

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

17 päivänä syyskuuta 2002 *

Asiassa C-513/99,

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

Concordia Bus Finland Oy Ab, aiemmin Stagecoach Finland Oy Ab,

vastaan

Helsingin kaupunki

ja

HKL-Bussiliikenne

ennakkoratkaisun vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/38/ETY (EYVL L 199, s. 84) 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan, 2 kohdan c alakohdan ja 4 kohdan ja 34 artiklan 1 kohdan tulkinnasta, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

asiakirjalla Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1), sekä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) 36 artiklan 1 kohdan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat P. Jann ja F. Macken sekä tuomarit C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet, R. Schintgen ja V. Skouris (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: apulaiskirjaaja H. von Holstein,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Concordia Bus Finland Oy Ab, edustajanaan oikeustieteen kandidaatti M. Heinonen,

— Helsingin kaupunki, edustajanaan A.-L. Salo-Halinen,

— Suomen hallitus, asiamiehenään T. Pynnä,

- Kreikan hallitus, asiamiehinään D. Tsagkaraki ja K. Grigoriou,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehenään M. A. Fierstra,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,
- Ruotsin hallitus, asiamiehenään A. Kruse,
- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään M. Nolin, jota avustaa asianajaja E. Savia,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Concordia Bus Finland Oy Ab:n, edustajanaan asianajaja M. Savola, Helsingin kaupungin, edustajanaan A.-L. Salo-Halinen, Suomen hallituksen, asiamiehenään T. Pynnä, Kreikan hallituksen, asiamiehenään K. Grigoriou, Itävallan hallituksen, asiamiehenään M. Winkler, Ruotsin hallituksen, asiamiehenään A. Kruse, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään barrister R. Williams, ja komission, asiamiehenään M. Nolin, jota avustaa asianajaja E. Savia, 9.10.2001 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.12.2001 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Korkein hallinto-oikeus on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 17.12.1999 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 28.12.1999, EY 234 artiklan mukaisesti kolme ennakkoratkaisukysymystä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/38/ETY (EYVL L 199, s. 84) 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan, 2 kohdan c alakohdan ja 4 kohdan ja 34 artiklan 1 kohdan tulkinnasta, sellaisena kuin tämä direktiivi on muutettuna asiakirjalla Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu (EYVL 1994, C 241, s. 21 ja EYVL 1995, L 1, s. 1; jäljempänä direktiivi 93/38/ETY), sekä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) 36 artiklan 1 kohdan tulkinnasta.
- 2 Nämä kysymykset on esitetty oikeudenkäynnissä, jossa asianosaisina ovat Concordia Bus Finland Oy Ab (jäljempänä Concordia) ja sen vastapuolina Helsingin kaupunki ja HKL-Bussiliikenne ja jossa on kysymys Helsingin kaupungin sisäisen linja-autoliikenteen hoitamista eräällä linjalla koskevan sopimuksen tekemisestä HKL-Bussiliikenteen kanssa tehdyn Helsingin kaupungin liikepalvelulautakunnan päätöksen laillisuudesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

Direktiivi 92/50/ETY

3 Direktiivin 92/50/ETY 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä:

- a) *’julkisia palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla’* tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty palvelujen suorittajan ja hankintaviranomaisen kesken, lukuun ottamatta:

— —

- ii) direktiivin 90/531/ETY 2, 7, 8 ja 9 artiklassa tarkoitetuilla aloilla tehtyjä sopimuksia ja kyseisen direktiivin 6 artiklan 2 kohdan edellytykset täyttäviä sopimuksia;

— — .”

- 4 Direktiivin 92/50/ETY 36 artikla, jonka otsikkona on ”Sopimusten tekemisen perusteet”, on sanamuodoltaan seuraava:

”1. Hankintaviranomaisen on sopimusta tehdessään käytettävä perusteena:

- a) kun sopimus tehdään taloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella, eri perusteita sopimuksen mukaan: esimerkiksi laatua, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, toimitusajankohtaa, toimitusaikaa ja suoritusaikaa, hintaa, tai
- b) pelkästään alinta hintaa,

sanotun kuitenkin rajoittamatta kansallisten, tietyistä palveluista perittäviä korvauksia koskevien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten soveltamista.

2. Kun sopimus tehdään taloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella, hankintaviranomaisen on ilmoitettava sopimusasiakirjoissa tai sopimusta koskevassa ilmoituksessa ne sopimuksen tekemisen perusteet, joita se aikoo soveltaa, mahdollisuuksien mukaan alenevassa järjestyksessä.”

Direktiivi 93/38/ETY

5 Direktiivin 93/38/ETY 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan hankintayksiköihin, jotka

- a) ovat viranomaisia tai julkisia yrityksiä ja harjoittavat jotakin 2 kohdassa tarkoitettua toimintaa;
- b) jos ne eivät ole viranomaisia tai julkisia yrityksiä, harjoittavat toiminnoissaan yhtä tai useampaa 2 kohdassa tarkoitettua toimintaa ja toimivat jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämällä erityis- tai yksinoikeudella.

2. Tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa on:

— —

- c) sellaisten verkkojen ylläpito, joiden tarkoituksena on tarjota julkisia kuljetuspalveluja rautateitse, automatisoiduin järjestelmin, raitioiteitse, johdin-autoilla, linja-autoilla tai kaapeliradoilla.

Kuljetuspalvelujen verkon katsotaan olevan kyseessä, kun palvelua tarjotaan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen asettamin edellytyksin, kuten liikennöitäviä linjoja, käytettävissä olevaa kuljetuskapasiteettia tai vuorotiheyttä koskevin edellytyksin;

— — .

4. Julkisten linja-autokuljetuspalvelujen tarjoamista ei pidetä 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna toimintana, jos muut yksiköt voivat vapaasti tarjota samoja palveluja joko yleisesti tai tietyllä maantieteellisellä alueella samoin edellytyksin kuin hankintayksiköt.

— — ”

6 Direktiivin 93/38/ETY 34 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Hankintayksiköiden on sopimuksia tehdessään käytettävä perusteena:

a) kun sopimus tehdään taloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella, eri perusteita sopimuksen mukaan: esimerkiksi toimitusaikaa tai toteutusaikaa,

käyttökustannuksia, kannattavuutta, laatua, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, teknisiä ansioita, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, sitoutumista varaosien toimittamiseen, toimitusvarmuutta ja hintaa, tai

b) pelkästään alinta hintaa,

sanotun kuitenkin rajoittamatta kansallisten, tietyistä palveluista perittäviä korvauksia koskevien lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten soveltamista.

2. Edellä 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettussa tapauksessa hankintayksiköiden on mainittava sopimusasiakirjoissa tai sopimusta koskevassa ilmoituksessa kaikki sopimuksen tekemisen perusteet, joita ne aikovat soveltaa, mahdollisuuksien mukaan alenevassa järjestyksessä.

— — ”

7 Direktiivin 93/38/ETY 45 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Direktiivi 90/531/ETY lakkaa olemasta voimassa sinä päivänä, jona jäsenvaltiot alkavat soveltaa tätä direktiiviä, sanotun kuitenkin rajoittamatta mainitun direktiivin 37 artiklassa tarkoitettuja määräaikoja koskevia velvoitteita.

4. Viittauksia direktiiviin 90/531/ETY on pidettävä viittauksina tähän direktiiviin.”

Kansallinen lainsäädäntö

- 8 Direktiivit 92/50/ETY ja 93/38/ETY on saatettu osaksi Suomen oikeusjärjestystä julkisista hankinnoista annetulla lailla 1505/1992, sellaisena kuin se on muutettuna laeilla 1523/1994 ja 725/1995 (jäljempänä laki 1505/1992).
- 9 Lain 1505/1992 1 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomaisten sekä muiden tässä laissa tarkoitettujen hankintayksikköjen on kilpailun aikaansaamiseksi sekä tarjousmenettelyyn osallistuvien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun turvaamiseksi noudatettava, mitä tässä laissa säädetään.
- 10 Lain 1505/1992 2 §:n mukaan hankintayksikköjä ovat muun muassa kuntien viranomaiset.
- 11 Lain 1505/1992 7 §:n 1 momentissa säädetään, että hankinta on tehtävä mahdollisimman edullisesti ja että tarjouksista tulee hyväksyä se, joka on hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin.
- 12 Tarkemmat säännökset julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelystä on Suomessa annettu kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista annetulla asetuksella 243/1995 ja kynnysarvon ylittävistä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetulla asetuksella 567/1994, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 244/1995 (jäljempänä asetus 567/1994).

13 Asetuksen 243/1995 4 §:n 1 momentin mukaan tämä asetus ei koske hankintoja, joihin sovelletaan asetusta 567/1994. Asetus 567/1994 ei sen 1 §:n 10 momentin mukaan koske hankintoja, joihin sovelletaan asetusta 243/1995.

14 Asetuksen 243/1995 43 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Hankintayksikön on hyväksyttävä tarjouksista joko se tarjous, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin hankinnan arviointiperusteiden mukaan, tai se tarjous, joka on hinnaltaan alin. Kokonaistaloudellisuuden arviointiperusteita voivat olla esimerkiksi hinta, toimitusaika, valmistumispäivä, käyttökustannukset, laatu, elinkaarikustannukset, esteettiset tai toiminnalliset ominaisuudet, tekniset ansiot, huoltopalvelut, toimitusvarmuus, tekninen tuki ja ympäristökysymykset.

— — ”

15 Vastaavasti asetuksen 567/1994 21 §:n 1 momentissa säädetään, että hankintayksikön on hyväksyttävä tarjouksista joko se tarjous, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin tavaran, palvelun tai urakan arviointiperusteiden mukaan, tai tarjous, joka on hinnaltaan alin. Kokonaistaloudellisuuden arviointiperusteita

voivat olla esimerkiksi hinta, toimitusaika, käyttökustannukset, elinkaarikustannukset, laatu, ympäristövaikutukset, esteettiset ja toiminnalliset ominaisuudet, tekniset ansiot, huoltopalvelut ja tekninen tuki.

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

Helsingin kaupungin sisäisen bussiliikenteen järjestäminen

- 16 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Helsingin kaupunginvaltuusto on 27.8.1997 päättänyt, että Helsingin kaupungin koko sisäisessä bussiliikenteessä siirrytään asteittain kilpailuttamiseen siten, että ensimmäinen kilpailutettu liikenne alkaa syysliikenteen 1998 alussa.
- 17 Helsingin kaupungin joukkoliikennettä koskevien määräysten mukaan tämän joukkoliikenteen suunnittelusta, kehittämisestä, tuottamisesta ja muusta järjestämisestä sekä valvonnasta vastaavat Helsingin kaupungin joukkoliikennelautakunta ja sen alaisena Helsingin kaupungin liikennelaitos (jäljempänä liikennelaitos), ellei toisin ole määrätty.
- 18 Sovellettavien määräysten mukaan Helsingin sisäisten joukkoliikennepalvelujen hankinnasta päättää Helsingin kaupungin liikepalvelulautakunta kaupunginvaltuuston ja joukkoliikennelautakunnan hyväksymien tavoitteiden mukaisesti.

Helsingin sisäisten joukkoliikennepalvelujen hankinnasta aiheutuvista tehtävistä huolehtii Helsingin kaupungin hankintakeskus.

- 19 Liikennelaitos puolestaan on kunnan liikelaitos, joka on toiminnallisesti ja taloudellisesti jaettu tuotantoyksiköihin (bussiliikenne, raitioliikenne, metroliikenne, rata- ja kiinteistöpalvelut). Bussiliikenteen tuotantoyksikkö on HKL-Bussiliikenne. Liikennelaitokseen kuuluu myös konsernin emoyksikkö, jonka muodostavat suunnitteluyksikkö ja hallinto- ja talousyksikkö. Suunnitteluyksikkö toimii tilaajana, joka valmistelee joukkoliikennelautakunnalle tehtävät esitykset siitä, mitä linjoja kilpailutetaan ja millaista palvelujen laatutasoa edellytetään. Tuotantoyksiköt on eriytetty muusta liikennelaitoksesta taloudellisesti, ja niillä on erillinen kirjanpito ja tilinpäätös.

Pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva tarjousmenettely

- 20 Helsingin kaupungin hankintakeskus on kirjeellään 1.9.1997 ja Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 4.9.1997 julkaistulla hankintailmoituksella pyytänyt tarjouksia Helsingin kaupungin sisäisen bussiliikenteen hoitamisesta seitsemässä kohteessa tarjouspyynnöstä lähemmin ilmenevillä reiteillä ja aikana. Pääasian oikeudenkäynnissä on kysymys hankintailmoituksen kohteesta 6, joka koskee linjaa 62.
- 21 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että kyseisen hankintailmoituksen mukaan sopimus tehdään sen yrityksen kanssa, jonka tekemä tarjous on kaupungille kokonaista-

loudellisesti edullisin. Tätä arvioitaessa otetaan huomioon kolmenlaisia perusteita, nimittäin liikenteenhoidon kokonaishinta, (linja-auto)kaluston laatu sekä liikenteenharjoittajan laatu- ja ympäristöjärjestelmä.

- 22 Ensimmäistä seikkaa eli kokonaishintaa arvioitaessa edullisin tarjous saa 86 pistettä ja muiden tarjousten pistemäärä lasketaan seuraavasti: edullisimman tarjouksen vuotuisen liikennöintikorvauksen hinta jaettuna asianomaisen tarjouksen hinnalla ja kerrottuna 86 pisteellä.
- 23 Toiseksi tarjoaja saattoi saada kaluston laadun perusteella enintään 10 lisäpistettä tiettyjen perusteiden mukaisesti. Lisäpisteitä annettiin muun muassa sellaisten bussien käyttämisestä, joiden typpioksidipäästöt ovat alle 4 g/kWh (+ 2,5 pistettä/bussi) tai alle 2 g/kWh (+ 3,5 pistettä/bussi) tai joiden ulkomelu on alle 77 dB (+ 1 piste/bussi).
- 24 Lopuksi liikenteenharjoittajan laatu- ja ympäristöjärjestelmästä annetaan lisäpisteitä sertifioidun laatu- ja ympäristöjärjestelmän ja sertifioidun ympäristöohjelman perusteella.
- 25 Helsingin kaupungin hankintakeskus sai kohteesta 6 kahdeksan tarjousta, joiden joukossa olivat HKL-Bussiliikenteen ja Oy Swebus Finland Ab:n (jäljempänä Swebus, josta on myöhemmin tullut Stagecoach Finland Oy Ab (jäljempänä Stagecoach) ja sen jälkeen Concordia) tarjoukset. Jälkimmäisen tekemään tarjoukseen sisältyi kaksi vaihtoehtoista tarjousta, tarjoukset A ja B.

- 26 Liikepalvelulautakunta päätti 12.2.1998 valita kohteessa 6 tarkoitetun linjan liikennöitsijäksi HKL-Bussiliikenteen, koska sen tarjouksen katsottiin olevan kokonaistaloudellisesti edullisin. Ennakkoratkaisupyyntöä ilmenee, että Concordia (tuolloin Swebus) oli tehnyt hinnaltaan halvimman tarjouksen ja saanut A-tarjouksestaan 81,44 ja B-tarjouksestaan 86 pistettä. HKL-Bussiliikenne oli saanut 85,75 pistettä. Kaluston osalta eniten pisteitä sai HKL-Bussiliikenne, nimittäin 2,94 pistettä, ja Concordia (tuolloin Swebus) sai A-tarjouksestaan 0,77 ja B-tarjouksestaan —1,44 pistettä. HKL-Bussiliikenteen tällä perusteella saamiin 2,94 pisteeseen sisältyivät maksimaaliset lisäpisteet 2 g/kWh alittavista typpioksidipäästöistä ja 77 dB alittavasta melutasosta. Concordia (tuolloin Swebus) ei saanut lisäpisteitä bussien typpioksidipäästöjen ja melutason perusteella. HKL-Bussiliikenne ja Concordia saivat maksimipistemäärät sertifioiduista laatu- ja ympäristöjärjestelmistään. Näin ollen HKL-Bussiliikenne sai korkeimman kokonaispistemäärän 92,69 pistettä. Concordia (tuolloin Swebus) sijoittui toiseksi saatuaan 86,21 pistettä A-tarjouksestaan ja 88,56 pistettä B-tarjouksestaan.

Oikeudenkäyntimenettely kansallisissa tuomioistuimissa

- 27 Concordia (tuolloin Swebus) vaati kilpailuneuvostolle (Suomi) tekemässään hakemuksessa liikepalvelulautakunnan kyseisen päätöksen kumoamista vedoten muun muassa siihen, että lisäpisteiden myöntäminen tietyn typpioksidipäästörajan alittavasta ja tietyn melutason alittavasta kalustosta on epätasa-puolista ja syrjivää. Concordian mukaan lisäpisteitä annettiin sellaisen bussikaluston käyttämisestä, johon ainoastaan yhdellä tarjoajalla eli HKL-Bussiliikenteellä oli tosiasiassa mahdollisuus.
- 28 Kilpailuneuvosto hylkäsi hakemuksen. Se katsoi, että hankintayksiköllä on oikeus määritellä, minkälaista kalustoa se haluaa käytettävän. Valintakriteerien

asettamisen ja niiden painoarvojen määrittämisen tulee kuitenkin tapahtua hankintayksikön tarpeet ja hankinnan laatu huomioon ottaen objektiivisesti. Hankintayksikön on kyettävä tarvittaessa perustelemaan arviointikriteerien valinnan ja soveltamisen asianmukaisuus.

- 29 Kyseinen tuomioistuin katsoi, että Helsingin kaupungin päätös suosia vähäpäästöisiä busseja on ympäristöpoliittinen ratkaisu, jolla pyritään vähentämään linja-autoliikenteen ympäristölle aiheuttamia haittoja. Tätä ei voida pitää virheellisenä menettelynä. Jos tätä kriteeriä sovellettaisiin epätasa-arvoisesti johonkin tarjoajaan, asiaan voitaisiin puuttua. Kilpailuneuvosto totesi kuitenkin, että kaikilla tarjoajilla oli niin halutessaan mahdollisuus hankkia maakaasubusseja. Se katsoi sen vuoksi jääneen näyttämättä, että kyseinen kriteeri olisi ollut Concordiaa syrjivä.
- 30 Concordia (tuolloin Stagecoach) vaati korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekevänsä valituksessa, että kilpailuneuvoston päätös kumotaan. Valittajan mukaan alhaisista typpioksidipäästöistä ja alhaisesta melutasosta annetut lisäpisteet suosivat HKL-Bussiliikennettä, jolla ainoana tarjoajana on käytännössä mahdollisuus käyttää kalustoa, jolla voi saada tällaisia lisäpisteitä. Lisäksi se katsoi, ettei näitä ympäristöseikkoja hankinnan kohteeseen välittömästi liittyvämmäntöminä voida ottaa huomioon kokonaisuutensa arvioitaessa.
- 31 Korkein hallinto-oikeus toteaa ennakkoratkaisupyyntönsä ensiksi, että sen ratkaisemiseksi, onko asiassa sovellettava asetusta 243/1995 vai asetusta 567/1994, on selvítettävä, kuuluuko pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva hankinta direktiivin 92/50/ETY vai direktiivin 93/38/ETY soveltamisalaan. Tämän osalta se toteaa, että direktiivin 93/38/ETY liitteessä VII mainitaan

Suomen osalta julkiset tai yksityiset yksiköt, jotka hoitavat linja-autoliikennettä luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetun lain 343/91 mukaisesti, sekä Helsingin kaupungin liikennelaitos, joka hoitaa metro- ja raitiovaunuliikennettä.

- 32 Ennakkoratkaisupyyntöön esittänyt tuomioistuin toteaa sitten, että asian tutkimiseksi tarvitaan myös yhteisön oikeussääntöjen tulkintaa siitä, voiko kaupunki kysymyksessä olevan kaltaista hankintaa tehdessään ottaa huomioon tarjottuun kalustoon liittyvät ympäristönäkökohdat. Concordian esittämien väitteiden hyväksyminen ympäristönäkökohtien ja eräiden muiden seikkojen perusteella myönnettyjen pisteiden osalta nimittäin merkitsisi sitä, että sen B-tarjouksen saama pistemäärä ylittäisi HKL-Bussiliikenteen saaman pistemäärän.
- 33 Korkein hallinto-oikeus huomauttaa tämän osalta, että direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja direktiivin 93/38/ETY 34 artiklan 1 kohdan a alakohdassa luetelluissa taloudellisesti edullisimman tarjouksen määrittelyperusteissa ei mainita ympäristökysymyksiä. Se lisää, että yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin asiassa 31/87, Beentjes, 20.9.1988 antamassaan tuomiossa (Kok. 1988, s. 4635) ja asiassa C-324/93, Evans Medical ja Macfarlan Smith, 28.3.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. I-563) todennut, että taloudellisesti edullisimman tarjouksen valinnassa hankintaviranomaisella on vapaus valita sopimuksen tekemisen perusteet. Tämän valinnan kohteena voivat kuitenkin olla ainoastaan sellaiset perusteet, joiden tarkoituksena on yksilöidä taloudellisesti edullisin tarjous.
- 34 Ennakkoratkaisupyyntöön esittänyt tuomioistuin viittaa vielä komission 11.3.1998 päivättyyn tiedonantoon ”Julkiset hankinnat Euroopan unionissa” (KOM(1998) 143 lopullinen), jossa komissio on katsonut, että tarjouksen valintavaiheessa ympäristönäkökohdat voidaan ottaa huomioon kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen määrittelemiseksi, mikäli hankintayksikkö hyötyy välittömästi itse tuotteen ympäristöystävällisestä ominaisuudesta.

- 35 Korkein hallinto-oikeus on sen vuoksi päättänyt lykätä asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/38/ETY — — soveltamisalaa koskevia säännöksiä, erityisesti 2 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, 2 kohdan c alakohtaa ja 4 kohtaa, tulkittava siten, että sanottua direktiiviä sovelletaan hankintayksikkönä olevan kaupungin menettelyyn kaupungin sisäisen bussiliikenteen hoitamista koskevassa hankinnassa, kun

— kaupunki vastaa alueensa joukkoliikenteen suunnittelusta, kehittämisestä, tuottamisesta ja muusta järjestämisestä sekä valvonnasta

— edellä mainittuja tehtäviä varten kaupungilla on joukkoliikennelautakunta ja sen alaisena kaupungin liikennelaitos

— kaupungin liikennelaitoksessa on suunnitteluyksikkö, joka toimii tilaajayksikkönä, joka valmistelee joukkoliikennelautakunnalle esitykset siitä, mitä linjoja kilpailutetaan ja millaista palvelujen laatutasoa edellytetään

—kaupungin liikennelaitoksessa on muusta liikennelaitoksesta taloudellisesti eriytettyjä tuotantoyksiköitä, muiden ohella yksikkö, joka tuottaa linja-autokuljetuspalveluja ja osallistuu sitä koskeviin tarjouskilpailuihin?

2) Onko Euroopan yhteisön julkisia hankintoja koskevia säännöksiä, erityisesti julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY — — 36 artiklan 1 kohtaa tai vastaavasti direktiivin 93/38/ETY 34 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että järjestäessään kaupungin sisäisen bussiliikenteen hoitamista koskevan tarjouskilpailun hankintayksikkönä oleva kaupunki voi ottaa huomioon taloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella tehtävän sopimuksen perusteissa tarjoushinnan, liikenteenharjoittajan laatu- ja ympäristöjärjestelmän ja useiden muiden bussikaluston ominaisuuksien ohella tarjoajayrityksen tarjoaman bussikaluston typpioksidipäästöjen ja melutason alhaisuuden sillä tarjouspyynnössä etukäteen ilmoitetulla tavalla, että jos yksittäisten bussien typpioksidipäästöt tai melutaso alittavat tietyn tason, kalustosta saa vertailussa huomioon otettavia lisäpisteitä?

3) Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myönteinen, pyydetään vastausta vielä seuraavaan kysymykseen: Onko Euroopan yhteisön julkisia hankintoja koskevia säännöksiä tulkittava siten, että lisäpisteiden antaminen edellä mainituista kaluston typpioksidipäästöjä ja melutasoa koskevista ominaisuuksista ei ole kuitenkaan sallittua, jos etukäteen tiedetään, että hankintayksikkönä olevan kaupungin omalla bussiliikennettä harjoittavalla laitoksella on mahdollisuus tarjota mainitut ominaisuudet omaavaa kalustoa, jota olosuhteiden vuoksi on muutoin mahdollisuus tarjota vain harvoilla alan yrityksillä?”

Ennakkoratkaisukysymykset

- 36 Aluksi on syytä huomauttaa, että kuten ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, Concordian korkeimpaan hallinto-oikeuteen tekemänsä valituksen tueksi esittämät perusteet nojautuvat yksinomaan väitteeseen, jonka mukaan pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan tarjouspyynnön mukaiset kalustoon liittyvät pisteytysperusteet ovat lainvastaiset.
- 37 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyrkiikin selvittämään toisella ja kolmannella kysymyksellään lähinnä sen, onko direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan tai direktiivin 93/38/ETY 34 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan sallittua, että taloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella tehtävän julkisen hankintasopimuksen tekemisen perusteisiin sisällytetään ajoneuvojen typpioksidipäästöjen tai melutason alhaisuus siten, että jos nämä päästöt tai melutaso alittavat tietyn rajan, niistä voidaan antaa tarjousten vertailussa huomioon otettavia lisäpisteitä.
- 38 Kansallinen tuomioistuin kysyy myös sitä, onko tällaisten perusteiden huomioonottaminen näissä direktiiveissä ilmaistujen sääntöjen ja varsinkin yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaan sallittua, jos jo etukäteen tiedetään, että tarjousmenettelyn järjestäjänä olevan kaupungin oma liikennelaitos kuuluu niihin harvoihin yrityksiin, joiden on mahdollista tarjota näiden perusteiden mukaiset vaatimukset täyttävää kalustoa.
- 39 On todettava, että direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja direktiivin 93/38/ETY 34 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodot ovat olennaisilta osiltaan keskenään yhtäpitävät.

- 40 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, pääasian oikeudenkäynnissä ei myöskään ole käsitelty kysymystä asiaan sovellettavasta kansallisesta tai yhteisön lainsäädännöstä.
- 41 Kuten ensimmäisen kysymyksen sanamuodosta nimittäin ilmenee, korkein hallinto-oikeus ei tiedustele yhteisöjen tuomioistuimelta, onko pääasian oikeudenkäynnissä sovellettava direktiiviä 92/50/ETY, vaan pelkästään, onko siinä sovellettava direktiiviä 93/38/ETY.
- 42 Sen vuoksi on syytä katsoa, että toinen ja kolmas kysymys koskevat sitä, ovatko pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaiset sopimuksen tekemisen perusteet direktiivin 92/50/ETY asianomaisten säännösten mukaisia, ja että kansallinen tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä kysymyksellään selvittämään lähinnä sen, olisiko näihin kysymyksiin vastattava eri tavalla, jos asiassa olisi sovellettava direktiiviä 93/38/ETY. Tämän vuoksi on syytä tutkia ensin järjestyksessä toinen ja kolmas kysymys ja vasta viimeiseksi ensimmäinen kysymys.

Toinen kysymys

- 43 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyrkii selvittämään toisella kysymyksellään lähinnä sen, onko direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tulkittava siten, että kun hankintaviranomainen kaupungin sisäisen bussiliikenteen hoitamista koskevaa julkista hankintaa ratkaistessaan päättää tehdä sopimuksen taloudellisesti edullisimman tarjouksen tekijän kanssa, hankintavi-

ranomainen saa ottaa huomioon ajoneuvojen typpioksidipäästöjen tai melutason alhaisuuden siten, että jos nämä päästöt tai melutaso alittavat tietyn rajan, niistä voidaan antaa tarjousten vertailussa huomioon otettavia lisäpisteitä.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

- 44 Concordia katsoo, että julkisen hankintamenettelyn ratkaisuperusteiden on asiaa koskevien yhteisön oikeussääntöjen sanamuodon perusteella aina oltava luonteeltaan taloudellisia. Mikäli hankintaviranomaisen tavoitteena on saavuttaa tai toteuttaa ympäristö- tai muita arvoja, on menettelyn oltava jokin muu kuin julkinen tarjouskilpailu.
- 45 Muut pääasian asianosaiset, huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ja komissio katsovat, että julkisen hankintasopimuksen tekemisen perusteissa saadaan ottaa huomioon myös ympäristöseikkoja. Nämä osapuolet viittaavat ensinnäkin direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohtaan ja direktiivin 93/38/ETY 34 artiklan 1 kohdan a alakohtaan, joissa niiden mielestä luetellaan vain esimerkkejä seikoista, joita hankintayksikkö voi ottaa huomioon tällaista sopimusta tehdessään; sen jälkeen ne viittaavat EY 6 artiklaan, joka niiden mielestä edellyttää ympäristöpolitiikan sisällyttämistä yhteisön muihin politiikkoihin; lopuksi ne viittaavat edellä mainituissa asioissa Beentjes sekä Evans Medical ja Macfarlan Smith annettuihin tuomioihin, joista ilmenee niiden käsityksen mukaan, että hankintayksikkö saa valita kriteerit, joita se aikoo soveltaa tehtyjen tarjousten arvioinnissa.
- 46 Erityisesti Helsingin kaupunki ja Suomen hallitus katsovat olevan kaupungin ja sen asukkaiden edun mukaista, että haitallisia päästöjä aiheutuu mahdollisimman vähän. Tästä nimittäin aiheutuu suoraa säästöä Helsingin kaupungille itselleen, joka vastaa alueellaan ympäristönsuojelusta, etenkin terveys- ja sosiaalisektorien

kustannuksissa, jotka muodostavat noin 50 prosenttia kaupungin kokonaisbudjetista. Pienetkin koko väestön terveydentilan paranemiseen liittyvät seikat aiheuttavat näissä kustannuksissa heti huomattavia kokonaissäästöjä.

- 47 Kreikan hallitus lisää, että kansallisten viranomaisten harkintavalta edellyttää, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemisen perusteiden valinta ei saa olla mielivaltaista ja että perusteet eivät saa olla vastoin EY:n perustamis-sopimusta eivätkä etenkin sen peruseriaatteita kuten sijoittautumisoikeutta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa.
- 48 Alankomaiden hallitus tähdentää, että hankintaviranomaisen käyttämällä sopimuksen tekemisen perusteilla on joka tapauksessa oltava taloudellista merkitystä. Se katsoo kuitenkin tämän edellytyksen täyttyvän nyt käsiteltävässä asiassa, koska Helsingin kaupunki on samanaikaisesti hankintaviranomainen ja ympäristöpolitiikasta taloudellisessa vastuussa oleva yksikkö.
- 49 Itävallan hallitus katsoo, että direktiivit 92/50/ETY ja 93/38/ETY asettavat kaksi periaatteellista rajoitusta julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekemisen perusteiden valinnalle. Hankintayksikön valitsemien perusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen, ja niiden avulla on voitava määrittää hankintayksikölle taloudellisesti edullisin tarjous. Kyseisten kriteerien on lisäksi sovellettava hankintayksiköllä olevan harkintavallan käyttämiseen objektiivisten näkökohtien mukaisesti, eikä niihin saa sisältyä mielivaltaisia valintaelementtejä. Kyseisen hallituksen mukaan sopimuksen tekemisen perusteiden on myös liityttävä välittömästi hankinnan kohteeseen, niiden vaikutusten on oltava objektiivisesti mitattavissa ja niiden on taloudelliselta kannalta oltava suuruudeltaan määriteltävissä.

- 50 Ruotsin hallitus katsoo samansuuntaisesti, että hankintayksikön valinnanvapaus on rajoitettu, koska sopimuksen tekemisen perusteiden on liityttävä hankinnan kohteeseen ja sovelluttava sen toteamiseen, mikä tarjouksista on taloudellisesti edullisin. Se toteaa vielä, että näiden kriteerien on myös oltava yhteensopivia tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa.
- 51 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan ja direktiivin 93/38/ETY 34 artiklan 1 kohdan säännöksiä on tulkittava siten, että hankintaviranomainen tai hankintayksikkö voi linja-autoliikenteen hoitamista koskevaa hankintamenettelyä järjestäessään ottaa taloudellisesti edullisimman tarjouksen määrittämiseksi huomioon muiden sopimuksetekoperusteiden ohella myös ympäristöseikkoja, edellyttäen että nämä perusteet soveltuvat kaikkien tarjousten vertaamiseen, liittyvät pyydettyihin palveluihin ja ne on julkaistu etukäteen.
- 52 Komissio katsoo, että taloudellisesti edullisinta tarjousta arvioitaessa huomioon otettavien sopimuksen tekemisen perusteiden on täytettävä neljä ehtoa. Näiden perusteiden on komission mukaan oltava objektiivisia, niitä on voitava soveltaa kaikkiin tarjouksiin ja niiden on oltava tiukasti hankinnan kohteeseen liittyviä ja hankintayksikköä välittömästi taloudellisesti hyödyttäviä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 53 On syytä muistuttaa, että direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan hankintaviranomainen voi, kun sopimus tehdään taloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella, käyttää sopimusta tehdessään

perusteena eri perusteita sopimuksen mukaan, kuten esimerkiksi laatua, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, toimitusajankohtaa, toimitusaikaa ja suoritusaikaa sekä hintaa.

- 54 Sen määrittämiseksi, voiko ja missä määrin hankintaviranomainen mainitun 36 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ottaa huomioon ympäristönäkökohtia, on ensinnäkin todettava, että kuten tämän säännöksen sanamuodosta ja etenkin siinä käytetystä ilmaisusta ”esimerkiksi” selvästi ilmenee, arviointiperusteita, joita voidaan soveltaa tehtäessä julkista hankintaa koskevaa sopimusta sellaisen tarjoajan kanssa, jonka tekemä tarjous on taloudellisesti edullisin, ei luetella tyhjentävästi (ks. vastaavasti asia C-19/00, SIAC Construction, tuomio 18.10.2001, Kok. 2001, s. I-7725, 35 kohta).
- 55 Mainittua 36 artiklan 1 kohdan a alakohdtaa ei toisekseen voida tulkita siten, että jokaisen niistä perusteista, joita hankintaviranomainen käyttää taloudellisesti edullisimman tarjouksen selvittämiseksi, olisi välttämättä oltava puhtaasti taloudellinen. Ei nimittäin voida sulkea pois sitä, että sellaisetkin seikat, jotka eivät ole puhtaasti taloudellisia, saattavat vaikuttaa tarjouksen arvoon kyseisen hankintaviranomaisen näkökulmasta. Tätä toteamusta tukee myös tämän säännöksen sanamuoto, jossa nimenomaan viitataan tarjouksen esteettisiä ominaisuuksia koskevaan perusteeseen.
- 56 Kuten yhteisöjen tuomioistuin sitä paitsi on jo katsonut, julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisella yhteisön tasolla pyritään poistamaan palvelujen tarjoamisen vapauden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden esteet (ks. mm. em. asia SIAC Construction, tuomion 32 kohta).

- 57 Kun otetaan huomioon tämä tavoite ja myös EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kolmas virke, joka on Amsterdamin sopimuksella siirretty hieman muutettuna EY 6 artiklaksi ja jonka sanamuodon mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, on perusteltua päätellä, ettei direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohdassa poissuljeta hankintaviranomaisen mahdollisuutta käyttää taloudellisesti edullisimman tarjouksen arvioinnissa ympäristönsuojeluun liittyviä perusteita.
- 58 Tämä toteamus ei kuitenkaan merkitse sitä, että tämä viranomainen voisi ottaa huomioon mitä tahansa sellaisia perusteita.
- 59 Vaikka direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohdassa nimittäin annetaan hankintaviranomaiselle mahdollisuus valita ne sopimuksen tekemistä koskevat arviointiperusteet, joita se haluaa soveltaa, tämä mahdollisuus koskee ainoastaan niitä arviointiperusteita, joiden perusteella voidaan selvittää, mikä tarjouksista on taloudellisesti edullisin (ks. vastaavasti julkisia rakennusurakoita koskevat em. asia Beentjes, tuomion 19 kohta; em. asia Evans Medical ja Macfarlan Smith, tuomion 42 kohta ja em. asia SIAC Construction, tuomion 36 kohta). Tarjous liittyy ilman muuta hankinnan kohteeseen, joten sopimuksen tekemisen perusteiden, joita mainitun säännöksen mukaan saadaan käyttää, on myös liitettävä hankinnan kohteeseen.
- 60 Tältä osin on syytä huomauttaa ensinnäkin, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, hankintaviranomaisen on taloudellisesti edullisimman tarjouksen selvittämiseksi voitava arvioida tehtyjä tarjouksia ja tehdä ratkaisu kyseisen hankinnan mukaisesti määräytyvien laadullisten ja määrällisten kriteerien perusteella (ks. vastaavasti julkisia rakennusurakoita koskeva asia 274/83, komissio v. Italia, tuomio 28.3.1985, Kok. 1985, s. 1077, 25 kohta).

- 61 Oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että arviointiperuste, jonka nojalla hankintaviranomainen saisi rajoittamattoman vapauden päättää sopimuksen tekemisestä tarjoajan kanssa, olisi direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohdan vastainen (ks. vastaavasti em. asiat Beentjes, tuomion 26 kohta ja SIAC Construction, tuomion 37 kohta).
- 62 Lisäksi on aiheellista korostaa, että taloudellisesti edullisimman tarjouksen määrittämiseksi valittuja perusteita on käytettävä noudattaen kaikkia direktiivin 92/50/ETY menettelysäännöksiä ja erityisesti sen sisältämiä julkistamista koskevia sääntöjä. Tästä seuraa, että tämän direktiivin 36 artiklan 2 kohdan mukaan kaikki sellaiset perusteet on nimenomaisesti mainittava tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa mikäli mahdollista alenevassa tärkeysjärjestyksessä, jotta urakoitsijat saavat tietää niiden olemassaolosta ja niiden merkityksestä (ks. vastaavasti julkisia rakennusurakoita koskevat em. asia Beentjes, tuomion 31 ja 36 kohta sekä asia C-225/98, komissio v. Ranska, tuomio 26.9.2000, Kok. 2000, s. I-7445, 51 kohta).
- 63 Tällaisten perusteiden on vielä noudatettava yhteisön oikeuden kaikkia perusperiaatteita ja erityisesti syrjintäkiellon periaatetta, sellaisena kuin se ilmenee perustamissopimuksen sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevista määräyksistä (ks. vastaavasti em. asia Beentjes, tuomion 29 kohta ja em. asia komissio v. Ranska, tuomion 50 kohta).
- 64 Edellä tarkastelluista näkökohdista seuraa, että kun hankintaviranomainen päättää tehdä julkista hankintaa koskevan sopimuksen taloudellisesti edullisimman tarjouksen tekijän kanssa direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan, hankintaviranomainen saa ottaa huomioon ympäristönsuojeluun liittyviä perusteita, kunhan nämä perusteet liittyvät hankinnan kohteeseen, ne eivät anna hankintaviranomaiselle rajoittamatonta valinnanvapautta,

ne on nimenomaisesti mainittu tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa ja ne noudattavat kaikkia yhteisön oikeuden peruseriaatteita, erityisesti syrjintäkiellon periaatetta.

- 65 Pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan asian osalta on todettava ensinnäkin, että sellaisten linja-autojen typpioksidipäästöjen tasoa ja melutasoa koskevien perusteiden, joista tuossa asiassa on kysymys, on katsottava liittyvän hankinnan kohteeseen, joka on kaupungin sisäisen bussiliikenteen hoitaminen.
- 66 Perusteet, joiden mukaan tietyt täsmälliset ja objektiivisesti mitattavissa olevat ympäristövaatimukset täyttävälle tarjouksille annetaan lisäpisteitä, eivät myöskään ole sellaisia, että ne antaisivat hankintaviranomaiselle rajoittamattoman valinnanvapauden.
- 67 Sen lisäksi on syytä huomauttaa, että kuten tämän tuomion 21—24 kohdassa on todettu, pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat perusteet on nimenomaisesti mainittu Helsingin kaupungin hankintakeskuksen julkaisemassa hankintailmoituksessa.
- 68 Lopuksi on syytä todeta, että kysymys siitä, ovatko pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat perusteet muun muassa syrjintäkiellon periaatteen mukaisia, on tutkittava vastattaessa kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen, joka nimenomaan koskee tätä seikkaa.

- 69 Toiseen kysymykseen on sen vuoksi kaikki edellä tarkastellut näkökohdat huomioon ottaen vastattava siten, että direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että kun hankintaviranomainen kaupungin sisäisen bussiliikenteen hoitamista koskevaa julkista hankintaa ratkaistessaan päättää tehdä sopimuksen taloudellisesti edullisimman tarjouksen tekijän kanssa, hankintaviranomainen saa ottaa huomioon sellaisia ympäristönäkökohtia kuin linja-autojen typpioksidipäästöjen taso tai melutaso, kunhan nämä perusteet liittyvät hankinnan kohteeseen, ne eivät anna hankintaviranomaiselle rajoittamatonta valinnanvapautta, ne on nimenomaisesti mainittu tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa ja ne noudattavat kaikkia yhteisön oikeuden peruseriaatteita, erityisesti syrjintäkiellon periaatetta.

Kolmas kysymys

- 70 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii kolmannella kysymyksellään selvittämään lähinnä, onko yhdenvertaisen kohtelun periaate esteenä sellaisten ympäristönsuojeluun liittyvien perusteiden huomioonottamiselle, joista pääasian oikeudenkäynnissä on kysymys, kun hankintayksikön oma liikennelaitos kuuluu niihin harvoihin yrityksiin, joiden on mahdollista tarjota näiden perusteiden mukaiset vaatimukset täyttävää kalustoa.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

- 71 Concordia vetoaa siihen, että mahdollisuus käyttää maakaasusta käyttövoimansa saavia busseja, jotka käytännössä olivat ainoa vaihtoehto typpioksidipäästöjen ja melutason alhaisuutta koskevan lisäedellytyksen täyttämiseksi, oli hyvin rajoitettu. Tarjouskilpailun aikaan nimittäin koko Suomen alueella oli vain yksi maakaasun tankkausasema. Kyseisen aseman kapasiteetti olisi riittänyt noin

viidentoista kaasukäyttöisen bussin tankkaamiseen. HKL-Bussiliikenne oli juuri ennen riidanalaisia tarjouksia koskevaa kilpailua tilannut 11 uutta kaasukäyttöistä bussia, mikä merkitsi sitä, että kaasuaseman koko kapasiteetti oli käytössä eikä muiden ajoneuvojen tankkaaminen siellä ollut mahdollista. Tämä tankkausasema oli lisäksi luonteeltaan pelkästään väliaikainen.

- 72 Concordia katsoo tästä johtuvan, että HKL-Bussiliikenne on ollut ainoa tarjoaja, jolla on ollut tosiasiallinen mahdollisuus kaasukäyttöisten bussien tarjoamiseen. Siksi Concordia esittää kolmanteen kysymykseen vastattavan siten, että pisteiden antaminen typpioksidipäästöjen ja tietyn melurajan alittamisen perusteella ei ole sallittu ainakaan niissä tilanteissa, joissa kaikilla alalla toimivilla elinkeinonharjoittajilla ei ole edes potentiaalista mahdollisuutta tarjota tällä perusteella saataviin pisteisiin oikeuttavaa palvelua.
- 73 Helsingin kaupunki vetoaa siihen, että sillä ei ollut mitään yhteisön tai Suomen lainsäädäntöön perustuvaa velvollisuutta kilpailuttaa omaa bussiliikennettään. Kun nimittäin kilpailuttamisesta aiheutuu aina lisätyötä ja lisäkustannuksia, kaupungilla ei olisi ollut mitään järkevää syytä järjestää tätä tarjouskilpailua, jos se olisi tiennyt, että vain kaupungin omalla liikennelaitoksella oli mahdollisuus tarjota hankintailmoituksessa asetetut vaatimukset täyttävää kalustoa, tai jos se olisi todella halunnut säilyttää tämän liikenteen hoitamisen itsellään.
- 74 Suomen hallitus katsoo, että tarjouskilpailussa asetettujen kriteerien objektiivisuuden arviointi jää viime kädessä kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi.
- 75 Alankomaiden hallitus vetoaa siihen, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sopimuksen tekemisen perusteiden on oltava objektiivisia

eikä tarjoajien välillä saa tehdä minkäänlaista syrjintää. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-27/98, Fracasso ja Leitschutz, 16.9.1999 antamansa tuomion (Kok. 1999, s. I-5697) 32 ja 33 kohdassa tosin katsonut, että jos julkista hankintaa koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteydessä jää jäljelle vain yksi tarjous, hankintaviranomaisella ei ole velvollisuutta tehdä sopimusta ainoan tarjouskilpailuun soveltuvaksi osallistujaksi katsotun tarjoajan kanssa. Siitä, että käytettyjen sopimuksentekoperusteiden mukaisesti jäljelle jää vain yksi tarjoaja, ei kuitenkaan seuraa, että käytetyt perusteet eivät olisi sallittuja. Kyseisen hallituksen mukaan on joka tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana todeta, onko kilpailu tosiasiasa vääristynyt pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevassa asiassa.

- 76 Itävallan hallitus katsoo, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevien sopimuksen tekemisen perusteiden käyttö voidaan periaatteessa sallia jopa silloin, kun vain suhteellisen pieni tarjoajien joukko kykenee ne täyttämään, kuten tässä tapauksessa. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan (asia 45/87, komissio v. Irlanti, tuomio 22.9.1988, Kok. 1988, s. 4929, Kok. Ep. IX, s. 651) näyttää kuitenkin siltä, että tiettyjen ekologisten vähimmäisvaatimusten sallittavuuden raja on siinä, että hankittavan palvelun tai tuotteen markkinat tehdään käytettävillä kriteereillä niin suppeiksi, että jäljelle jää vain yksi tarjoaja. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että pääasian oikeudenkäynnissä olisi kysymys sellaisesta tilanteesta.
- 77 Ruotsin hallitus katsoo, että typpioksidipäästöjä koskevan kriteerin huomioonottamisesta pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevassa asiassa tapahtuneella tavalla on johtunut, että tarjoajaa, jolla on ollut kaasua tai alkoholikäyttöisiä busseja, on hyvitetty. Kyseisen hallituksen mukaan mikään ei kuitenkaan ole estänyt muita tarjoajia hankkimasta sellaisia busseja. Näitä ajoneuvoja on ollut saatavissa markkinoilla jo useiden vuosien ajan.
- 78 Menettely, jossa busseista, joita tarjouksen tekijä aikoo käyttää liikenteessä, annetaan lisäpisteitä alhaisten typpioksidipäästöjen ja melutason perusteella, ei Ruotsin hallituksen mukaan ole suoraan syrjivää, vaan sitä sovelletaan erotuk-

setta. Lisäpisteiden antaminen ei myöskään näytä olevan välillisesti syrjivää siinä mielessä, että sen välttämättömänä seurauksena olisi HKL-Bussiliikenteen suosiminen.

- 79 Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan direktiivissä 93/38/ETY ei kielletä lisäpisteiden antamista tarjouksia arvioitaessa, vaikka tiedettäisiin etukäteen, että vain harvoilla yrityksillä on potentiaalinen mahdollisuus saada näitä lisäpisteitä, kunhan hankintaviranomainen on tiedottanut tästä lisäpisteiden saantimahdollisuudesta jo hankintailmoituksessa.
- 80 Komissio ei asianosaisten pääasian oikeudenkäynnissä esittämät ristiriitaiset käsitykset huomioon ottaen katso voivansa määritellä, loukataanko pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevassa asiassa käytetyillä sopimuksen tekemisen perusteilla tarjoajien yhdenvertaisen kohtelun periaatetta. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtäväksi jää siten ratkaista tämä kysymys ja arvioida objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen nojalla, onko nämä perusteet asetettu pitäen yksinomaisena päämääränä lopulta valitun yrityksen valintaa tai onko ne määritelty tässä tarkoituksessa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 81 On todettava, että velvollisuus noudattaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta vastaa julkisia hankintoja koskevien direktiivien perusajatusta, koska näiden direktiivien tarkoituksena on erityisesti varmistaa toimiva kilpailu kunkin asianomaisen direktiivin soveltamisalalla ja niissä ilmaistaan sopimuksen tekoperusteet, joilla tällainen kilpailu pyritään varmistamaan (ks. vastaavasti asia C-243/89, komissio v. Tanska, tuomio 22.6.1993, Kok. 1993, s. I-3353, Kok. Ep. XIV, s. I-263, 33 kohta).

- 82 Tämän tuomion 63 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaan sopimuksen tekemisen perusteiden on siten noudatettava syrjintäkiellon periaatetta sellaisena kuin se johtuu sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevista perustamissopimuksen määräyksistä.
- 83 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on syytä korostaa ensimmäiseksi, että kuten ennakkoratkaisupyyynnöstä ilmenee, pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat sopimuksen tekemisen perusteet ovat olleet objektiivisia ja sovellettavissa erotuksetta kaikkiin tarjouksiin. Nämä perusteet liittyivät suoraan tarjottuun kalustoon ja ne oli sisällytetty pisteytysjärjestelmään. Lisäksi tämän järjestelmän mukaan voitiin antaa lisäpisteitä kalustoon liittyvien muidenkin kriteerien kuten matalalattiabussien käytön, istumapaikkojen ja klaffi-istuinten lukumäärän tai bussien iän perusteella.
- 84 Kuten Concordia sitä paitsi on suullisessa käsittelyssä myöntänyt, se voitti Helsingin kaupungin sisäisen bussiliikenteen linjaa 15 koskeneen tarjouskilpailun, vaikka tuossa tarjouskilpailussa nimenomaisesti edellytettiin kaasukäyttöisten ajoneuvojen käyttämistä.
- 85 Sen vuoksi on todettava, että se seikka, että vain harvat yritykset, joiden joukossa oli hankintayksikköön kuuluva yritys, kykenivät täyttämään yhden niistä kriteereistä, joita hankintayksikkö käytti taloudellisesti edullisimman tarjouksen selvittämiseksi, ei näissä olosuhteissa sellaisenaan merkitse yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista.
- 86 Kolmanteen kysymykseen on sen vuoksi vastattava siten, että yhdenvertaisen kohtelun periaate ei estä sellaisten ympäristönsuojeluun liittyvien perusteiden

huomioonottamista, joista pääasian oikeudenkäynnissä on kysymys, pelkästään sen vuoksi, että hankintayksikön oma liikennelaitos kuuluu niihin harvoihin yrityksiin, joiden on mahdollista tarjota näiden perusteiden mukaiset vaatimukset täyttävää kalustoa.

Ensimmäinen kysymys

- 87 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä kysymyksellään selvittämään lähinnä sen, olisiko toiseen ja kolmanteen kysymykseen vastattava eri tavalla, jos pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevaan julkiseen hankintamenettelyyn olisi sovellettava direktiiviä 93/38/ETY.
- 88 Tältä osin on ensinnäkin syytä muistuttaa, että direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja direktiivin 93/38/ETY 34 artiklan 1 kohdan a alakohdan sanamuodot ovat olennaisilta osiltaan keskenään yhtäpitävät.
- 89 Toiseksi on syytä todeta, että julkisia tavaranhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/36/ETY (EYVL L 199, s. 1) ja julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY (EYVL L 199, s. 54) säännökset sopimuksen tekemisen perusteista ovat myös sanamuodoltaan olennaisilta osin yhtäpitävät direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja direktiivin 93/38/ETY 34 artiklan 1 kohdan a alakohdan vastaavien säännösten kanssa.

- 90 Kolmanneksi on syytä tähdentää, että nämä direktiivit yhdessä muodostavat julkisia hankintoja koskevan yhteisön oikeuden ydinsisällön ja että niiden tar-koituksena on keskenään samanlaisten tavoitteiden saavuttaminen kunkin direktiivin soveltamisalalla.
- 91 Kahta säännöstä, jotka liittyvät samaan yhteisön oikeuden alaan ja jotka ovat sanamuodoltaan olennaisilta osin yhtäpitävät, ei tässä tilanteessa ole mitään syytä tulkita toisistaan poikkeavin tavoin.
- 92 Kaiken lisäksi on aiheellista muistuttaa, että yhteisöjen tuomioistuin on jo edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Tanska annetun tuomion 33 kohdassa kat-sonut, että velvollisuus noudattaa yhdenvertaisen kohtelun periaatetta vastaa kaikkien julkisia hankintoja koskevien direktiivien perusajatusta. Pääasian oikeudenkäyntiaineistosta ei ole ilmennyt mitään sellaista, mikä olisi omiaan osoittamaan, että tämän periaatteen tulkinta hankintayksikön valitsemien sopi-muksen tekemisen perusteiden osalta riippuisi nyt käsiteltävässä tapauksessa siitä, mitä direktiiviä kyseiseen hankintaan on sovellettava.
- 93 Ensimmäiseen kysymykseen on sen vuoksi vastattava siten, että vaikka pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva julkinen hankintamenettely kuuluisi direktiivin 93/38/ETY soveltamisalaan, tämä ei muuttaisi toiseen ja kolmanteen kysymyk-seen annettua vastausta.

Oikeudenkäyntikulut

- 94 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Suomen, Kreikan, Alankomaiden, Itävallan, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille ja

komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut korkeimman hallinto-oikeuden 17.12.1999 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

- 1) Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY 36 artiklan 1 kohdan a alakohdtaa on tulkittava siten, että kun hankintaviranomainen kaupungin sisäisen bussiliikenteen hoitamista koskevaa julkista hankintaa ratkaistessaan päättää tehdä sopimuksen taloudellisesti edullisimman tarjouksen tekijän kanssa, hankintaviranomainen saa ottaa huomioon sellaisia ympäristönäkökohtia kuin linja-autojen typpioksidipäästöjen taso tai melutaso, kunhan nämä perusteet liittyvät hankinnan kohteeseen, ne eivät anna hankintaviranomaiselle rajoittamatonta valinnanvapautta, ne on nimenomaisesti mainittu tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa ja ne noudattavat kaikkia yhteisön oikeuden peruseriaatteita, erityisesti syrjintäkiellon periaatetta.

- 2) Yhdenvertaisen kohtelun periaate ei estä sellaisten ympäristönsuojeluun liittyvien perusteiden huomioonottamista, joista pääasian oikeudenkäynnissä on kysymys, pelkästään sen vuoksi, että hankintayksikön oma liikennelaitos kuuluu niihin harvoihin yrityksiin, joiden on mahdollista tarjota näiden perusteiden mukaiset vaatimukset täyttävää kalustoa.

- 3) Vaikka pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva julkinen hankintamenetely kuuluisi vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/38/ETY soveltamisalaan, tämä ei muuttaisi toiseen ja kolmanteen kysymykseen annettua vastausta.

Rodríguez Iglesias

Jann

Macken

Gulmann

Edward

La Pergola

Wathelet

Schintgen

Skouris

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä syyskuuta 2002.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja

presidentti