



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
20 päivänä heinäkuuta 2017¹

Asia C-187/16

**Euroopan komissio
vastaan**

Itävallan tasavalta

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Julkiset palveluhankinnat – Direktiivit 92/50/ETY, 2004/18/EY ja 2009/81/EY – SEUT 346 artikla – Erityisiä turvatoimenpiteitä koskeva edellytys – Valtion keskeisten turvallisuusetujen suojelu – Henkilöllisyysasiakirjojen ja muiden virallisten asiakirjojen valmistus – Österreichische Staatsdruckerein valinta hankintasopimuksen sopimuspuoleksi järjestämättä ensin hankintamenettelyä

I. Johdanto

1. On itsestään selvää, että virallisten asiakirjojen, kuten biometrinen passien, henkilökorttien, ajokorttien sekä oleskelulupien, valmistamisessa on noudatettava erityisiä salassapito- ja turvallisuusvaatimuksia. Tällaisten asiakirjojen myöntäminen kuuluu nimittäin perustaviin valtion tehtäviin. Näiden asiakirjojen käyttö on arkipäivää, eikä niiden aitoutteen ja oikeellisuuteen kohdistuvan luottamuksen merkitystä pidä aliarvioida. Toimitusvarmuus, turvaominaisuudet ja näiden asiakirjojen, niiden valmistamisessa käsiteltävät tiedot mukaan luettuina, vastuullinen käsittely ovat ensiarvoisen tärkeitä, ja väärinkäytöksiä on torjuttava tehokkaasti.²
2. Unionin tuomioistuimen on selvitettävä tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä, oikeuttavatko nämä näkökohdat kuitenkin antamaan tällaisten asiakirjojen valmistuksen ilman minkäänlaista hankintamenettelyä yksinomaan tietyn, erityisen luotettavana pidetyn yrityksen tehtäväksi.
3. Euroopan komissio moittii konkreettisesti Itävallan tasavaltaa siitä, ettei se ole noudattanut julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemisestä annettuja unionin oikeuden säännöksiä, kun se varaa turvallisuuden kannalta merkityksellisten asiakirjojen valmistuksen yksinomaan – aiemmin valtion omistamalle ja sittemmin yksityistetylle – Österreichische Staatsdruckerei GmbH -yritykselle.

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

² Ks. tästä esimerkiksi toimintasuunnitelma matkustusasiakirjoihin liittyvien petosten torjunnan lujittamiseksi EU:ssa, jota Euroopan komissio hahmottelee Euroopan parlamentille ja neuvostolle 8.12.2016 antamassaan tiedonannossa (KOM(2016) 790 lopullinen).

4. Käsiteltävä riita-asia on merkityksellinen laajemminkin, koska unionin tuomioistuin valottaa siinä jälleen kerran sitä harkintavaltaa, joka jäsenvaltioilla on unionin lainsäädännöstä poikkeamisessa, jos ne vetoavat SEUT 346 artiklan 1 kohdassa mainittuihin keskeisiin kansallisiin turvallisuusetuihinsa. Tämä tapaus voisi tuskin olla ajankohtaisempi nyt, kun yleinen mielenkiinto kohdistuu kansainvälisen terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden muodostamaan uhkaan mutta myös kysymyksen maahanmuuttovirtojen tehokkaasta hallinnasta.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

5. Käsiteltävän asian unionin oikeuden mukaisen kehyksen muodostavat yhtäältä primaarioikeuden määräykset eli SEUT 49 artikla, SEUT 56 artikla ja SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohta (aiemmat EY 43 artikla, EY 49 artikla ja EY 296 artiklan 1 kohdan a alakohta) ja toisaalta muutamat johdetun oikeuden säännökset, jotka sisältyvät direktiiveihin 92/50/EY³ ja 2004/18/EY,⁴ joista ensiksi mainittu on merkityksellinen 31.1.2006 saakka ja jälkimmäinen sen jälkeen.

Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyistä annetut direktiivit

6. Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten, joiden kohteena ovat ”palkkio- tai sopimusperustaiset julkaisu- ja painamispalvelut”, tekomenettelyjen osalta sekä direktiivissä 92/50 että direktiivissä 2004/18 säädetään lähtökohtaisesti hankintamenettelyjen toteuttamisesta unionin oikeuden mukaisesti. Tämä ilmenee direktiivin 92/50 3 artiklan 1 kohdasta, 11 artiklan 1 kohdasta, 8 artiklasta ja 15 artiklan 2 kohdasta, luettuna yhdessä liitteessä I A olevan 15 kohdan kanssa, sekä direktiivin 2004/18 20 artiklasta, luettuna yhdessä liitteessä II A olevan 15 kohdan kanssa.

Poikkeukset hankintamenettelyn toteuttamisvelvollisuuteen

7. Sekä direktiivissä 92/50 että direktiivissä 2004/18 jätetään kuitenkin niiden soveltamisalan ulkopuolelle salaiset tai erityisiä turvatoimenpiteitä edellyttävät hankintasopimukset.

Direktiivissä 92/50 tämä ilmenee sen 4 artiklan 2 kohdasta, jonka sanamuoto on seuraava:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta palveluihin, jotka on julistettu salaisiksi tai joiden toteuttaminen edellyttää kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisia erityisiä turvatoimenpiteitä taikka jos kyseisen jäsenvaltion keskeiset turvallisuusedut sitä vaativat.”

Pääosin vastaavansisältöinen säännös sisältyy direktiivin 2004/18 14 artiklaan:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin, jotka on julistettu salaisiksi tai joiden toteuttaminen edellyttää kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisia erityisiä turvatoimenpiteitä taikka jos kyseisen jäsenvaltion keskeiset turvallisuusedut sitä vaativat.”

³ Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1992, L 209, s. 1).

⁴ Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY (EUVL 2004, L 134, s. 114).

8. Tämän unionin oikeudessa säädettyjen julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyihin liittyvän poikkeuksen taustaa selvennetään direktiivin 92/50 johdanto-osan 14. perustelukappaleessa seuraavasti:

”palvelujen alalla olisi sovellettava direktiiveissä 71/305/ETY ja 77/62/ETY säädettyjä poikkeuksia, jotka koskevat valtion turvallisuutta tai salassapitoa sekä muiden, kuten kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien, joukkojen sijoittamiseen liittyvien tai kansainvälisiä järjestöjä koskevien, sopimuksentekoa koskevien sääntöjen ensisijaisuutta”.

9. Direktiivin 2004/18 johdanto-osan 22 perustelukappaleessa tätä valtion turvallisuutta ja valtiosalaisuuksia koskevaa poikkeusta kuvataan lisäksi seuraavasti:

”Olisi säädettävä tapauksista, joissa toimenpiteitä menettelyjen yhteensovittamiseksi voidaan olla soveltamatta valtion turvallisuuteen tai valtiosalaisuuksiin liittyvistä syistä tai koska hankintasopimusten tekemiseen sovelletaan erityissääntöjä, jotka johtuvat kansainvälisistä sopimuksista ja jotka liittyvät joukkojen sijoittamiseen tai jotka koskevat erityisesti kansainvälisiä järjestöjä.”

10. Täydentävästi on syytä viitata direktiivin 2004/18 10 artiklaan, joka sai direktiivissä 2009/81/EY⁵ otsikokseen ”Puolustus- ja turvallisuusalan hankintasopimukset” ja seuraavan sanamuodon:

”Jollei [SEUT 346 artiklasta] muuta johdu, tätä direktiiviä sovelletaan puolustus- ja turvallisuusalalla tehtyihin julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin lukuun ottamatta hankintasopimuksia, joihin sovelletaan – – direktiiviä 2009/81/EY.

Tätä direktiiviä ei sovelleta hankintoja koskeviin sopimuksiin, jotka jäävät direktiivin 2009/81/EY soveltamisalan ulkopuolelle sen 8, 12 ja 13 artiklan nojalla.”

11. Direktiivin 2009/81 13 artiklan, jonka otsikko on ”Erityiset poikkeukset”, a alakohdan mukaan kyseistä direktiiviä ei puolestaan sovelleta ”hankintasopimuksiin, joissa tämän direktiivin sääntöjen soveltaminen velvoittaisi jäsenvaltiota toimittamaan tietoja, joiden julkistamista se pitää om[ie]n olennais[t]en turvallisuusintressiensä vastaisena”.

12. Direktiivin 2009/81 täytäntöönpanon määräaika päättyi sen 72 artiklan 1 kohdan mukaan 21.8.2011.

Passeja ja henkilötodistuksia koskevat unionin oikeuden erityisvaatimukset

13. Etenkin passien ja henkilökorttien osalta on viitattava lisäksi asetukseen (EY) N:o 2252/2004.⁶ Asetuksen kohteen osalta on paikallaan tarkastella ensin sen johdanto-osan neljättä perustelukappaletta, jossa todetaan seuraavaa:

”Tällä asetuksella yhdenmukaistetaan vain jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijät, biometriset tunnisteet mukaan luettuina. Niiden viranomaisten ja laitosten nimeämisestä, joilla on valtuudet päästä asiakirjojen tallennusvälineeseen tallennettuihin tietoihin, säädetään kansallisessa lainsäädännössä, jollei yhteisön oikeuden, Euroopan unionin oikeuden tai kansainvälisten sopimusten asiaa koskevistä määräyksistä muuta johdu.”

⁵ Hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta 13.7.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2009, L 216, s. 76).

⁶ Jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevistä vaatimuksista 13.12.2004 annettu neuvoston asetus (EUVL 2004, L 385, s. 1).

14. Asetuksen N:o 2252/2004 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäljempänä 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla menettelyllä^[7] voidaan päättää, että 2 artiklassa tarkoitettut eritelmit^[8] ovat salaisia eikä niitä saa julkaista. Tällöin ne saatetaan ainoastaan jäsenvaltioiden nimeämien, tulostuksesta vastaavien laitosten käyttöön ja jäsenvaltion tai komission asianmukaisesti valtuuttamien henkilöiden tietoon.

2. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi laitos, joka vastaa passien ja matkustusasiakirjojen tulostuksesta. Sen on ilmoitettava tämän laitoksen nimi komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Kaksi tai useampi jäsenvaltio voi nimetä saman laitoksen. Kullakin jäsenvaltiolla on oikeus vaihtaa nimeämäänsä laitosta. Sen on ilmoitettava tästä komissiolle ja muille jäsenvaltioille.”

B. Kansallinen oikeus

15. Österreichische Staatsdruckerei⁹ on yksityisoikeudellinen rajavastuuyhtiö (Gesellschaft mit beschränkter Haftung, GmbH). Sen ainoa osakas on Österreichische Staatsdruckerei Holding AG, jonka osakkeet on noteerattu pörssissä, ja ne ovat yksityisten omistuksessa.

16. Itävallassa 12.9.2014 vallinneen tosiseikkoja koskevan tilanteen ja oikeustilan¹⁰ mukaan sirulla varustettujen passien, pikapassien, oleskelulupien, henkilökorttien, luottokortin kokoisten ajokorttien, (moottoriajoneuvojen) rekisteröintitodistusten ja ilotulituslupien valmistaminen oli annettu Staatsdruckerein tehtäväksi.

17. Valtion painatuskeskuksesta vuonna 1996 annetun lain (Staatsdruckereigesetz 1996)¹¹ 1a §:n toisen virkkeen ja 2 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan Staatsdruckerein tehtävänä on erityisesti ”painaa sellaiset liittohallinnon tarvitsemat painotuotteet, joiden valmistuksessa on noudatettava salassapito- tai turvamääräyksiä (turvapainatus)”. Saman lain 2 §:n 3 momentissa säädetään lisäksi, että liittovaltion elinten on annettava mainittujen painotuotteiden valmistus ”yksinomaan [Staatsdruckerein] tehtäväksi”.¹²

18. Itävallan valtion painatuskeskuksesta vuonna 1996 annetun lain 6 §:n, jonka otsikko on ”Turvapainatuksen valvonta”, 1 momentissa säädetään lisäksi, että turvaominaisuuksilla varustettujen asiakirjojen valmistusta, käsittelyä ja säilytystä koskevat toimet ja työvaiheet kuuluvat kunkin turvapainatuksen osalta toimivaltaisen liittovaltion ministerin valvontaan. Saman lain 6 pykälän 2 momentin mukaan Staatsdruckerein on toteutettava kaikki väärinkäytösten välttämiseksi tarvittavat turvatoimenpiteet turvaominaisuuksilla varustettujen asiakirjojen valmistusta, käsittelyä ja säilytystä varten. Staatsdruckerein on lisäksi saman lain 6 pykälän 3 momentin mukaan myönnettävä kunkin turvapainatuksen osalta toimivaltaiselle liittovaltion ministerille pääsy toimitiloihinsa ja oikeus tutustua asiaa koskeviin asiakirjoihin siltä osin kuin se on tarpeen valvonnan harjoittamiseksi.

7 Kyse on menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28.6.1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/468/EY (EYVL 1999, L 184, s. 23) 5 ja 7 artiklassa tarkoitettu komiteamenettelystä.

8 Tässä tarkoitetaan teknisiä eritelmiä, jotka koskevat lisäturvaominaisuuksia ja -vaatimuksia, biometristen tunnisteiden tallennusvälinettä ja sen suojaamista sekä kasvokuva ja sormenjälkiä koskevia laatuvaatimuksia ja yhteisiä sääntöjä.

9 Jäljempänä myös Staatsdruckerei.

10 SEUT 258 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettua komission perustellussa lausunnossa asetettu määräaika päättyi 12.9.2014.

11 BGBl I nro 1/1997.

12 Sirulla varustettujen passien, pikapassien ja henkilökorttien osalta tämä ilmenee lisäksi passien ja passin korvaavien asiakirjojen muodosta annetusta liittovaltion sisäasianministerin asetuksesta, oleskelulupien osalta sijoittautumisesta ja oleskelusta annetun lain täytäntöönpanosta annetusta liittovaltion sisäasianministerin asetuksesta, luottokortin kokoisten ajokorttien osalta ajokorttilain täytäntöönpanosta annetusta liittovaltion tiede- ja liikenneministerin asetuksesta, luottokortin kokoisten moottoriajoneuvojen rekisteröintitodistusten osalta lupaviranomaisten perustamisesta annetusta liittovaltion tiede- ja liikenneministerin asetuksesta sekä ilotulituslupien osalta vuoden 2010 ilotulitelain täytäntöönpanosta annetusta liittovaltion sisäasianministerin asetuksesta. Sikäli kuin näissä asetuksissa ei nimenomaisesti säädetä, että toimeksianto on ehdottomasti annettava Staatsdruckereille, se seuraa mainittujen asiakirjojen turvaominaisuuksia koskevasta vaatimuksesta, luettuna yhdessä Itävallan valtion painatuskeskuksesta vuonna 1996 annetun lain 2 §:n 3 momentin kanssa.

III. Tosiseikat ja oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

19. Komissio ilmaisi 6.4.2011 päivätyssä virallisessa huomautuksessa Itävallalle huolensa sen, että Staatsdruckerei on suoraan valittu virallisten asiakirjojen painamista koskevia palveluhankintoja koskevien tiettyjen sopimusten sopimuspuoleksi, yhteensopivuudesta EUT-sopimuksen määräysten sekä direktiivien 92/50 ja 2004/18 kanssa. Konkreettisesti kyse oli sirulla varustetuista passeista, pikapasseista, oleskeluluvista, henkilökorteista, luottokortin kokoisista ajokorteista, paperisista ja luottokortin kokoisista rekisteröintitodistuksista, ilotulitusluvista, aluksen kuljettajakirjoista, turvallisuusasiakirjalomakkeista, huumausaineiden hallussapitoluvista ja mopokorteista.

20. Vastauksessaan, joka oli päivätty 7.6.2011, Itävalta vetosi kansallisen turvallisuuden keskeisten etujen suojaan. Salassa pidettävien tietojen, kyseisten asiakirjojen aitouden ja oikeellisuuden turvaaminen, toimitusvarmuus ja arkaluonteisten tietojen suojan varmistaminen oikeuttavat Itävallan mukaan sen, että pelkästään Staatsdruckerei valitaan painamista koskevien hankintasopimusten sopimuspuoleksi. Ainoastaan sillä on nimittäin näiden sopimusten toteuttamiseen tarvittavat organisatoriset, tekniset ja rakennuksia koskevat turvatoimet. Itävalta täydensi tätä koskevia toteamuksiaan 17.7.2012 ja 28.3.2013 päivätyillä kirjeillä.

21. Komissio osoitti 10.7.2014 Itävallalle perustellun lausunnon. Siinä komissio korosti olevan täysin mahdollista, että julkinen tarjouspyyntö järjestetään siten, että sopimus voidaan tehdä ainoastaan sellaisten yritysten kanssa, jotka ovat erikoistuneet asiakirjojen, joihin sovelletaan erityisiä turvallisuusvaatimuksia, valmistamiseen ja joita valvotaan vastaavasti.

22. Itävalta vastasi perusteltuun lausuntoon 10.9.2014. Se vetosi lähinnä uudelleen kansallisiin turvallisuusetuihinsa ja painotti, että painamista koskevien sopimusten toteuttaminen liittyy läheisesti yleiseen järjestykseen ja valtion institutionaaliseen toimintaan. Staatsdruckerein suoraa valintaa näiden hankintasopimusten sopimuspuoleksi Itävalta perusteli tarpeella taata toimitusvarmuus ja valmistukselle asetettujen edellytysten, joilla varmistetaan erityisten salassapito- ja turvallisuusmääräysten noudattaminen, välttämättömyydellä. Muiden yritysten kuin Staatsdruckerein tapauksessa näiden turvallisuusvaatimusten noudattaminen voidaan varmistaa ainoastaan siviilioikeuden keinoin, mutta Staatsdruckerein osalta Itävallan viranomaisilla on lain nojalla erityiset valvontavaltuudet.

23. Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kuluessa komissio peruutti yksitellen moitteensa mopokorttien, paperisten rekisteröintitodistusten, aluksen kuljettajakirjojen, turvallisuusasiakirjalomakkeiden ja huumausaineiden hallussapitolupien osalta osittain siksi, että näiden asiakirjojen käytöstä luovuttiin, ja osittain siksi, että niiden valmistus oli tarjouspyynnön kohteena.¹³ Muilta osin komissio piti kuitenkin kiinni väitteistään ja huomautti, että Itävalta on velvollinen näyttämään toteen, miksi Staatsdruckerein suora valinta riidanalaisten painamista koskevien sopimusten sopimuspuoleksi on välttämätöntä.

IV. Asianosaisten vaatimukset ja menettely unionin tuomioistuimessa

24. Komissio nosti nyt käsiteltävän SEUT 258 artiklan toisen kohdan mukaisen kanteen 4.4.2016 toimittamallaan kannekirjelmällä. Siinä komissio vaatii unionin tuomioistuinta

¹³ Kuten asiakirja-aineistosta ilmenee, Itävalta oli 17.7.2012 kaavaillut luopuvansa mopokorteista ja toteuttavansa kaikille avoimen hankintamenettelyn ilotulituslupien, paperisten rekisteröintitodistusten, aluksen kuljettajakirjojen, turvallisuusasiakirjalomakkeiden ja huumausaineiden hallussapitolupien painamisesta. Itävalta vahvisti komissiolle viimein 28.3.2013, että se on tosiasiallisesti luopunut mopokorteista ja toteuttanut aikomuksensa turvallisuusasiakirjalomakkeiden ja huumausaineiden hallussapitolupien osalta. Komission moitteet osoitettiin perusteettomiksi myös aluksen kuljettajakirjojen osalta, kuten komissio nimenomaisesti toteaa kannekirjelmässä.

- 1) toteamaan, että Itävallan tasavalta on jättänyt noudattamatta SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan, direktiivin 92/50/ETY 4 artiklan, luettuna yhdessä sen 11–37 artiklan kanssa, ja direktiivin 2004/18/EY 14, 20 ja 23–55 artiklan mukaisia velvoitteitaan,
 - kun se suoraan valitsi Österreichische Staatsdruckerei GmbH:n tiettyjen asiakirjojen, kuten sirulla varustettujen passien, pikapassien, oleskelulupien, henkilökorttien, ilotulituslupien, luottokortin kokoisten ajokorttien ja luottokortin kokoisten rekisteröintitodistusten valmistamista koskevia palveluhankintoja koskevien, alle ja yli direktiivissä 92/50 ja direktiivissä 2004/18 säädettyjen raja-arvojen olevien sopimusten sopimuspuoleksi sekä ennen ja jälkeen direktiivin 2004/18, ja
 - kun se piti voimassa kansallisia säännöksiä, kuten erityisesti Österreichische Staatsdruckerein oikeussuhteiden uudelleenjärjestelystä annetun liittovaltion lain 2 §:n 3 momentin, joissa hankintaviranomaiset veloitetaan suoraan valitsemaan yksinomaan Österreichische Staatsdruckerei GmbH näiden palveluhankintoja koskevien sopimusten sopimuspuoleksi
 - 2) velvoittamaan Itävallan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
25. Itävallan tasavalta puolestaan vaatii unionin tuomioistuinta
- hylkäämään komission kanteen ja
 - velvoittamaan kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
26. Komission kannetta käsiteltiin unionin tuomioistuimessa kirjallisesti ja sen jälkeen 7.6.2017 suullisesti.

V. Asian arviointi

27. Tämän jäsenyysselvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kohde rajoittuu tältä hetkellä sirulla varustettujen passien, pikapassien, henkilökorttien, oleskelulupien, luottokortin kokoisten ajokorttien, luottokortin kokoisten rekisteröintitodistusten sekä ilotulituslupien valmistamiseen. Komissio on sitä vastoin peruuttanut jo oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn kuluessa moitteensa paperisten rekisteröintitodistusten, aluksen kuljettajakirjojen, huumausaineiden hallussapitolupien, turvallisuusasiakirjalomakkeiden ja mopokorttien valmistuksen osalta.
28. Komission kanne on perusteltu, jos ja siltä osin kuin unionin oikeudessa oli asetettu riidanaalaisten painamista koskevien sopimusten tekemiselle tiettyjä edellytyksiä (jäljempänä A jakso), joita Itävalta ei ole noudattanut ja joiden soveltamisesta se ei voinut vapautua vetoamalla keskeisiin kansallisiin turvallisuusetiuihin (jäljempänä B jakso).
29. Ainoastaan kattavuuden vuoksi huomautettakoon, ettei käsiteltävässä asiassa tule kyseeseen ns. in house -hankintoja¹⁴ koskevan oikeuskäytännön soveltaminen, koska Itävallan tasavalta ei enää käytä Staatsdruckereissa vastaavaa määräysvaltaa kuin sillä on omiin yksiköihinsä. Kyse on pikemminkin puhtaasti yksityisoikeudellisesta yrityksestä, joka on kokonaan yksityisten omistuksessa.

¹⁴ Ks. mm. tuomio 18.11.1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, 50 kohta); tuomio 8.4.2008, komissio v. Italia (C-337/05, EU:C:2008:203, 36 kohta) ja tuomio 8.12.2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, 31 kohta). In house -hankintoja koskevaa poikkeusta sovelletaan sekä tapauksissa, jotka kuuluvat julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan, että sellaisissa tapauksissa, joita arvioidaan pelkästään unionin sisämarkkinoilla sovellettavien perusvapauksien perusteella: tuomio 13.10.2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, 60–62 kohta); tuomio 29.11.2012, Econord (C-182/11 ja C-183/11, EU:C:2012:758, 26 kohta) ja tuomio 8.12.2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, 24 kohta).

A. Unionin oikeuden mukaiset velvollisuudet jäsenvaltioiden viranomaisten tekemien julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten yhteydessä

30. Riidanalaisissa painamista koskevissa sopimuksissa on aivan kiistatta kyse merkityksellisenä ajankohtana sovellettavien, julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemisestä annettujen unionin oikeuden säännösten mukaisista julkisista palveluhankinnoista. Konkreettisesti tämä seurasi 31.1.2006 saakka direktiivin 92/50 liitteessä I A olevasta 15 kohdasta ja sen jälkeisen ajan osalta direktiivin 2004/18 liitteessä II A olevasta 15 kohdasta, joissa ”Palkkio- tai sopimusperustaiset julkaisu- ja painamispalvelut” kuuluvat ensisijaisten palvelujen alaan. Tällaisten palvelujen tapauksessa molemmissa direktiiveissä asetetaan hankintaviranomaisille yksityiskohtaisia vaatimuksia sovellettavasta hankintamenettelystä.

1. Johdetun oikeuden mukainen velvollisuus toteuttaa hankintamenettely kaikkien asiakirjojen, ilotulituslupia lukuun ottamatta, painamisesta

31. Asianosaiset ovat yhtä mieltä siitä, että kaikkien kyseessä olevien painamista koskevien sopimusten, ilotulituslupien valmistusta lukuun ottamatta, arvo ylitti direktiiveissä 92/50 ja 2004/18 julkisille palveluhankinnoille asetetut kynnsarvot.

32. Näin ollen – jollei vielä jäljempänä tarkasteltavasta keskeisten kansallisten turvallisuusetujen turvaamista koskevasta kysymyksestä¹⁵ muuta johdu – kaikkia näitä hankintasopimuksia koski lähtökohtaisesti velvollisuus toteuttaa hankintamenettely unionin johdetun oikeuden vaatimusten mukaisesti. Tämä ilmenee direktiivin 92/50 3 artiklan 1 kohdasta, 11 artiklan 1 kohdasta, 8 artiklasta ja 15 artiklan 2 kohdasta, luettuna yhdessä liitteessä I A olevan 15 kohdan kanssa, sekä direktiivin 2004/18 20 artiklasta, luettuna yhdessä liitteessä II A olevan 15 kohdan kanssa.

2. Se, ettei ole primaarioikeuden mukaista velvollisuutta taata ilotulituslupien painamista koskevan hankintasopimuksen riittävä julkisuus

33. Kun tarkastellaan sitä vastoin ilotulituslupien painamista koskevaa hankintasopimusta, jonka arvioitu arvo oli ainoastaan 56 000 euroa ja joka alitti siten selvästi direktiiveissä 92/50 ja 2004/18 julkisille palveluhankinnoille asetetut kynnsarvot, johdettuun oikeuteen sisältyvää velvoitetta hankintamenettelyn toteuttamiseen ei siten ollut.

34. Tämä ei tosin tarkoita, etteivät tällaiset julkiset hankinnat kuulu lainkaan unionin oikeuden piiriin. Vakiintuneen oikeuskäytännön¹⁶ mukaan unionin sisämarkkinoilla sovellettavat perusvapaudet – käsiteltävässä asiassa sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus (ts. EY 43 ja EY 49 artikla ennen 1.12.2009 ja SEUT 49 ja SEUT 56 artikla 1.12.2009 jälkeen) – ja etenkin näistä perusvapauksista johtuva avoimuusvelvollisuus edellyttävät, että myös ennen kynnsarvon alittavia julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten sopimuspuolen valintaa taataan riittävä julkisuus, mikäli kyseiseen sopimukseen liittyy varma rajat ylittävä intressi.

35. Käsiteltävässä asiassa komissio ja Itävalta kiistelevät kuitenkin siitä, liittyykö tällainen varma rajat ylittävä intressi tosiasiallisesti kyseiseen ilotulituslupien painamista koskevaan sopimukseen.

¹⁵ Ks. tästä jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 38–67 kohta.

¹⁶ Tuomio 7.12.2000, Telaustria ja Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, 60–62 kohta); tuomio 18.6.2002, HI (C-92/00, EU:C:2002:379, 42, 45 ja 46 kohta); tuomio 13.11.2007, komissio v. Irlanti (C-507/03, EU:C:2007:676, 29–31 kohta); tuomio 17.12.2015, UNIS ja Beaudout Père et Fils (C-25/14 ja C-26/14, EU:C:2015:821, 27, 38 ja 39 kohta) ja tuomio 6.10.2016, Tecnoedi Costruzioni (C-318/15, EU:C:2016:747, 19 kohta).

36. Kuten Itävalta perustellusti korostaa, sopimuksen alhainen arvo on osoitus siitä, ettei varmaa rajat ylittävää intressiä ole. Komissio on tosin oikeassa siinä, ettei tällaisen rajat ylittävän intressin olemassaoloa tai puuttumista voida todeta pelkästään sopimuksen arvon perusteella, vaan on välttämätöntä arvioida yksittäistapauksen kaikkia merkityksellisiä seikkoja yhdessä.¹⁷ Myöskään tällaisesta kokonaisarvioinnista ei käsiteltävässä asiassa kuitenkaan nähdäkseni ilmene varmaa rajat ylittävää intressiä.

37. Turvaominaisuuksilla varustettujen asiakirjojen valmistuksen markkinoille ovat varmasti ominaisia korkea erikoistumisaste ja kansainvälisyys. Tässä tilanteessa ei voida sulkea pois, että jo pienempiin sopimuksiin yhdessä jäsenvaltiossa voi liittyä suuri rajat ylittävä intressi muualla Euroopan unionissa tai Euroopan talousalueella (ETA). Komissio ei ole kuitenkaan esittänyt käsiteltävässä asiassa riittävästi, missä määrin varma rajat ylittävä intressi liittyy nimenomaisesti itävaltalaisien ilotulituslupien painamiseen, joka käsittää Itävallan antamien tietojen – joita ei ole kiistetty – mukaan noin 400 kappaletta vuodessa ja jossa yksikköhinta on 35 euroa.

38. Kovinkaan valaiseva ei ole tässä yhteydessä se komission mainitsema seikka, että myös Staatsdruckerei saa useilta ulkovaltioilta viisumien ja passien painamista koskevia toimeksiantoja. Viisumeja ja passeja nimittäin painetaan huomattavasti suurempia määriä ja unionin oikeuteen sisältyvien yhtenäisten vaatimusten mukaisesti, toisin kuin ilotulituslupia. Viisumien ja passien painamista koskeviin sopimuksiin liittyvä rajat ylittävä intressi on siten selkeästi suurempi, eikä sitä voida rinnastaa ilotulituslupien painamiseen liittyvään intressiin.

39. Kaiken kaikkiaan komission esittämät seikat eivät tue yksiselitteisesti sitä, että ilotulituslupien painamista koskevaan sopimukseen liittyisi rajat ylittävä intressi. Komissio ei siten ole täyttänyt tältä osin sille kuuluvaa todistustaakkaa.¹⁸ Näin ollen ei voida katsoa, että Itävalta oli unionin primaarioikeuden nojalla velvollinen takaamaan riittävän julkisuuden ennen ilotulituslupien painamista koskevan sopimuksen sopimuspuolen valintaa. Itävalta sai siten unionin oikeuden näkökulmasta suoraan valita Staatsdruckerein mainitun sopimuksen sopimuspuoleksi harkitsematta sitä ennen muita yrityksiä sopimuspuolina.

B. Poikkeukset unionin oikeuden mukaisiin velvollisuuksiin

40. Komission kanteen sen osan, joka *ei* koske ilotulituslupia, yhteydessä on tarkasteltava sitä, voiko ja jos voi, missä määrin, riidanalaisten painamista koskevien sopimusten kiistatta arkaluonteinen luonne johtaa siihen, että Itävalta voi edellä kuvatuista unionin oikeuden velvollisuuksista poiketen suoraan valita Staatsdruckerein näiden sopimusten sopimuspuoleksi harkitsematta muita yrityksiä millään tavalla sopimuspuolina.

41. Itävalta viittaa tässä yhteydessä direktiivin 92/50 4 artiklan 2 kohtaan ja direktiivin 2004/18 14 artiklaan. Itävalta *ei* vetoa tässä yhteydessä SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohtaan (aiempi EY 296 artiklan 1 kohdan a alakohta), josta asianosaiset kävivät samoin vilkasta keskustelua. Tätä seikkaa selvennettiin asianosaisten kuulemiseksi pidetyssä istunnossa.¹⁹ Pidän kuitenkin mielekkäänä tarkastella jäljempänä SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, koska kaikki mainitut direktiivien säännökset perustuvat viime kädessä kyseiseen määräykseen ja liittyvät kiinteästi siihen.

17 Vastaavasti tuomio 6.10.2016, Tecnoedi Costruzioni (C-318/15, EU:C:2016:747, 20 kohta).

18 Komission todistusvelvollisuudesta ks. esim. tuomio 13.11.2007, komissio v. Irlanti (C-507/03, EU:C:2007:676, 32 kohta).

19 Itävalta vetoaa SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ainoastaan aiemmin tarkasteltujen ilotulituslupien osalta.

1. Yleistä

42. SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdassa selvennetään primaarioikeuden tasolla, että mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusasetujensa vastaiseksi. Toisin kuin sitä seuraava kyseisen artiklan b alakohta, a alakohta ei rajoitu jo sanamuotonsa perusteella ainoastaan aseisiin, ammuksiin ja sotatarvikkeisiin, vaan sillä suojellaan yleisesti jäsenvaltioiden keskeisiä turvallisuusasetuja ja sitä voidaan siksi soveltaa myös muihin kuin sotilaallisia hankintoja koskeviin sopimuksiin, kuten nyt kyseessä oleviin painamista koskeviin sopimuksiin.²⁰ Jos jäsenvaltio kieltäytyy kilpailuttamasta julkista hankintaa tai julkistamasta sitä muutoin, se salaa viime kädessä asianomaiselta yleisöltä merkityksellisiä tietoja tulevasta hankintaa koskevasta hankkeesta. Se poikkeaa siis näin SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla unionin oikeudessa jäsenvaltioille tällä alalla asetetusta tiedonantovelvollisuudesta.

43. SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ilmaistua mahdollisuutta poiketa unionin oikeuden mukaisista julkisia hankintoja koskevista velvollisuuksista konkretisoidaan johdetussa oikeudessa yhtäältä direktiivin 2009/18 13 artiklan a alakohdassa ja toisaalta direktiivin 92/50 4 artiklan 2 kohdassa ja direktiivin 2004/81 14 artiklassa. Kahdessa viimeksi mainitussa säännöksessä säädetään pääosin samaa sanamuotoa käyttäen, että direktiiviä ei sovelleta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin,

- jotka on julistettu salaisiksi tai
- joiden toteuttaminen edellyttää kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisia erityisiä turvatoimenpiteitä
- taikka jos kyseisen jäsenvaltion keskeiset turvallisuusedut sitä vaativat.

44. Itävalta vetoaa tässä yhteydessä ainoastaan direktiivin 92/50 4 artiklan 2 kohdan ja direktiivin 2004/18 14 artiklan kahteen jälkimmäiseen vaihtoehtoon, siis siihen, että riidanalaiset painamista koskevat sopimukset edellyttävät sen näkemyksen mukaan erityisiä turvatoimenpiteitä (toinen vaihtoehto) ja koskevat jäsenvaltion keskeisiä turvallisuusasetuja (kolmas vaihtoehto). Se ei sitä vastoin vetoa painamista koskevien sopimusten mahdolliseen salassapitotarpeeseen (ensimmäinen vaihtoehto).

45. Direktiivin 92/50 4 artiklan 2 kohdassa, direktiivin 2004/18 14 artiklassa ja SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ilmaistaan kaikissa lähinnä sama oikeudellinen ajatus, nimittäin se, että jäsenvaltiot voivat keskeisten kansallisten turvallisuusasetujensa suojaamiseksi poiketa niille tavallisesti unionin oikeuden mukaan kuuluvista velvollisuuksista. Siten on paikallaan arvioida kaikkia näitä poikkeuksia yhdessä, ja direktiivin 92/50 4 artiklan 2 kohdan ja direktiivin 2004/18 14 artiklan tulkinnassa voidaan käyttää myös ohjenuorana SEUT 346 artiklan 1 kohdasta – nimittäin sen b alakohdasta – annettua laajaa oikeuskäytäntöä.

2. Jäsenvaltioiden harkintavalta keskeisten turvallisuusasetujensa yhteydessä

46. Keskeiset kansalliset turvallisuusedut on unionin oikeuden käsite, jota on tulkittava itsenäisesti. Se käsittää sekä jäsenvaltioiden ulkoisen että sisäisen turvallisuuden.²¹

²⁰ Komissio on todennut vastaavasti 7.12.2006 antamassaan tulkitsevassa tiedonannossa EY:n perustamissopimuksen 296 artiklan soveltamisesta puolustushankintoihin (KOM(2006) 779 lopullinen, jäljempänä myös vuoden 2006 tiedonanto); sen mukaan EY:n perustamissopimuksen 296 artiklan 1 kohdan a alakohta (nykyisin SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohta) ”ulottuu puolustusta pidemmälle ja tähtää sellaisten tietojen suojaamiseen, joita jäsenvaltiot eivät voi julkaista vaarantamatta keskeisiä turvallisuusasetujaan” (tiedonannon 1 kohta). Myös julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomer vaikuttaa kallistuvan samalle kannalle ratkaisuehdotuksessaan komissio v. Suomi ym. (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 ja C-239/06, EU:C:2009:67, 106 kohta).

²¹ Tuomio 26.10.1999, Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:523, 17 kohta); tuomio 11.1.2000, Kreil (C-285/98, EU:C:2000:2, 17 kohta); vastaavasti tuomio 10.7.1984, Campus Oil ym. (72/83, EU:C:1984:256, 34–36 kohta); tuomio 4.10.1991, Richardt ja ”Les Accessoires Scientifiques” (C-367/89, EU:C:1991:376, 22 kohta) ja tuomio komissio v. Tanska (C-461/05, EU:C:2009:783, 51 kohdan ensimmäinen virke).

47. Jäsenvaltiolle on tunnetusti annettava laaja harkintavalta keskeisten turvallisuusasetujensa määrittelyssä;²² tämän osoittaa jo sanojen ”se katsoo” käyttö SEUT 346 artiklan 1 kohdassa.

48. Keskeisten kansallisten turvallisuusasetujen turvaamista koskevia unionin oikeuden määräyksiä ei kuitenkaan voida tulkita siten, että niissä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa perussopimuksen määräyksistä jo pelkästään viittaamalla kyseisiin etuihin.²³ Jäsenvaltioiden on pikemminkin esitettävä yksityiskohtaisesti, mitkä kansalliset turvallisuusedut ovat tarkasti ottaen kyseessä ja missä määrin tiettyjen unionin oikeuden mukaisten velvollisuuksien noudattaminen olisi konkreettisesti ristiriidassa näiden turvallisuusasetujen kanssa.

49. Itävalta esittää käsiteltävässä asiassa vakuuttavasti, että kyseessä olevien virallisten asiakirjojen myöntäminen liittyy valtion perustehtäviin.²⁴ Esimerkiksi passeilla ja henkilökorteilla todistetaan henkilöiden henkilöllisyys, kansalaisuus ja ikä. Käytännössä tällaisten asiakirjojen esittäminen takaa haltijoilleen etenkin oikeuden osallistua vaaleihin sekä oikeuden matkustaa, oleskella Euroopan unionin muissa jäsenvaltioissa tai ETA:n muissa sopimusvaltioissa ja tarvittaessa opiskella tai työskennellä siellä. Ajokortti antaa tietoa haltijansa oikeudesta kuljettaa moottoriajoneuvoa ja siten osallistua aktiivisesti maantieliikenteeseen; tietyissä tilanteissa se voidaan tunnustaa myös henkilöllisyystodistukseksi.

50. Kuten Itävalta perustellusti korostaa, näiden ja vastaavien asiakirjojen painatuksessa on otettava huomioon, että ensinnäkin taataan niiden aitous ja turvaominaisuudet, että toiseksi niiden valmistukseen liittyvät turvatoimet eivät tule ulkopuolisten tietoon, että kolmanneksi turvataan kyseisten asiakirjojen luotettava toimittaminen viranomaisille ja että neljänneksi varmistetaan asiakirjojen valmistuksessa käsiteltävien henkilötietojen korkea suojan taso.

51. Vaikka yhdyttäisiin komission näkemykseen ja suhtauduttaisiin varauksella siihen, voidaanko erityisesti viimeksi mainittua tietosuoja-äkökohtaa pitää kansallisen turvallisuuden kysymyksenä ja jos voidaan, missä määrin,²⁵ on kuitenkin kiistatonta, että ainakin kaikki muut mainitut näkökohdat – virallisten asiakirjojen aitous ja turvaominaisuudet, niiden valmistukseen liittyvien turvatoimien suoja ja toimitusvarmuuden takaaminen – voivat koskea keskeisiä kansallisia turvallisuusasetuja.

52. Itävalta voi siis lähtökohtaisesti vedota keskeisiin kansallisiin turvallisuusasetuihinsa ja niiden turvaamiseksi tarvittaviin toimenpiteisiin, sellaisina kuin ne mainitaan SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, direktiivin 92/50 4 artiklan 2 kohdassa ja direktiivin 2004/18 14 artiklassa. Käsiteltävän asian ratkaisemisen kannalta määräävä on kuitenkin kysymys siitä, voidaanko näillä turvallisuuseduilla ja turvatoimenpiteillä oikeuttaa se, että unionin oikeudessa julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemiselle säädettyjä menettelytapoja ei noudateta lainkaan. Tarkastelen seuraavaksi tätä kysymystä.

22 Tuomio 30.9.2003, *Fiocchi munizioni v. komissio* (T-26/01, EU:T:2003:248, 58 kohta); samaan tapaan vuoden 2006 tiedonannossa (mainittu edellä alaviitteessä 20), jonka mukaan yleisesti on tunnustettu, että EY 296 artikla (nykyisin SEUT 346 artikla) antaa jäsenvaltioille ”suuren harkintavallan niiden päättäessä siitä, miten ne turvaavat keskeiset turvallisuusasetunsa,” (4 kohta) ja ”keskeisten turvallisuusasetujen määrittely on jäsenvaltioiden etuoikeus” (5 kohta).

23 Tuomio 16.9.1999, *komissio v. Espanja* (C-414/97, EU:C:1999:417, 22 ja 24 kohta); tuomio 15.12.2009, *komissio v. Suomi* (C-284/05, EU:C:2009:778, 47 kohta); tuomio 7.6.2012, *Insinööritoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324, 35 kohta) ja tuomio 4.9.2014, *Schiebel Aircraft* (C-474/12, EU:C:2014:2139, 34 kohta).

24 Vastaavasti jo tuomiossa 15.1.1998, *Mannesmann Anlagenbau Austria ym.* (C-44/96, EU:C:1998:4, 24 kohta) Staatsdruckerein tehtävistä esitetyt toteamukset.

25 Komissio korostaa, että tietosuoja on tärkeä yleinen etu muttei kansallista turvallisuutta koskeva kysymys.

3. Keskeisten kansallisten turvallisuusasetusten turvaamiseksi toteutettavien toimenpiteiden poikkeusluonne ja suhteellisuusperiaate

53. Koska SEUT 346 artiklan 1 kohdan a alakohta mahdollistaa perusvapauksiin, joilla on perustava merkitys perussopimusjärjestelmässä, kohdistuvat poikkeukset, kyseessä on suppeasti tulkittava poikkeusmääräys.²⁶ Sama pätee direktiivin 92/50 4 artiklan 2 kohtaan ja direktiivin 2004/18 14 artiklaan, joissa puolestaan säädetään poikkeuksista julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyistä annettujen unionin oikeuden säännösten soveltamisalaan ja siten viime kädessä myös perussopimuksissa taattuihin perusvapauksiin kohdistuvista poikkeuksista.²⁷

54. Kyseinen jäsenvaltio ei voi, vaikka sillä onkin turvallisuusasioissa laaja harkintavalta, vedota täysin vapaasti näihin poikkeusmääräyksiin ja -säännöksiin, vaan se kuuluu unionin tuomioistuimen valvonnan piiriin. Jäsenvaltion on erityisesti osoitettava, että sen toteuttamat toimenpiteet ovat *tarpeellisia* sen keskeisten turvallisuusasetusten turvaamiseksi.²⁸ Tämä tarkoittaa viime kädessä myös asianomaisen jäsenvaltion toimenpiteiden oikeasuhteisuuden arvioimista.

55. Itävalta tukeutuu tältä osin lähinnä kolmeen seikkaan perustellakseen sitä, miksi Staatsdruckerein suora valinta riidanalaisten painatussopimusten sopimuspuoleksi on oikeutettua: ensinnäkin keskeisten kansallisten turvallisuusasetusten turvaaminen edellyttää painamista koskevien sopimusten toteuttamista keskitetysti siten, että ne annetaan tehtäväksi yhdelle ainoalle yritykselle, toiseksi turvallisuuden kannalta merkityksellisten painamista koskevien sopimusten toteutus edellyttää tehokasta hallinnollista valvontaa, ja kolmanneksi sopimuspuoleksi valitun sinänsä on oltava luotettava. Kuten jäljempänä totean, yhtäkään näistä perusteista ei voida lähemmän tarkastelun perusteella hyväksyä käsiteltävässä asiassa.

a) Painamista koskevien sopimusten keskitettyä toteuttamista koskeva edellytys

56. Itävalta vetoaa ensinnäkin siihen, että riidanalaiset painamista koskevat sopimukset on tarpeen toteuttaa keskitetysti yhdessä yrityksessä. Sen mukaan viranomaisen on tämän ansiosta helpompi valvoa sopimusten asianmukaista toteutusta vaadittavia salassapito- ja turvatoimia noudattaen. Lisäksi Itävallan mukaan näin pienenee riski siitä, että nämä turvatoimet tulevat ulkopuolisten tietoon tai että arkaluonteista aineistoa (esim. passi- tai oleskelulupalomakkeita) joutuu heidän käsiinsä.

57. Sopimusten keskittämisen voidaan nyt käsiteltävän kaltaisessa asiassa Itävallan esittämistä syistä katsoa edistävän keskeisten kansallisten turvallisuusasetusten turvaamista – ja mahdollisesti myös tietosuojaa. Keskittämistä koskeva peruste soveltuu kuitenkin viime kädessä ainoastaan sen selittämiseen, miksi riidanalaiset painamista koskevat sopimukset annetaan *aina vain yhdelle ainoalle yritykselle* (eikä samanaikaisesti usealle yritykselle). Keskittämisedellytykseen vetoamalla ei sitä vastoin voida vakuuttavasti perustella, miksi keskeisten kansallisten turvallisuusasetusten turvaamiseksi on välttämätöntä antaa toimeksianto *aina samalle yritykselle* – nimittäin Staatsdruckereille.

58. Tähän arviointiin ei vaikuta myöskään asetuksen N:o 2252/2004 3 artiklan 2 kohta, johon Itävalta on viitannut. On tosin niin, että mainitun säännöksen mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä *yksi laitos, joka vastaa* passien ja matkustusasiakirjojen tulostuksesta. Siinä ei kuitenkaan säädetä siitä, miten jäsenvaltion on valittava tämä laitos. Se ei etenkään ole esteenä sille, että ensin toteutetaan

26 Tuomio 15.12.2009, komissio v. Suomi (C-284/05, EU:C:2009:778, 48 kohta); tuomio 15.12.2009, komissio v. Tanska (C-461/05, EU:C:2009:783, 52 kohta) ja tuomio 7.6.2012, Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, 35 kohta).

27 Vastaavasti tuomio 7.6.2012, Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, 35 kohta) direktiivin 2004/18 10 artiklasta.

28 Tuomio 16.9.1999, komissio v. Espanja (C-414/97, EU:C:1999:417, 22 ja 24 kohta); tuomio 15.12.2009, komissio v. Suomi (C-284/05, EU:C:2009:778, 48 ja 49 kohta); tuomio 8.4.2008, komissio v. Italia (C-337/05, EU:C:2008:203, erityisesti 53 kohta); tuomio 2.10.2008, komissio v. Italia (C-157/06, EU:C:2008:530, 31 kohta) ja tuomio 7.6.2012, Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, 45 kohta); vastaavasti vuoden 2006 tiedonanto (mainittu edellä alaviitteessä 20, 5 kohta), jonka mukaan on osoitettava, miksi julkisia hankintoja koskevien säännösten soveltamatta jättäminen on yksittäistapauksessa *välttämätöntä* keskeisen turvallisuusedun turvaamiseksi.

hankintamenettely, jossa noudatetaan unionin oikeudessa asetettuja vaatimuksia. Tämän vahvistaa myös sen kokonaisuuden tarkastelu, jonka osa mainittu säännös on. Asetuksen N:o 2252/2004 johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan asetuksella nimittäin yhdenmukaistetaan vain jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijät, kun taas jäsenvaltiot nimeävät toimivaltaiset viranomaiset ja laitokset sillä nimenomaisella edellytyksellä, ettei unionin oikeuden asiaa koskevista määräyksistä muuta johdu. Näihin unionin oikeuden määräyksiin, joiden noudattamiseen asetukset N:o 2252/2004 ei vaikuta, kuuluu etenkin julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö, sellaisena kuin se ilmenee perusvapauksista sekä direktiiveistä 92/50 ja 2004/18.

b) Tehokasta hallinnollista valvontaa koskeva edellytys

59. Itävalta korostaa toiseksi tehokkaan hallinnollisen valvonnan merkitystä kyseessä olevien asiakirjojen valmistuksen yhteydessä. Sen mukaan myös tästä syystä on perusteltua antaa riidanalaiset painamista koskevat sopimukset Staatsdruckereille.

60. Tästä on huomautettava, että näiden painamista koskevien sopimusten arkaluonteinen luonne voi kiistatta edellyttää toimeksisaaneeseen yritykseen kohdistuvaa tiukempaa hallinnollista valvontaa, jota harjoitetaan myös ennalta ilmoittamatta. Itävalta voi kuitenkin tässä yhteydessä toteuttaa ainoastaan sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat tosiasiallisesti tarpeen tämän valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi. Menettelytapa, joka johtaa kaikkien muiden mahdollisten tarjoajien kuin Staatsdruckerein sulkemiseen alun perinkin pois hankintasopimuksen tekomenettelystä, ylittää sen, mikä on tarpeen tehokasta valvontaa koskevan oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi.

61. Itävalta väittää, että sen viranomaiset voivat nykyisen oikeustilan – tarkemmin sanoen Itävallan valtion painatuskeskuksesta vuonna 1996 annetun lain 6 §:n 3 momentin – perusteella käyttää *hallinnollisia* valvontavaltuuksia ainoastaan Staatsdruckereihin mutta eivät muihin yrityksiin nähden. Etenkään ulkomaisia yrityksiä vastaan ei voida ongelmatapauksessa ryhtyä toimenpiteisiin hallinnollisella perusteella vaan korkeintaan siviilioikeuden perusteella.

62. Tämä väite ei mielestäni ole vakuuttava. Ei tosin voida kiistää, että erityisesti hallinnolliset valvontavaltuudet voivat olla tarpeen keskeisten kansallisten turvallisuusetujen turvaamiseksi, koska ne ovat tehokkaampia kuin pelkästään siviilioikeudelliset, sopimuksessa sovitut valvontaoikeudet. Tämä seikka sinänsä ei kuitenkaan oikeuta jättämään julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjä koskevia unionin oikeuden vaatimuksia täysin huomiotta ja ottamaan tältä osin alun alkaenkin sopimuspuolena huomioon aina vain *yhden tietyn yrityksen* eli Staatsdruckerein.

63. Asiaomaisen jäsenvaltion – tässä Itävallan – on pikemminkin huolehdittava yhtäältä turvallisuuteen liittyvien valvontatarpeidensa ja toisaalta unionin oikeuden mukaisten velvollisuuksiensa mahdollisimman hyvästä tasapainosta. Tässä yhteydessä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kannalta kyseeseen tulisivat ehdottomasti vähemmän rajoittavat toimenpiteet, joissa myös muilla yrityksillä kuin Staatsdruckereilla olisi ollut mahdollisuus yrittää saada riidanalaiset painamista koskevat sopimukset:

- sen sijaan, että sopimuksen tekomenettelystä suljetaan kokonaan pois yritykset, joiden kotipaikka on muissa ETA:n sopimusvaltioissa, Itävalta voisi asettaa kaikille kiinnostuksensa ilmaisemiseksi tarvittaessa ehdon, jonka mukaan kyseessä olevat painamista koskevat sopimukset on siinä tapauksessa, että tarjous hyväksytään, toteutettava Itävallassa sijaitsevasta toimipaikasta käsin,²⁹ tähän liittyviä henkilötietoja on käsiteltävä yksinomaan Itävallan alueella ja tällaisia tietoja tai

²⁹ Tällaisella Itävallassa olevan toimipaikan vaatimuksella todellisuudessa poistetaan palvelujen tarjoamisen vapaus, mutta jäsenvaltiot voivat erittäin poikkeuksellisesti asettaa tällaisen vaatimuksen, jos ne osoittavat, että se on välttämätön tarvittavan hallinnollisen valvonnan kannalta (ks. tuomio 4.12.1986, komissio v. Saksa, 205/84, EU:C:1986:463, 52 kohta, luettuna yhdessä 54 kohdan viimeisen virkkeen kanssa).

turvallisuuden kannalta olennaisia tietoja ei saa siirtää ulkomaisten tiedonsiirtoyhteyskierrosten tai palvelimien kautta eikä välittää edelleen ulkomailla sijaitseville yrityksen toimipaikoille tai varsinkaan ulkomaisille viranomaisille.

- Sen sijaan, että Itävallan valtion painatuskeskuksesta vuonna 1996 annetun lain 6 §:n 3 momenttiin sisältyvien kaltaisista hallinnollisista valvontavaltuuksista säädetään pelkästään Staatsdruckerein osalta, Itävallan lainsäätäjät voisi valtuuttaa toimivaltaiset viranomaiset yleisesti harjoittamaan tällaista valvontaa kaikissa yrityksissä, joilla on toimipaikka Itävallassa, jos niissä toteutetaan turvallisuuden kannalta olennaisia painamista koskevia sopimuksia.

c) Sopimuspuoleksi valittavan luotettavuutta koskeva edellytys

64. Itävalta väittää kolmanneksi, että riidanalaiset painamista koskevat sopimukset on annettu Staatsdruckereille etenkin siksi, että kyseisen yrityksen ja toimivaltaisten viranomaisten välillä on erityinen luottamussuhde.

65. On todellakin niin, että jäsenvaltion keskeisten turvallisuusasetusten turvaamiseksi voi olla tarpeen rajata julkisia hankintoja koskevan sopimuksen sopimuspuolen valinnassa huomioon otettavien ehdokkaiden joukko sellaisiin yrityksiin, joita voidaan pitää erityisen luotettavina ja luottamuksen arvoisina.

66. Yleisesti unionin sisämarkkinoiden perusajatuksen ja erityisesti julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön kanssa on kuitenkin räikeässä ristiriidassa,³⁰ jos jäsenvaltio tavallaan mielivaltaisesti luokittelee yhden yrityksen – etenkin aiemmin valtiollisen ja sittemmin yksityistetyn, tietyllä alalla ”perinteisesti” käytetyn palveluntarjoajansa – erityisen luotettavaksi ja luottamuksen arvoiseksi ”tunnettu ja hyväksi havaittu” -periaatteen mukaisesti, kun sitä vastoin kaikkien muiden yritysten luotettavuus kiistetään tai ainakin kyseenalaistetaan alun alkaenkin.

67. Tämän osoittaa etenkin vertailu sotilaallisella ja turvallisuuspoliittisella alalla tehtäviin julkisiin hankintoihin koskeviin sopimuksiin, jotka myös koskevat erittäin arkaluonteista aineistoa ja joista on kuitenkin pääsääntöisesti toteutettava unionin oikeuden vaatimusten mukainen hankintamenettely.³¹ Unionin tuomioistuin on etenkin jo todennut, että tarve asettaa salassapitovelvollisuus ei estä mitenkään turvautumasta kilpailuttamismenettelyyn hankintasopimuksen sopimuspuolen valitsemiseksi.³² Julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjä koskevissa unionin oikeuden säännöissä jätetään hankintaviranomaisille riittävästi liikkumavaraa tarvittavien turvallisuus- ja salassapitotoimenpiteiden toteuttamiseksi arkaluonteisella alalla niin itse menettelyssä soveltuvimman sopimuspuolen valintaan saakka kuin myöhemmin sopimuksen toteuttamisen vaiheessakin.

68. Siten mikään ei estä hankintaviranomaista asettamasta nyt kyseessä olevien kaltaisissa, virallisten asiakirjojen valmistusta koskevissa arkaluonteisissa julkisissa hankinnoissa erityisen korkeita vaatimuksia sopimuspuoleksi valittavan soveltuvuudelle ja luotettavuudelle, muotoilemasta tarjouspyynnön ehtoja ja palveluhankintoja koskevia sopimuksia vastaavasti sekä vaatimasta ehdokkailta tarvittavia todisteita. Sopimuspuoleksi valittaville voidaan lisäksi asettaa painamista koskevien sopimusten toteuttamista koskevia ehtoja, jotka voivat käsittää etenkin tietosuoja-,

30 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan julkisia hankintoja koskevien unionin oikeuden sääntöjen päätavoite on sijoittautumisvapauden toteuttaminen, tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus ja hankintojen avaaminen vääristymättömälle kilpailulle kaikissa jäsenvaltioissa; ks. mm. tuomio 16.12.2008, *Michaniki* (C-213/07, EU:C:2008:731, 39 ja 53 kohta) ja tuomio 8.12.2016, *Undis Servizi* (C-553/15, EU:C:2016:935, 28 kohta).

31 Ks. tästä direktiivin 2004/18 10 artikla ja yleisesti direktiivi 2009/81.

32 Tuomio 8.4.2008, komissio v. Italia (C-337/05, EU:C:2008:203, 52 kohta) ja tuomio 2.10.2008, komissio v. Italia (C-157/06, EU:C:2008:530, 30 kohta); vastaavasti tuomio 7.6.2012, *Insinööratoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324, 45 kohdan loppu).

salassapito- ja turvallisuustoimenpiteitä ja niitä koskevaa hallinnollista valvontaa, joka on hyväksyttävä, kaikkien sopimuksen toteuttamiseen osallistuvien työntekijöiden turvallisuustarkastus mukaan luettuna. Kaikki tämä ei kuitenkaan tee virallisten asiakirjojen valmistuksesta sopimusta intuitu personae, joka ainoastaan yhden tietyn henkilön olisi toteutettava.

69. Istunnossa Itävalta esitti vielä ajatuksen siitä, etteivät ulkomaiset yritykset voi välttyä kokonaan sijoittautumisvaltionsa viranomaisten interventiolta ja ovat osittain jopa velvollisia tekemään yhteistyötä niiden kansallisten turvallisuuspalvelujen kanssa, nimittäin myös silloin, kun ne toteuttavat julkisia hankintoja koskevia sopimuksia Itävallassa sijaitsevasta toimipaikasta käsin. Tällaiset yritykset eivät sen mukaan tulisi tästä syystä kyseeseen nyt riidanalaisten kaltaisten arkaluonteisten painamista koskevien sopimusten sopimuspuolina.

70. Kuten olen jo toisaalla todennut,³³ tiettyjä poikkeamia unionin oikeudessa säädetystä hankintamenettelystä voidaan tosin perustella sillä, että jäsenvaltio ei halua julkistaa automaattisesti turvallisuuteen liittyviä tietoja ulkomaisille tai ulkomaalaisessa määräysvallassa oleville yrityksille varsinkaan silloin, jos kyseessä ovat kolmansien maiden yritykset tai niistä tulevat henkilöt. Jäsenvaltio voi myös hyväksyttävällä tavalla huolehtia siitä, että se ei joudu arkaluonteisen aineiston toimituksessa riippuvaiseksi kolmansista maista tai kolmansien maiden yrityksistä.

71. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimenpide on kuitenkin omiaan takaamaan esiin tuodun tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.³⁴ Käsiteltävässä asiassa Itävalta ei ole, sikäli kuin on havaittavissa, toteuttanut mitään sellaisia toimenpiteitä, jotka voisivat tehokkaasti estää sen, että Staatsdruckerei joutuu ulkomaisten omistajien määräysvaltaan tai että siitä tulee ulkomaisen oikeushenkilön tytäryhtiö. Itävallan valtio ei ole vaatinut Staatsdruckereista turvallisuuspolitiikan nojalla vaikutusvaltaa erityisosaan ("golden share") muodossa³⁵ eikä asettanut Staatsdruckerein osakkeiden myynnille rajoituksia turvallisuuspoliittisista syistä.

72. Tässä tilanteessa ei ole turvallisuuspoliittista oikeuttamisperustetta sille, että Itävalta on kategorisesti kieltäytynyt ottamasta "perinteisen" palveluntarjoajansa ohella sopimuspuolina huomioon myös muita yrityksiä – joko muita itävaltalaisia yrityksiä tai muihin ETA:n sopimusvaltioihin sijoittautuneita yrityksiä.

C. Tiivistelmä

73. Kaiken kaikkiaan komission kanne on siten hylättävä siltä osin kuin se koskee ilotulituslupien painamista koskevien hankintasopimusten tekemistä. Muilta osin komission kanne on sitä vastoin hyväksyttävä kokonaisuudessaan ja on todettava, että Itävalta on jättänyt noudattamatta jäsenyysveloitteitaan komission väittämällä tavalla.

33 Ks. tästä jo ratkaisuehdotukseni Insinööri-Insiiristo InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:26, 66 kohta).

34 Tuomio 10.3.2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, 55 kohta); tuomio 17.11.2009, Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, EU:C:2009:709, 42 kohta) ja tuomio 13.7.2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, 33 kohta). Tämän perusoikeuksista annetun oikeuskäytännön on pädeittävä myös johdettuun oikeuteen sisältyviin julkisia hankintoja koskevien sopimuksen tekemistä koskeviin säännöksiin, etenkin kun ne muun muassa palvelevat perusvapauksien toteutumista (ks. tästä myös ratkaisuehdotukseni Persidera, C-112/16, EU:C:2017:250, 66 kohta ja alaviite 46).

35 Ks. tästä esim. tuomio 4.6.2002, komissio v. Belgia (C-503/99, EU:C:2002:328).

VI. Oikeudenkäyntikulut

74. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä määrätään lähtökohtaisesti, että jos asiassa osa vaatimuksista ratkaistaan toisen asianosaisen ja osa toisen asianosaisen hyväksi, kukin asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin saman kohdan toisen virkkeen nojalla päättää, että asianosainen vastaa omien kulujensa lisäksi osasta toisen asianosaisen kuluja, jos tämä on perusteltua asiassa ilmenneiden seikkojen vuoksi.

75. Ehdottamani ratkaisun mukaisesti komissio voittaa asian pääosin, kun taas Itävallan perusteet voidaan hyväksyä ainoastaan riidan kohteen yhden pienen osan – nimittäin ainoastaan ilotulituslupien – osalta. Tämän perusteella käsiteltävässä asiassa on nähdäkseni asianmukaista velvoittaa Itävalta vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan lisäksi kolme neljäsosaa komission oikeudenkäyntikuluista, kun taas komission on vastattava neljäsosasta omista oikeudenkäyntikuluistaan.

VII. Ratkaisuehdotus

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

- 1) Itävallan tasavalta on jättänyt noudattamatta direktiivien 92/50/ETY ja 2004/18/EY mukaisia velvoitteitaan, kun se on
 - yhtäältä pitänyt voimassa valtion painatuskeskuksesta vuonna 1996 annetun lain 2 §:n 3 momentin kaltaisia säännöksiä, joista ilmenee hankintaviranomaisen velvollisuus valita Österreichische Staatsdruckerei GmbH tiettyjen virallisten asiakirjojen valmistusta painamalla koskevien sopimusten sopimuspuoleksi, ja
 - toisaalta valinnut kyseisen Staatsdruckerein sirulla varustettujen passien, pikapassien, oleskelulupien, henkilökorttien luottokortin kokoisten ajokorttien ja luottokortin kokoisten rekisteröintitodistusten valmistamista koskevien tiettyjen sopimusten sopimuspuoleksi ilman hankintamenettelyä.
- 2) Kanne hylätään muilta osin.
- 3) Itävallan tasavalta vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja se veloitetaan korvaamaan kolme neljäsosaa Euroopan komission oikeudenkäyntikuluista. Euroopan komissio vastaa neljäsosasta omista oikeudenkäyntikuluistaan.