten suoramainontaa, jota ei ole osoitettu nimenomaisesti kenellekään.

36 Lisäksi mainitun direktiivin 19 artiklan 1 kohdassa täsmennetään muun muassa, että direktiiviä ei sovelleta hankintasopimuksiin, joita hankintayksiköt tekevät muutoin kuin saman direktiivin 8–14 artiklassa tarkoitettujen toimintojen harjoittamiseksi.

37 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut direktiivin 2004/17 osalta, että sitä sovellettiin paitsi hankintasopimuksiin, jotka tehtiin jollakin sen 3–7 artiklassa nimenomaisesti mainitulla alalla, myös hankintasopimuksiin, jotka, vaikka ne olivat luonteeltaan erilaisia ja voisivat näin ollen sellaisinaan kuulua normaalisti julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL 2004, L 134, s. 114) soveltamisalaan, palvelivat direktiivissä 2004/17 määriteltyjen toimintojen harjoittamista. Unionin tuomioistuin on päätellyt tästä, että jos hankintayksikön tekemällä hankintasopimuksella oli liittymä toimintaan, jota hankintayksikkö harjoitti kyseisen direktiivin 3–7 artiklassa tarkoitetuilla aloilla, sillä tavoin, että hankintasopimus oli tehty toiminnan harjoittamiseksi jollakin näistä aloista ja siihen liittyen, mainittuun hankintasopimukseen oli sovellettava mainitussa direktiivissä säädettyjä menettelyjä (ks. vastaavasti tuomio 10.4.2008, Ing. Aigner, C-393/06, EU:C:2008:213, 31 ja 56–59 kohta ja tuomio 19.4.2018, Consorzio Italian Management ja Catania Multiservizi, C-152/17, EU:C:2018:264, 26 kohta).

38 Direktiivin 2004/17 6 artiklan 1 kohtaa sovellettiin muun muassa ”toimintoihin, joiden tarkoituksena on tarjota postipalveluja”, ja sen korvanneessa direktiivin 2014/25 13 artiklan 1 kohdassa määritellään direktiivin soveltamisala siten, että sitä sovelletaan muun muassa ”toimintoihin, joiden tarkoituksena on tarjota postipalveluja [oikeammin: jotka liittyvät postipalvelujen tarjoamiseen]”.

39 Näin ollen ja kuten näiden kahden säännöksen johdantokappaleiden vertailusta seuraa, direktiivin 2014/25 aineellista soveltamisalaa ei voida tulkita suppeammin kuin direktiivin 2004/17 soveltamisalaa eikä sitä siis voida rajoittaa pelkästään postipalvelujen suorittamiseen sellaisenaan, vaan se sisältää muun muassa tällaisten palvelujen tarjoamiseen liittyvät toiminnot.

40 Tästä seuraa, että unionin tuomioistuimen tämän tuomion 37 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössään omaksuma tulkinta, joka perustuu direktiivien 2004/17 ja 2004/18 systemaattiseen tulkintaan, vahvistetaan direktiivin 2014/25 voimaantulosta lähtien sen 13 artiklan 1 kohdan sanamuodossa, jossa määritetään tämän uuden direktiivin soveltamisala.

41 On siis määritettävä, voidaanko – kuten Pegaso ja Euroopan komissio väittävät – pääasiassa kyseessä olevan kaltaisilla palveluilla katsoa olevan tämän tuomion 37 kohdassa tarkoitettu liittymä kyseisen hankintayksikön postialalla harjoittamaan toimintaan.

42 Kyseisen hankinnan ja tämän alan välinen liittymä ei voi olla minkä luonteinen tahansa, jotta se voisi palvella postialaan kuuluvan toiminnan harjoittamista, koska muussa tapauksessa jätettäisiin huomiotta direktiivin 2014/25 19 artiklan 1 kohdan sisältö. Ei nimittäin riitä, että kyseisen hankinnan kohteena olevat palvelut vaikuttavat myönteisesti hankintayksikön toimintaan ja lisäävät sen kannattavuutta, jotta kyseisen hankintasopimuksen ja postialaan kuuluvan toiminnan välillä voidaan todeta tämän direktiivin 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun liittymän olemassaolo.

43 On siis katsottava, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettuihin toimintoihin, jotka liittyvät postipalvelujen tarjoamiseen, kuuluu kaikki toiminta, joka tosiasiallisesti palvelee postipalvelujen alaan kuuluvan toiminnan harjoittamista mahdollistamalla tämän toiminnan asianmukaisen toteuttamisen, kun otetaan huomioon sen tavanomaiset harjoittamisolosuhteet, lukuun ottamatta toimintaa, jota harjoitetaan muutoin kuin asianomaisen alakohtaisen toiminnan harjoittamiseksi.

44 Sama koskee toimintoja, jotka ovat luonteeltaan täydentäviä ja monialaisia ja joita voitaisiin muissa olosuhteissa käyttää sellaisten muiden toimintojen harjoittamiseen, jotka eivät kuulu erityisaloja koskevan direktiivin soveltamisalaan.

45 Nyt käsiteltävässä asiassa on vaikea kuvitella, että postipalveluja voitaisiin tarjota asianmukaisesti ilman kyseisen tarjoajan toimipaikkojen vahtimestari- ja talonmies-, vastaanotto- ja kulunvalvontapalveluja. Tämä toteamus koskee sekä toimipaikkoja, jotka ovat avoinna postipalvelujen käyttäjille ja joissa käy siten yleisöä, että toimipaikkoja, joita käytetään hallinnollisten tehtävien hoitamiseen. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 116 kohdassa, postipalvelujen tarjoaminen sisältää myös näiden palvelujen hallinnoinnin ja suunnittelun.

46 Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltaista hankintasopimusta ei voida katsoa tehdyksi direktiivin 2014/25 19 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla muutoin kuin postipalvelujen alaan kuuluvan toiminnan harjoittamiseksi, ja sillä on sitä vastoin – kun otetaan huomioon edellä 43 kohdassa esitetyt seikat – liittymä tähän toimintaan, minkä vuoksi on oikeutettua soveltaa hankintasopimukseen kyseisellä direktiivillä käyttöön otettua järjestelmää.

47 Kun otetaan huomioon, että Poste Italiane on direktiivin 2014/25 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu julkinen yritys, kuten edellä 34 kohdassa on todettu, ja että pääasiassa kyseessä olevat palvelut ovat toimintoja, jotka liittyvät postipalvelujen tarjoamiseen, jonka harjoittamista ne tosiasiallisesti palvelevat, tätä direktiiviä voidaan siis soveltaa sekä henkilöllisesti että aineellisesti pääasiassa kyseessä olevaan hankintaan.

48 Tätä päätelmää ei horjuta Poste Italianen väite, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevan tarjouspyyntöilmoituksen kohteena olevia vahtimestari- ja talonmiestoimintoja sekä vartiointitoimintoja suoritetaan myös sellaisten toimintojen hyväksi, jotka eivät kuulu direktiivin 2014/25 aineelliseen soveltamisalaan, kuten maksu-, matkapuhelin-, vakuutus- tai digitaaliset palvelut.

49 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 119 ja 120 kohdassa todennut, direktiivin 2014/25 6 artiklan 1 kohdassa säädetään useita toimintoja kattavista hankintasopimuksista, että hankintayksiköt voivat päättää tehdä erilliset sopimukset kutakin erillistä toimintaa varten tai tehdä yhden sopimuksen. Viimeksi mainitussa tapauksessa tämän direktiivin 6 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että tähän yhteen sopimukseen sovelletaan sitä toimintaa säänteleviä sääntöjä, jonka toteuttamiseksi se ensisijaisesti tehdään.

50 Unionin tuomioistuimelle toimitettujen tietojen perusteella ei kuitenkaan voida todeta, että kyseessä olevan hankintasopimuksen pääasiallisena kohteena olivat toiminnot, joka eivät kuulu direktiivin 2014/25 aineelliseen soveltamisalaan.

51 Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkastuksesta muuta johdu, unionin tuomioistuimelle toimitettujen tietojen perusteella ei näin ollen voida katsoa, että pääasiassa kyseessä oleva hankinta jäisi direktiivin 2014/25 aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle.

52 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen ja viidenteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2014/25 13 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sitä sovelletaan toimintoihin, jotka koostuvat postipalvelujen tarjoajien toimipaikkojen vahtimestari- ja talonmies-, vastaanotto- ja kulunvalvontapalvelujen tarjoamisesta, jos tällaisilla toiminnoilla on liittymä postialaan kuuluvaan toimintaan sillä tavoin, että ne todella palvelevat tämän toiminnan harjoittamista mahdollistamalla sen asianmukaisen toteuttamisen, kun otetaan huomioon sen tavanomaiset harjoittamisolosuhteet.

Muut kysymykset

53 Kun otetaan huomioon kolmanteen ja viidenteen kysymykseen annettu vastaus, muihin kysymyksiin ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

54 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin 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 unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/25/EU 13 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että sitä sovelletaan toimintoihin, jotka koostuvat postipalvelujen tarjoajien toimipaikkojen vahtimestari- ja talonmies-, vastaanotto- ja kulunvalvontapalvelujen tarjoamisesta, jos tällaisilla toiminnoilla on liittymä postialaan kuuluvaan toimintaan sillä tavoin, että ne todella palvelevat tämän toiminnan harjoittamista mahdollistamalla sen asianmukaisen toteuttamisen, kun otetaan huomioon sen tavanomaiset harjoittamisolosuhteet.

Allekirjoitukset