UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

26 päivänä toukokuuta 2011 *

Asiassa C-306/08,

jossa on kyse EY 226 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 9.7.2008,

Euroopan komissio, asiamiehinään A. Alcover San Pedro, D. Kukovec ja M. Konstantinidis,

kantajana,

vastaan

Espanjan kuningaskunta, asiamiehenään M. Muñoz Pérez,

vastaajana,

* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit D. Šváby (esittelevä tuomari), R. Silva de Lapuerta, E. Juhász ja T. von Danwitz,

julkisasiamies: N. Jääskinen,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.5.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.9.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta toteamaan, että Espanjan kuningaskunta ei ole valitessaan integroitujen toimintojen suorittamista koskevien ohjelmien toteuttajia (programas de actuacion integrada, jäljempänä PAI-ohjelma) Valencian itsehallintoalueen yhdyskuntasuunnittelusta 15.11.1994 annetun lain 6/1994 (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, jäljempänä LRAU) ja tämän jälkeen 30.12.2005 annetun Valencian itsehallintoalueen maankäyttölain (Ley 16/2005, de 30 de diciembre,

Urbanística Valenciana) mukaisesti noudattanut julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14.6.1993 annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY (EYVL L 199, s. 54), sellaisena kuin se on muutettuna 13.9.2001 annetulla komission direktiivillä 2001/78/EY (EYVL L 285, s. 1; jäljempänä direktiivi 93/37) ja julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL L 134, s. 114; jäljempänä direktiivi 2004/18) mukaisia velvoitteitaan.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

Direktiivi 92/50/ETY

2 Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/EY (EYVL L 209, s. 1) 16. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Erityisesti [maa]omaisuudenhoitoon liittyviä palveluja koskevat julkisyhteisöjen sopimukset saattavat joskus sisältää myös rakennusurakoita; direktiivin 71/305/ETY mukaisesti sopimusta pidetään julkista rakennusurakkaa koskevana sopimuksena vain, jos sen kohteena on rakennusurakan suorittaminen; jos tällainen rakennusurakka

on merkitykseltään toissijainen, eikä sopimuksen varsinainen kohde, sopimusta ei pidetä julkista rakennusurakkaa koskevana sopimuksena.”

3 Direktiivin 92/50 8 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Liitteessä I A lueteltuja palveluja koskevat sopimukset on tehtävä III–VI osaston säännösten mukaisesti.”

4 Direktiivin 92/50 liitteessä I A olevassa pääluokassa 12 mainitaan muun muassa ”arkkitehtipalvelut: insinööripalvelut ja rakennushankkeiden suunnittelupalvelut; yhdyskuntasuunnittelu- ja maisemasuunnittelupalvelut; edellisiin liittyvät tieteelliset ja tekniset konsultointipalvelut; tekniset testaus- ja analysointipalvelut”.

Direktiivi 93/37

5 Direktiivin 93/37 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä:

a) ’julkisia rakennusurakoita koskevilla sopimuksilla’ tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty urakoitsijan ja b alakohdassa tarkoitetun hankintaviranomaisen välillä ja joiden tarkoituksena on johonkin liitteessä II tarkoitettuun toimialaan liittyvän rakennustyön tai c alakohdassa

tarkoitetun rakennusurakan toteuttaminen tai sekä sen toteuttaminen että suunnittelu taikka hankintaviranomaisen asettamat vaatimukset täyttävän rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla;

– –

c) ’rakennusurakalla’ tarkoitetaan sellaista talon- tai maanrakennustöiden kokonaisuutta, joka itsessään on tarkoitettu täyttämään taloudellisen tai teknisen tarkoituksen;

d) ’julkisella käyttöoikeusurakalla’ [jäljempänä julkinen urakkakonsessio] tarkoitetaan muuten samanlaista sopimusta kuin a alakohdassa tarkoitettu sopimus, paitsi että toteutettavan rakennustyön korvauksena on joko yksinomaan [oikeus hyödyntää rakennuskohdetta] tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

– –.”

6 Direktiivin 93/37 6 artiklan 6 kohdassa hankintaviranomaiset velvoitetaan noudattamaan syrjintäkiellon periaatetta.

7 Direktiivin 93/37 11 ja 12 artiklaan on otettu julkaisemista koskevat yhteiset säännöt, ja siinä säädetään muun muassa täydellisten hankintailmoitusten julkaisemisesta Euroopan unionin virallisessa lehdessä sekä tarjousten vastaanottamiseen sekä tarjouspyyntöasiakirjojen ja täydentävien asiakirjojen lähettämiseen sovellettavista määräajoista.

8 Direktiivin 24–29 artiklassa säädetään urakoitsijoiden valinnassa sovellettavista laadullisista arviointiperusteista, joiden joukossa on urakoitsijan teknisen suorituskyvyn arviointia koskevat perusteet.

Direktiivi 2004/18

9 Direktiivin 2004/18 kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Hankintasopimusta voidaan pitää yksinomaan julkisia rakennusurakoita koskevana sopimuksena, jos sen kohteena on nimenomaan liitteessä I tarkoitettujen toimintojen toteuttaminen, vaikka sopimukseen sisältyisi myös kyseisten toimintojen toteuttamisen edellyttämien muiden palvelujen toimittamista. Palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin voi joissakin olosuhteissa, erityisesti isännöinti- ja kiinteistöpalvelualalla, sisältyä rakennusurakoita. Jos tällaiset rakennusurakat kuitenkin ovat liitännäisiä sopimuksen pääkohteeseen nähden ja ovat sen mahdollista seurausta tai täydentävät sitä, niiden sisältyminen sopimukseen ei oikeuta pitämään sopimusta julkisia rakennusurakoita koskevana sopimuksena.”

10 Direktiivin 2004/18 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä sovelletaan 2–15 kohdassa olevia määritelmiä.

2. a) ’Julkisia hankintoja koskevilla sopimuksilla’ tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty yhden tai useamman taloudellisen toimijan ja yhden tai useamman hankintaviranomaisen välillä ja joiden tarkoituksena on tässä direktiivissä tarkoitettu rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen.

b) ’Julkisia rakennusurakoita koskevilla sopimuksilla’ tarkoitetaan julkisia hankintoja koskevia sopimuksia, joiden tarkoituksena on jonkin liitteessä I tarkoitettuun toimintaan liittyvän rakennustyön tai rakennusurakan toteuttaminen tai sekä toteuttaminen että suunnittelu, taikka hankintaviranomaisen asettamia vaatimuksia vastaavan rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla. ’Rakennusurakka’ on talon- tai maan- tai vesirakennustöiden

kokonaisuuden tulos, joka sellaisenaan riittää täyttämään jonkin taloudellisen tai teknisen tehtävän.

– –

d) ’Julkisia palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla’ tarkoitetaan muita kuin julkisia rakennusurakoita ja julkisia tavarahankintoja koskevia julkisia hankintasopimuksia, joiden kohteena on liitteessä II tarkoitettujen palvelujen suorittaminen.

– –

3. ’Julkisella käyttöoikeusurakalla’ [jäljempänä julkinen urakkakonsessio] tarkoitetaan muutoin samanlaista sopimusta kuin julkisia rakennusurakoita koskevaa sopimusta, paitsi että toteutettavan rakennustyön vastikkeena on joko yksinomaan [oikeus hyödyntää rakennuskohdetta] tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

4. ’Palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella’ [jäljempänä julkinen palvelukonsessio] tarkoitetaan muutoin samanlaista sopimusta kuin julkista palveluhankintaa koskevaa sopimusta, paitsi että palvelujen suorittamisen vastikkeena on joko yksinomaan [oikeus hyödyntää palvelua] tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

– –”

11 Direktiivin 2004/18 2 artiklassa hankintaviranomaiset velvoitetaan noudattamaan syrjintäkiellon, yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita.

12 Direktiivin 2004/18 6 artiklassa säädetään kiellosta paljastaa tietoja, jotka taloudelliset toimijat ovat antaneet hankintaviranomaiselle luottamuksellisina.

13 Direktiivin 2004/18 17 artiklassa säädetään, ettei ”tätä direktiiviä sovelleta 1 artiklan 4 kohdassa määriteltyihin [palvelukonsessioihin,] sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 artiklan säännösten soveltamista”.

14 Direktiivin 2004/18 24 artiklassa säädetään niihin vaihtoehtoihin sovellettavista säännöistä, joita tarjoajat voivat esittää silloin, kun hankintasopimuksen tekemisen perusteena on kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous.

15 Direktiivin 2004/18 53 artiklassa säädetään hankintasopimuksen tekoperusteista ja velvoitetaan hankintaviranomainen ilmoittamaan silloin, kun hankintasopimus tehdään kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen perusteella, suhteellinen painotus, jota se soveltaa kuhunkin valittuun perusteeseen.

16 Direktiivin 2004/18 liitteessä II A olevassa ryhmässä 12 mainitaan muun muassa ”arkkitehtipalvelut; tekniset suunnittelupalvelut ja tekniset kokonaispalvelut; kaupunkisuunnittelu- ja maisemasuunnittelu-palvelut; edellisiin liittyvät tieteelliset ja tekniset konsulttipalvelut; tekniset testaus- ja analysointipalvelut”.

Valencian itsehallintoalueen lainsäädäntö

PAI-ohjelmat

17 LRAU:ssa ja LUV:ssä säädetään yhdyskuntasuunnittelun toimeenpanossa sovellettavista säännöksistä, eli yksittäisiin maa-alueisiin erikseen kohdistettavista toiminnoista, joiden avulla maa-alueet kunnostetaan, ja toisaalta integroiduista toiminnoista, joilla tarkoitetaan kahden tai useamman maa-alueen yhdyskuntarakentamista yhden suunnitelman mukaisesti niiden muuttamiseksi rakennustonteiksi (LRAU:n 6 §:n 2 ja 3 momentti ja LUV:n 14 ja 15 §).

18 PAI-ohjelma on maankäytön järjestämisen väline, jolla säännellään integroidun toiminnan toteuttamista (LRAU:n 12 §:n G momentti ja LUV:n 39 §:n a kohta). Sillä määritellään integroidun toiminnan rajat ja suoritettavat rakennustyöt, vahvistetaan sovellettavat määräajat, laaditaan ohjelmaa toteutettaessa noudatettavat tekniset ja taloudelliset edellytykset, vahvistetaan yhdyskuntarakentamisesta vastaavalta toimijalta (jäljempänä yhdyskuntarakentaja) edellytettävät sitoumukset ja sille asetettavat velvoitteet määrittelemällä sen suhde asianomaisiin maanomistajiin ja viranomaisiin, ja valitaan keinot, joiden avulla näiden velvollisuuksien noudattaminen taataan, ja sovellettavat seuraamukset (LRAU:n 29 §:n 2 momentti ja LUV:n 117 §:n 1 momentti).

19 PAI-ohjelmassa on lisäksi vahvistettava yksityiskohtaiset säännökset siitä, miten seuraavat keskeiset tavoitteet on määrä toteuttaa: maa-alueiden muodostaman kokonaisuuden yhdyskuntatekninen rakentaminen, asianomaisten maa-alueiden liittäminen ja yhdistäminen olemassa oleviin infrastruktuuriverkkoihin, sähköverkkoon, viestintäverkkoon ja julkiseen palveluverkkoon, julkisten palvelujen tarjoamiseen tarkoitettujen maa-alueiden hankkiminen kustannuksitta viranomaisille, lain mukaisen, julkiseen rakennuskantaan käytettäväksi tarkoitetun rakennusoikeuden hankkiminen kustannuksitta viranomaisille, asianomaisten maa-alueiden oikeudellisen statuksen muuttamisen edellyttämien hallinnollisten toimenpiteiden hoitaminen sekä asianomaisille aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen jakaminen tasapuolisesti (LRAU:n 30 § ja LUV:n 124 §).

20 Vaikka erilliset toiminnat voidaan toteuttaa joko julkisesti tai yksityisesti, PAI-ohjelma toteutetaan aina julkisesti, ja viranomainen voi päättää, hoidetaanko PAI-ohjelman toteuttamista suoraan vai välillisesti (LRAU:n 7 §:n 1 ja 2 momentti ja LUV:n 117 §:n 4 momentti). Toteuttaminen on suoraa silloin, kun työt ja sijoitukset rahoitetaan julkisista varoista ja kun viranomaiset, sen eri elimet, yksiköt tai julkiset yritykset vastaavat niiden hoitamisesta (LRAU:n 7 §:n 2 momentti ja LUV:n 117 §:n 4 momentti) ilman, että niillä olisi mahdollisuus saada tästä taloudellista hyötyä (LUV:n 128 §:n 4 momentti). Silloin, kun toteuttaminen tapahtuu välillisesti, viranomaiset siirtävät yhdyskuntarakentajan toimivaltansa julkisella kilpailumenettelyllä valitulle yksityiselle, olipa tämä maa-alueiden omistaja tai ei (LRAU:n 7 §:n 2 momentti ja LUV:n 117 §:n 4 momentti).

Välillinen toteuttaminen

21 Silloin, kun PAI-ohjelman toteuttaminen hoidetaan välillisesti, yhdyskuntarakentajana on PAI-ohjelmassa osoitettujen yhdyskuntarakentamisen edellyttämien toimintojen suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaava julkinen toimija. Näihin toimintoihin kuuluu kaikissa tilanteissa teknisiä toteuttamisedellytyksiä koskevien asiakirjojen laatiminen, maa-alueiden uudelleenjärjestelyä koskevan aloitteen tekeminen ja järjestelyn hoitaminen ja maankäyttösuunnitelman toteuttamisesta vastaavan rakentajayrityksen osoittaminen laissa määritellyissä tapauksissa ja laissa vahvistettujen edellytysten mukaisesti. Yhdyskuntarakentaja vastaa ohjelman toteuttamisen edellyttämien sijoitusten, töiden, laitteistojen ja vastasuoritusten rahoittamisesta tavalla ja suhteessa, joita voidaan pitää riittävinä, ja nämä kustannukset voidaan vyöryttää syntyvien rakennustonttien omistusoikeuteen joko siten, että vastasuorituksena saadaan integroidun toimintaohjelman ansiosta rakennustonteiksi kunnostettuja maa-alueita, tai siten, että näin kunnostettujen maa-alueiden omistajat maksavat tästä rahana (LRAU:n 29 §:n 9 momentin A kohta ja LUV:n 119 § ja 162 §:n 1 momentti). Tällaisia kustannuksia ovat muun muassa yhdyskuntarakentamisen edellyttämien rakennustöiden kustannukset ja yhdyskuntarakentajan voitto-osuus, jonka suuruus on LUV:llä rajattu 10 prosenttiin yhdyskuntarakentamisen kustannuksista (LRAU:n 67 §:n 1 momentti ja LUV:n 168 §).

22 Maanomistajat, joita integroitu toiminta koskee, voivat osallistua sen toteuttamiseen luovuttamalla rakentamattoman maa-alueensa ja saamalla vastasuoritukseksi rakennuskäyttöön kunnostettuja tontteja. Maanomistajat voivat näin osallistua yhdyskuntarakentamisen kustannuksiin omistusoikeutensa laajuutta vastaavassa suhteessa joko luovuttamalla osan maa-alueistaan yhdyskuntarakentajalle tai maksamalla rahana yhdyskuntarakentajalle omistusoikeutensa laajuutta vastaavassa suhteessa osuutensa yhdyskuntarakentamisen kustannuksista (LRAU:n 29 §:n 9 momentin B kohta ja LUV:n 162 §:n 2 momentti).

23 Maanomistajat, jotka ilmoittavat nimenomaisesti kieltäytyvänsä osallistumisesta, voivat pyytää maa-alueidensa pakkolunastamista kyseessä olevien maa-alueiden alkuperäisen arvon mukaisesti (LRAU:n 29 §:n 9 momentin C kohta ja LUV:n 162 §:n 3 momentti).

24 Viranomainen käyttää viran puolesta ja yhdyskuntarakentajan pyynnöstä julkisia valtaoikeuksiaan, kuten oikeutta pakkolunastukseen tai pakolliseen maa-alueiden uudelleenjärjestelyyn silloin, kun tämä on tarpeen PAI-ohjelman toteuttamiseksi (LRAU:n 29 §:n 10 momentti, 66 § ja 68 § ja LUV:n 162 §:n 3 momentti ja 169 §).

PAI-ohjelman toteuttajan valinnassa ja ohjelman hyväksymisessä noudatettava menettely

– LRAU

25 LRAU:n 44 §:n mukaan menettelyn vireillepanijana voi olla julkisyhteisö tai yksityinen, olivatpa nämä yhdyskuntarakentamisen kohteena olevien maa-alueiden omistajia tai eivät.

26 LRAU:n 45 §:n 1 momentin mukaan kuka tahansa yksityinen voi vaatia viranomaista julkaisemaan PAI-ohjelmaa koskevan teknisen tarjouksen, jossa on oltava jäljennös toimivaltaisen viranomaisen antamasta yhdyskuntarakentamisen toteuttamisedellytyksiä koskevasta asiakirjasta tai integroidun toimintasuunnitelman mukaisten liityntöjen vähimmäisvaatimuksista sekä tarvittaessa alustava yhdyskuntarakentamishanke kuvauksineen suoritettavista yhdyskuntarakentamisen edellyttämistä töistä.

27 LRAU:n 45 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi joko hylätä tämän aloitteen tai järjestää sen osalta julkisen kuulemisen liittämällä siihen tarvittaessa huomautuksia tai vaihtoehtoja.

28 LRAU:n 46 §:ssä säädetään, että yksityisen tekemä PAI-aloite tai toimivaltaisen viranomaisen tekemä julkinen aloite on julkaistava yleisessä päivälehdessä ja Valencian itsehallintoalueen virallisessa lehdessä. Tämän saman säännöksen mukaan tässä yleisön tietoon saattamista koskevassa vaiheessa voidaan esittää huomautuksia tai teknisiä tarjouksia. Tämän vaiheen jälkeen tarjoajat voivat tehdä oikeudellisia ja taloudellisia edellytyksiä koskevia tarjouksia. Huomautukset ja tekniset tarjoukset on toimitettava avoimessa kirjekuoressa 20 päivän kuluessa PAI-aloitteen julkaisemisesta ja oikeudellisia ja taloudellisia edellytyksiä koskevat tarjoukset viiden päivän kuluessa tämän määräajan, jota voidaan jatkaa 20 päivällä, päättymisestä.

29 LRAU:n 46 §:n 2 momentissa mainitaan tekniseen tarjoukseen kuuluvat asiakirjat, kuten yhdyskuntarakentamisen edellyttämien töiden kuvaus, ja oikeudellisia ja taloudellisia edellytyksiä koskevaan tarjoukseen kuuluvat asiakirjat, kuten yksityiskohtaiset määräykset yhdyskuntarakentajan ja maanomistajien välisistä suhteista, maanomistajien kanssa mahdollisesti jo tehdyt sopimukset, edes alustava arvio yhdyskuntarakentamisen edellyttämien töiden kustannuksista ja yhdyskuntarakentajalle suoritettavasta vastikkeesta mainintoineen niistä korjauskertoimista, joita sovelletaan yhdyskuntarakentamisen edellyttämien töiden kustannusten arvioinnissa.

30 LRAU:n 47 §:n mukaan viranomainen voi joko hylätä kaikki tarjoukset ja päättää halutessaan hoitaa PAI-ohjelman toteuttamisen suoraan tai hyväksyä PAI-ohjelman ja vahvistaa sen sisällöllisesti valitsemalla jonkin tehdyistä teknisistä tarjouksista ja jonkin oikeudellisia ja taloudellisia edellytyksiä koskevista tarjouksista ja tekemällä aiheellisiksi katsomansa osittaiset muutokset. Viranomainen voi tässä yhteydessä päättää antaa PAI-ohjelman sellaisen oikeudellisia ja taloudellisia edellytyksiä koskevan tarjouksen tekijän toteutettavaksi, joka liittyy soveltuvimpaan tekniseen tarjoukseen. Toteutettavaksi antaminen suoritetaan PAI-ohjelmassa mainittujen valintaperusteiden mukaisesti, joista mainittakoon tarjotut takeet integroidun toiminnan toteuttamisesta ja yhteistyöstä asianomaisten maanomistajien kanssa sen toteuttamisen helpottamiseksi.

31 Viranomainen ja yhdyskuntarakentaja tekevät yhdyskuntarakentamisesta sopimuksen, josta on LRAU:n 32 §:n c kohdan mukaisesti käytävä ilmi kummankin sitoutuminen hankkeeseen, määräajat, yhdyskuntarakentajan esittämät takeet sekä seuraamukset, joita voidaan määrätä viimeksi mainitun lyödessä laimin velvoitteitaan.

32 LRAU:n 48 §:ssä säädetään yksinkertaistetusta menettelystä, jossa aloitteentekijänä on yksityinen.

33 LRAU:n 67 §:n 3 momentin mukaan PAI-ohjelmassa tehtyä alkuperäistä kustannusarviota voidaan tarkastella uudelleen yhdyskuntarakentamishanketta hyväksyttäessä silloin, kun on kysymys syistä, joita yhdyskuntarakentaja ei ole voinut ottaa ennalta huomioon.

– LUV

34 LUV:n 130 §:n mukaan PAI-ohjelman toteuttajan valintaa ja ohjelman hyväksymistä koskeva menettely voidaan panna vireille joko julkisyhteisön tai yksityisen aloitteesta, olivatpa nämä maa-alueiden omistajia tai eivät.

35 LUV:n 130 §:n 2 momentin mukaan yksityiset voivat liittää aloitteeseensa kaavoitusasiakirjan, josta käyvät ilmi sen maankäytön järjestämisen yksityiskohdat ja rakenteet, jonka toteuttamisesta hankkeessa on kysymys, ja LUV:n 131 §:n 2 momentin a–e kohdassa tarkoitetut asiakirjat.

36 LUV:n 130 §:n 3 momentin mukaan viranomainen voi joko hylätä yksityisen tekemän aloitteen tai aloittaa välillistä toteuttamista koskevan menettelyn taikka päättää hankkeen toteuttamisesta suoraan.

37 LUV:n 130 §:n 5 momentin mukaan silloin, kun ensimmäisen tarjoajan tarjous on voimassa olevien rakenteellisten kaavamääräysten mukainen ja kun viranomainen ei vastaa pyyntöön kolmen kuukauden määräajassa, viranomaisen katsotaan hiljaisesti hyväksyneen sen.

38 LUV:n 131 §:n 2 momentin mukaan päätöksellä aloittaa PAI-ohjelman välillistä toteuttamista koskeva menettely hyväksytään myös ne yksittäiset perusteet, joiden mukaisesti PAI-ohjelman toteuttajan valintamenettely suoritetaan. Niistä on käytävä ilmi, hyväksytäänkö vaihtoehtoja, niissä on määriteltävä seikat, joiden osalta tarjoajat voivat esittää vaihtoehtoja, ja niillä on vahvistettava vähimmäisedellytykset, jotka vaihtoehtoisten ratkaisujen on täytettävä.

39 LUV:n 132 §:n 2 ja 4 momentin mukaan PAI-ohjelman toteuttajan valitsemiseksi järjestettävä julkinen kilpailu on julkaistava ainakin Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja Valencian itsehallintoalueen virallisessa lehdessä kyseessä olevan PAI-ohjelman arvioidusta arvosta riippumatta.

40 LUV:n 133 §:n mukaan tarjoajien tarjouksissa on oltava edellytettyä suorituskykyä, teknistä tarjousta ja oikeudellisia ja taloudellisia edellytyksiä koskevaa tarjousta koskevat asiakirjat.

41 Tarjoajien teknistä ja ammatillista suorituskykyä koskevat arviointiperusteet on vahvistettu LUV:n 123 §:ssä.

42 Teknisen tarjouksen sisällöstä säädetään tarkemmin LUV:n 126 §:ssä.

43 Oikeudellisia ja taloudellisia edellytyksiä koskevan tarjouksen sisällöstä säädetään puolestaan tarkemmin LUV:n 127 §:ssä, jonka mukaan siinä on oltava määräykset yhdyskuntarakentajan ja asianomaisten maanomistajien välisistä suhteista ja erilliset yksityiskohtaiset määräykset yhdyskuntarakentajalle suoritettavasta vastikkeesta sekä tiedot, joiden avulla omistajat voivat saada riittävällä tavalla selkoa kyseisestä tarjouksesta heille aiheutuvista taloudellisista seurauksista. Oikeudellisia ja taloudellisia edellytyksiä koskevassa tarjouksessa on oltava esitys erityisesti yhdyskuntarakentamisen arvioiduista kustannuksista, yhdyskuntarakentajan voitto-osuudesta ja vaihtokertoimesta, jota sovelletaan silloin, kun maksu suoritetaan maa-alueiden luovutuksina.

44 LUV:n 135 §:n 3 momentissa säädetään niistä PAI-ohjelman toteuttajan valintaperusteista, jotka otetaan huomioon teknisen tarjouksen arvioinnissa.

45 LUV:n 135 §:n 4 momentissa luetellaan PAI-ohjelman toteuttajan valintaperusteet, jotka otetaan huomioon oikeudellisia ja taloudellisia edellytyksiä koskevan tarjouksen arvioinnissa, muun muassa yhdyskuntarakentamisen kustannukset ja niiden rakennustonttien tai rakennusoikeuksien vähimmäismäärä, jotka yhdyskuntarakentajalle voidaan perustaa pakollisella maa-alueiden uudelleenjärjestelyllä, ja niiden yksityisomistukseen tai yhteisomistukseen tulevien maa-alueiden enimmäismäärä, joihin on hyväksytyn PAI-ohjelman perusteella kohdistettava erityisiä kunnostusvelvoitteita.

46 LUV:n 137 §:ään on otettu säännökset, joita sovelletaan PAI-ohjelman toteuttajan valintaan ja ohjelman hyväksymiseen. LUV:n 137 §:n 5 momentin mukaan silloin, kun PAI-ohjelmalla muutetaan kaavoitusta rakenteellisesti, viranomainen voi hyväksyä PAI-ohjelman vain siinä tapauksessa, että muutokselle on saatu aluehallituksen lopullinen hyväksyntä.

47 LUV:n 138 §:ssä edellytetään, että yhdyskuntarakentajan kanssa tehty sopimus vahvistetaan hallinnollisella asiakirjalla kuukauden kuluessa toteuttajan valinnasta. Tässä pykälässä luetellaan kyseisessä asiakirjassa mainittavat seikat.

48 LUV:n 143 §:n 4 momentin d kohdan mukaan viranomainen voi silloin, kun on kyse yhdyskuntarakentajan kanssa tehdyn sopimuksen irtisanomisesta, pyytää tarjoajia, jotka ovat tehneet hyväksyttyyn tekniseen tarjoukseen liittyviä oikeudellisia ja taloudellisia edellytyksiä koskevia tarjouksia, jatkamaan ohjelman toteuttamista ja toissijaisesti aloittaa tarjouskilpailun sen teknisen tarjouksen perusteella, joka oli hyväksytty ensimmäisessä tarjouskilpailussa.

49 LUV:n 155 §:n 6 ja 7 momentin mukaan viranomainen voi tehdä muutoksia yhdyskuntarakentamishankkeeseen, joka sisältyi PAI-ohjelman toteuttajaa valittaessa hyväksyttyyn tarjoukseen, edellyttäen, etteivät tällaisista muutoksista aiheutuvat kustannukset ylitä 20:tä prosenttia yhdyskuntarakentamisen edellyttämien töiden kustannuksia.

50 LUV:n 168 §:n 3 momentin mukaan yhdyskuntarakentamisen enimmäiskustannuksia ei voida korottaa ilman, että ne arvioidaan uudelleen, mikä puolestaan ei saa johtaa yhdyskuntarakentamisen kustannusten kohoamiseen yhdyskuntarakentajan voittoosuuden osalta.

51 LUV:n mukaan yhdyskuntarakentamisen edellyttämien töiden suorittaminen uskotaan sellaiselle rakennusyrittäjälle, jonka yhdyskuntarakentaja on valinnut julkisella kilpailulla julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisesti. Asianomaisella yhdyskuntarakentajalla ja siihen sidoksissa olevilla yrityksillä ei ole oikeutta osallistua tähän kilpailuun.

52 LUV:n ensimmäisen siirtymäsäännöksen mukaan PAI-ohjelmiin, joiden toteuttaminen on aloitettu ennen tämän lain voimaantuloa 1.2.2006, sovelletaan LRAU:ta, jos kaupunginhallitus on hyväksynyt ne ennen tätä päivää tai jos enimmäismääräaika tällaisen nimenomaisen hyväksymispäätöksen tekemiseksi on päättynyt.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja komission kanne

53 Komissio oli saamiensa kantelujen johdosta ilmoittanut 21.3.2005 päiväämällään virallisella huomautuksella Espanjan kuningaskunnalle, että lukuisat PAI-ohjelman toteuttajan valintaa koskevat LRAU:n säännökset olivat sen mukaan direktiivien 93/37 ja 92/50 vastaisia. Espanjan kuningaskunta vastasi tähän viralliseen huomautukseen 31.3.2005 päivätyllä kirjeellä, jossa se esitti, ettei PAI-ohjelman toteuttajan valintaa voitu pitää näiden direktiivien vastaisena hankintasopimuksena. Se viittasi lisäksi LUV:n ehdotuksen valmisteluun, jonka aikana komissio ja Espanjan kuningaskunta olivat olleet yhteydessä toisiinsa ja kirjeenvaihdossa.

54 Komissio ei tyytynyt Espanjan kuningaskunnan toimittamiin selityksiin ja katsoi, että LRAU:n mukaisesti suoritettua PAI-ohjelman toteuttajan valintaa oli pidettävä näiden direktiivien noudattamatta jättämisenä, minkä vuoksi se antoi 15.12.2005 perustellun lausunnon, johon Espanjan kuningaskunnan oli määrä mukautua kolmen viikon kuluessa, eli 6.12.2006 mennessä.

55 Espanjan kuningaskunta esitti 26.1.2006 päiväämässään vastauksessa perusteltuun lausuntoon, että LUV:n, jolla LRAU kumottiin, oli säädetty tulevan voimaan 1.2.2006. Komission kanssa käymiensä keskustelujen johdosta Espanjan kuningaskunta esitti 17.3.2006 päivätyllä kirjeellä täydentävät huomautuksensa.

56 Komissio lähetti väittämänsä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen jatkumisen ja direktiivin 2004/18 täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymisen vuoksi Espanjan kuningaskunnalle 10.4.2006 päivätyn täydentävän virallisen huomautuksen, johon viimeksi mainittu vastasi 7.7.2001 päivätyllä kirjeellä.

57 Komissio katsoi, että yhtäältä LUV:llä ja toisaalta PAI-ohjelman toteuttajan valinnalla LRAU:n mukaisesti ajanjaksolla 21.3.2005–31.1.2006 rikottiin erityisesti direktiiviä 2004/18, minkä vuoksi se antoi 12.10.2006 täydentävän perustellun lausunnon.

58 Espanjan kuningaskunta ilmoitti 11.1.2007 päivätyssä vastauksessaan täydentävään perusteltuun lausuntoon pysyvänsä kannassaan, minkä vuoksi komissio nosti nyt käsiteltävän kanteen, jossa se vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että

– Espanjan kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 93/37 1 artiklan, 6 artiklan 6 kohdan eikä 11, 12 ja 24–29 artiklan mukaisia velvoitteitaan valitessaan PAI-ohjelman toteuttajan LRAU:n mukaisesti eikä

– direktiivin 2004/18 2, 6, 24 ja 30 artiklan eikä 31 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja 53 artiklan mukaisia velvoitteitaan valitessaan PAI-ohjelman toteuttajan LUV:n mukaisesti.

Pyyntö suullisen käsittelyn aloittamiseksi uudelleen

59 Komissio pyysi 22.11.2010 päivätyllä kirjeellään suullisen käsittelyn aloittamista uudelleen esittäen pääasiallisesti, että kysymys toimivaltaisen viranomaisen osallistumisesta rahoitukseen, mitä julkisasiamies on ratkaisuehdotuksessaan tarkastellut, on olennainen tekijä riita-asian ratkaisun kannalta ja edellyttää lisäselvitystä.

60 Tähän on todettava, että unionin tuomioistuin voi omasta aloitteestaan tai julkisasiamiehen ehdotuksesta taikka myös asianosaisten pyynnöstä määrätä työjärjestyksensä 61 artiklan mukaisesti suullisen käsittelyn aloitettavaksi uudestaan, jos se katsoo, että sillä ei ole riittävästi tietoa asiasta tai että asia olisi ratkaistava sellaisen argumentin perusteella, josta asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua (ks. mm. asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7633, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksessä ei sen sijaan määrätä asianosaisten mahdollisuudesta esittää huomautuksia vastaukseksi julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen (ks. em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 32 kohta).

62 Unionin tuomioistuin katsoo julkisasiamiestä kuultuaan, että sillä on nyt käsiteltävässä asiassa käytettävissään kaikki sen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisemiseen tarvittavat seikat ja että asiaa ei tutkita sellaisen argumentin perusteella, josta asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua. Näin ollen suullista käsittelyä ei ole syytä määrätä aloitettavaksi uudelleen.

Kanne

Tutkittavaksi ottaminen

63 Espanjan kuningaskunta väittää, ettei kanne täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä siltä osin kuin se koskee direktiivin 93/37 loukkaamista LRAU:lla. Espanjan kuningaskunta esittää tässä yhteydessä moitteen siitä, että ensimmäisessä perustellussa

lausunnossa edellytettiin LRAU:n saattamista direktiivin 93/37 mukaiseksi eikä direktiivin 2004/18 mukaiseksi, kun määräaika viimeksi mainitun direktiivin saattamiselle osaksi kansallista oikeutta oli juuri päättymässä.

64 Espanjan kuningaskunnan mukaan LRAU:ta ei ole sovellettu LUV:n voimaantulon jälkeen eikä komissio ole osoittanut, että LUV:n antamisen ja sen voimaantulon välillä olisi hyväksytty huomattava määrä PAI-ohjelmia LRAU:n mukaisesti. Espanjan kuningaskunta katsoo lisäksi, että silloin, kun sekä kansallinen että yhteisön lainsäädäntö on kumottu, kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa, kaksi vuotta ennen kanteen nostamista, asiassa ei ole enää intressiä oikeudenkäynnin loppuunviemiseen.

65 Todettakoon tässä, että siihen, onko jäsenvaltio mahdollisesti jättänyt väitetyllä tavalla noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava kantaa sen lainsäädännön perusteella, joka oli voimassa 6.1.2006, jolloin 15.12.2005 päivätyssä ensimmäisessä perustellussa lausunnossa asetettu kahden kuukauden määräaika päättyi. LRAU ja direktiivi 93/37 olivat kuitenkin tuolloin voimassa.

66 Hetkestä, jolloin komissio päätti nostaa kanteen Espanjan kuningaskuntaa vastaan, on riittävää todeta, että kun komissio toteuttaa sille EY 211 artiklassa annettua tehtävää, sen asiana on huolehtia siitä, että perustamissopimuksen määräyksiä sovelletaan, ja tarkistaa, ovatko jäsenvaltiot toimineet näiden määräysten mukaisesti. Jos komissio katsoo, ettei jäsenvaltio ole noudattanut mainittuja määräyksiä, sen asiana on arvioida tähän valtioon kohdistettavien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta, määrittää ne säännökset ja määräykset, joita se katsoo jäsenvaltion rikkoneen, ja valita ajankohta, jolloin se aloittaa jäsenvaltiota vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, eikä niillä näkökohdilla, joilla on ratkaiseva merkitys tässä valinnassa, ole vaikutusta komission kanteen tutkittavaksi ottamiseen (ks. asia C-35/96, komissio v. Italia, tuomio 18.6.1998, Kok., s. I-3851, 27 kohta; asia C-33/04, komissio v. Luxemburg, tuomio 8.12.2005, Kok., s. I-10629, 66 kohta ja asia C-531/06, komissio v. Italia, tuomio 19.5.2009, Kok., s. I-4103, 23 kohta).

67 Espanjan kuningaskunnan oikeudenkäyntiväite on edellä esitetyn perusteella hylättävä.

Asiakysymys

Asianosaisten lausumat

68 Komissio väittää, että monet LRAU:ssa ja LUV:ssä tarkoitetun, välillisesti toteutettavan PAI-ohjelman toteuttajan valintamenettelyn ja hyväksymismenettelyn yksityiskohdat ovat ristiriidassa direktiivin 93/37 1 artiklan, 6 artiklan 6 kohdan, 11, 12 ja 24–29 artiklan sekä direktiivin 2004/18 2, 6, 24 ja 30 artiklan, 31 artiklan 4 kohdan a alakohdan ja 53 artiklan kanssa.

69 Komissio väittää, että viranomaisen ja yhdyskuntarakentajan välillä vallitsevaa sopimussuhdetta voidaan pitää direktiivin 93/37 ja 2004/18 mukaisesti hankintasopimuksena, jonka pääasiallisena kohteena on, kuten integroituja toimintoja koskevan ohjelman kuvauksesta käy ilmi, julkisten infrastruktuuri- ja yhdyskuntarakentamisen edellyttämien töiden suorittaminen.

70 Se, että yhdyskuntarakentajan on uskottava näiden töiden fyysinen toteuttaminen LUV:n säännösten mukaisesti rakennusyrittäjälle, ei komission mukaan vaikuta millään tavoin siihen, että sopimus on hankintasopimus, koska sitoumuksen töiden suorittamisesta viranomaisen kanssa tekee yhdyskuntarakentaja.

71 PAI-ohjelman toteuttajan valintaan ja ohjelman hyväksymiseen liittyvästä vastikkeellisuudesta komissio esittää, että LRAU:lla ja LUV:llä otetaan käyttöön järjestelmä,

jossa yhdyskuntarakentajan ja kaupungin välillä on kahdenvälinen sopimus, jonka nojalla kaupungin saaman vastasuorituksen ja julkisten töiden ja tiettyjen niihin liittyvien palvelujen suorittamisen välillä on suora yhteys. Lisäksi yhdyskuntarakentaja saa maanomistajilta rahasumman tai sen arvoa vastaavan määrän maa-alueita.

72 Komission mukaan sopimuksen vastikkeellisuus käy ilmi viranomaisen päätöksestä, jolla se hyväksyy PAI-ohjelman ja valitsee yhdyskuntarakentajan, ja siitä, että viranomainen käyttää julkisia valtaoikeuksiaan taatakseen sen, että hyväksyttyyn PAI-ohjelmaan otettuja määräyksiä noudatetaan.

73 Komissio toteaa lisäksi, että silloin kun viranomainen päättää toteuttaa PAI-ohjelman suoraan, sen on toteutettava hankkeet itse ja maksettava töiden edellyttämät kustannukset. Tässä tapauksessa sille aiheutuu kuluja, jotka se vyöryttää tämän jälkeen maanomistajille, mikä merkitsee sitä, että silloin, kun se päättää PAI-ohjelman toteuttamisesta välillisessä muodossa, viranomainen ei maksa enää mitään mutta ei myöskään saa mitään. Komissio katsoo tämän perusteella, että valitsemalla välillisen toteuttamisen viranomainen ei todellakaan saa enää tiettyjä tuloja, mutta se, ettei se myöskään joudu enää vastaamaan tietyistä kuluista, ei vaikuta tähän toteamukseen.

74 Komissio toteaa lopuksi, että muun muassa asiassa C-399/98, Ordine degli Architetti ym., 12.7.2001 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-5409, 77 ja 84 kohta) ja asiassa C-220/05, Auroux ym., 18.1.2007 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-385, 45 ja 57 kohta) käy ilmi, että kolmansien suorittamia maksuja voidaan pitää osoituksena vastikkeellisuudesta.

75 Vastauskirjelmässään komissio huomauttaa, että Tribunal Supremo on omaksunut tulkinnan, joka on täysin vastakkainen sen tulkinnan kanssa, jota Espanjan kuningaskunta on käsiteltävässä asiassa puoltanut, ja joka on olennaisilta osin komission näkökannan mukainen.

76 Espanjan kuningaskunta väittää puolestaan, että viranomaisen ja yhdyskuntarakentajan välistä sopimussuhdetta ei voida sen perusteella, millä tavoin sopimuksesta suoritetaan vastike, pitää julkisena urakkasopimuksena vaan julkisena palvelukonsessiona, johon ei sovelleta direktiiviä 93/37 eikä direktiiviä 2004/18, ja että näin ollen PAI-ohjelman toteuttajan valintamenettelyyn sovelletaan unionin primaarioikeuden periaatteita.

77 Espanjan kuningaskunnan mukaan komissio on sekoittanut toisiinsa PAI-ohjelman ja maankäytön edellyttämät rakennushankkeet, vaikka julkisen rakennusurakan suorittaminen ei ole PAI-ohjelman yksinomaisena eikä edes perustavanlaatuisena kohteena. PAI-ohjelman hyväksyminen kilpailuttamalla edellyttää myös maa-alueiden uudelleenjärjestelyn rahoittamista ja hoitamista sekä maa-alueiden rakentamisen edellyttämien töiden osoittamista eri palveluntarjoajien suoritettavaksi. Yhdyskuntarakentaja vastaa sen mukaan myös töiden suorittamisen rahoituksesta, ja sen on huolehdittava tarvittavista hallinnollisista toimenpiteistä voidakseen taata, että toiminnoista ei aiheudu kustannuksia viranomaiselle ja että kiinteistöjen kustannukset ja tuotot jakautuvat tasapuolisesti maanomistajien kesken.

78 Espanjan kuningaskunta esittää myös, ettei kyse ole viranomaisen vastattavaksi tulevasta vastikkeellisesta sopimussuhteesta, koska yhdyskuntarakentajan saama vastike on peräisin yksinomaan maanomistajilta.

79 Maanomistajan velvollisuus rahoittaa maankäytön järjestämisen kustannukset ja näin maksaa vastike yhdyskuntarakentajalle ei Espanjan kuningaskunnan mukaan ensinnäkään perustu viranomaisen yksipuoliseen päätökseen vaan maanomistajan vapaaehtoiseen päätökseen osallistua maa-alueiden uudelleenjärjestelyyn ja mahdollisuuteen saada näin oikeus uusiin rakennuskelpoisiin maa-alueisiin.

80 Se toteaa tämän jälkeen, ettei LRAU:ssa eikä LUV:ssä säädetä minkäänlaisista sellaisista takeista maksujen suorittamiselle julkisista varoista, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että viranomaisen ja yhdyskuntarakentajan – joka on vastuussa viranomaiselle siinäkin tapauksessa, että rakennusyrittäjä tai maanomistajat laiminlyövät velvoitteitaan – välillä on tehty vastikkeellinen sopimus.

81 Se esittää vielä, että välilliseen toteuttamiseen päätyminen suoran toteuttamisen sijasta ei perustu vastikkeen tavoitteluun niin kuin ei sekään, että viranomainen käyttää julkisia valtaoikeuksiaan toteuttaakseen maa-alueiden uudelleenjärjestelyn ja pakkolunastuksen.

82 Näihin näkökohtiin tukeutumalla Espanjan kuningaskunta väittää, ettei yhdyskuntarakentajaa ole katsottava varsinaiseksi hankintaviranomaiseksi vaan julkisen urakkakonsession saajaksi, koska vastike, jonka se saa, riippuu rakennustonttien käytöstä markkinoilla eikä viranomaisen vahvistamasta kiinteästä hinnasta. Se painottaa erityisesti sitä, että yhdyskuntarakentajaa on pidettävä ominaisuuksiltaan palvelukonsession saajana, koska maa-alueiden uudelleenjärjestelyn taloudellinen toteuttaminen on sen tehtävistä taloudellisesti merkittävin.

83 Espanjan kuningaskunta väittää lisäksi, että komission omaksuma kanta on ristiriidassa direktiivin 93/37 ja direktiivin 2004/18 tehokkaan vaikutuksen kanssa.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

84 Aluksi on todettava, että nyt käsiteltävä kanne koskee ainoastaan sellaisten perättäin annettujen lakien mukaisesti tehtyjä yhdyskuntarakentamissopimuksia, jotka Valencian itsehallintoalue on antanut yhdyskuntarakentamista, kaavoitusta ja maankäytön järjestämistä koskevien alueellisten toimivaltuuksiensa nojalla.

85 Komissio moittii Espanjan kuningaskuntaa erityisesti sen menettelyn osalta, jolla PAI-ohjelman eli sellaisten integroitujen toimintojen toteuttaja valitaan, joiden avulla suoritetaan useamman maa-alueen yhdyskuntarakentaminen sellaisen yhden ohjelman mukaisesti, jolla maa-alueet muutetaan rakennustonteiksi yhtäältä LRAU:n ja toisaalta LUV:n mukaisesti direktiiviä 93/37 ja direktiiviä 2004/18 rikkomalla.

86 Komission moitteet koskevat PAI-ohjelman toteuttajan valintamenettelyä ainoastaan niissä tapauksissa, joissa kyse on ohjelman välillisestä toteuttamisesta, mikä merkitsee kyseessä olevien säännösten mukaan sitä, että toimivaltainen hankintaviranomainen siirtää yhdyskuntarakentajan tehtävänsä julkisessa kilpailumenettelyssä valitulle yksityiselle, olipa tämä asianomaisten maa-alueiden omistaja tai ei.

87 Komissio väittää tässä yhteydessä, että kyseessä olevat yhdyskuntarakentamissopimukset on katsottava ”julkisia rakennusurakoita koskeviksi sopimuksiksi” ja että niiden on tämän perusteella oltava direktiivillä 93/37 ja direktiivillä 2004/18 vahvistettujen vaatimusten mukaisia. Tämä käy ilmi LRAU:hun kohdistettujen väitteiden osalta kanteen oikeudellisesta perusteesta, joka on rajattu ainoastaan direktiivin 93/37 loukkaamiseen, ja LVU:hun kohdistettujen väitteiden osalta täydentävästä perustellusta lausunnosta, kuten komissio on kannekirjelmässään ja edelleen istunnossa todennut.

88 Direktiivin 93/37 1 artiklan a alakohdassa ja direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa olevasta ”julkista rakennusurakkaa koskevan sopimuksen” käsitteestä on todettava, että sillä tarkoitetaan yhtäältä yhden tai useamman taloudellisen toimijan ja toisaalta yhden tai useamman hankintaviranomaisen välillä vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, joiden tarkoituksena on johonkin direktiivin 93/37 liitteessä II ja direktiivin 2004/18 liitteessä I tarkoitettuun toimialaan liittyvän rakennustyön tai direktiivin 93/37 1 artiklan c alakohdassa ja direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa määritellyn rakennusurakan toteuttaminen tai sekä sen toteuttaminen että suunnittelu taikka hankintaviranomaisen asettamat vaatimukset täyttävän rakennusurakan toteuttaminen millä tahansa tavalla.

89 Lisäksi direktiivin 92/50 16. perustelukappaleen ja direktiivin 2004/18 kymmenennen perustelukappaleen, luettuna yhdessä direktiivin 93/37 1 artiklan a alakohdan ja direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa, mukaan sopimusta voidaan pitää julkista rakennusurakkaa koskevana sopimuksena vain silloin, kun sen kohde on edellisessä tuomion kohdassa mainitun määritelmän mukainen, ja siihen

nähden liitännäiset rakennustyöt, jotka eivät ole sopimuksen kohteena, eivät oikeuta pitämään tällaista sopimusta julkista rakennusurakkaa koskevana sopimuksena.

90 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy lisäksi ilmi, että jos sopimukseen sisältyy sekä julkista rakennusurakkaa koskevaa sopimusta koskevia seikkoja että toisentyyppistä hankintasopimusta koskevia seikkoja, sopimuksen pääasiallinen kohde ratkaisee, mitä julkisia hankintoja koskevien unionin oikeussääntöjen kokonaisuutta on lähtökohtaisesti sovellettava (ks. vastaavasti em. asia Auroux ym., tuomion 37 kohta).

91 Tämä on ratkaistava niiden olennaisten velvoitteiden perusteella, jotka ovat ensisijaisia ja jotka kuvaavat sellaisinaan kyseistä hankintaa, eikä niiden velvoitteiden perusteella, jotka ovat ainoastaan toissijaisia tai täydentäviä ja jotka seuraavat välttämättä itse sopimuksen kohteesta (asia C-412/04, komissio v. Italia, tuomio 21.2.2008, Kok., s. I-619, 49 kohta).

92 Tässä tapauksessa on todettava, että komissio on vedonnut vain siihen, että riidanalaiset yhdyskuntarakentamissopimukset on katsottava julkisia rakennusurakoita koskeviksi sopimuksiksi sillä perusteella, että PAI-ohjelman pääasiallisena kohteena on direktiivin 93/37 1 artiklan c alakohdassa ja direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettu kahteen tai useampaan maa-alueeseen kohdistettu yhdyskuntatekninen rakennusurakka, jolla alueet liitetään tieverkkoon rakentamalla päällystetty tie, juomaveden ja sähkön jakeluverkkoon sekä viemäriverkkoon jätevesien johtamiseksi jalkakäytäviltä ja julkisen valaistuksen verkkoon. Se on todennut tässä yhteydessä, että yhdyskuntarakentajan suorittamat palvelut, kuten teknisten asiakirjojen laatiminen, rakennuskorttelisuunnitelman laatiminen ja sen edellyttämät hallinnolliset toimenpiteet sekä työt suorittavan rakennusyrittäjän valitseminen LUV:n mukaisesti, on katsottava välineellisiksi ja liitännäisiksi.

93 On myös huomattava, ettei Espanjan kuningaskunta hyväksy komission näkemystä, jonka mukaan PAI-ohjelma on katsottava direktiivissä 93/37 ja direktiivissä 2004/18 tarkoitetuksi rakennusurakaksi, ja katsoo, että tällaisen rakennusurakan toteuttamista

ei voida pitää ohjelman yksinomaisena eikä myöskään perustavanlaatuisena kohteena. Espanjan kuningaskunta vetoaa tämän tueksi siihen, että yhdyskuntarakentaja vastaa töiden suorittamisen rahoittamisesta ja on myös velvollinen suorittamaan tarvittavat hallinnolliset toimenpiteet voidakseen taata, että toiminnoista ei aiheudu kustannuksia viranomaiselle ja että kiinteistöjen kustannukset ja tuotot jakautuvat tasapuolisesti niiden rakennustonttien omistajien kesken, jotka rahoittavat toiminnot. Espanjan kuningaskunta väittää, että kyseessä olevat sopimukset onkin katsottava direktiivin 2004/18 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuiksi palvelukonsessioiksi.

94 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä komission on näytettävä toteen, että jäsenyysvelvoitteita ei ole noudatettu. Näin on siksi, että juuri komission on esitettävä unionin tuomioistuimelle ne seikat, jotka ovat välttämättömiä, jotta unionin tuomioistuin voi tutkia, onko jäsenyysvelvoitteita jätetty noudattamatta, eikä se voi nojautua mihinkään olettamiin (ks. asia C-490/09, komissio v. Luxemburg, tuomio 27.1.2011, Kok., s. I-247, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

95 Yhdyskuntarakentajalle annettujen tehtävien luonteesta on todettava, että huolimatta Espanjan kuningaskunnan esittämistä arviointiperusteista komissio ei ole pyrkinyt niitä perinpohjaisesti tarkastelemalla perustelemaan väitteitään torjuakseen näin vastaajana olevan jäsenvaltion väitteet.

96 Asiassa ei olekaan esitetty minkäänlaista näyttöä siitä, että kyseessä olevien maa-alueiden liittäminen ja yhdistäminen olemassa oleviin infrastruktuuri-, sähkö- ja viestintäverkkoihin tai julkiseen palveluverkkoon, on katsottava julkisyhteisön ja yhdyskuntarakentajan välisen sopimuksen pääasialliseksi kohteeksi, kun on kyse välillisesti toteutettavasta PAI-ohjelmasta. Näin on siksi, että yhdyskuntarakentajan toteuttamana PAI-ohjelmaan kuuluu, kuten edellä 21 ja 23 kohdassa on todettu, toimintoja, joita ei voida pitää niissä direktiiveissä tarkoitettuina rakennustöinä, joihin komissio on kanteessaan vedonnut, kuten toteuttamissuunnitelman laatiminen, sen mukaisen maa-alueiden uudelleenjärjestelyä koskevan aloitteen tekeminen ja sen hoitaminen,

yleisiksi alueiksi ja julkiseen rakennuskantaan käytettäviksi tarkoitettujen maa-alueiden hankkiminen viranomaiselle kustannuksitta, asianomaisten maa-alueiden oikeudellisen statuksen muuttaminen sekä asianomaisille aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen jakaminen tasapuolisesti sekä PAI-ohjelman toteuttamisen edellyttämien sijoitusten, töiden, laitteistojen ja vastasuoritusten rahoittamisen ja takaamisen edellyttämät toimenpiteet. Näin on myös silloin, kun yhdyskuntarakentajan, niin kuin LUV:n 119 §:n 1 momentissa säädetään, on järjestettävä julkinen kilpailu, jolla valitaan se rakennusyrittäjä, jolle yhdyskuntarakentamisen edellyttämien töiden suorittaminen uskotaan.

97 Lisäksi on todettava, että tietyt PAI-ohjelmaan sekä LRAU:n että LUV:n mukaan kuuluvat toimenpiteet, jotka on mainittu edellisessä tuomion kohdassa, vastaavat luonteeltaan pikemminkin direktiivin 92/50 liitteessä I A, joka koskee direktiivin 92/50 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettuja palveluja, ja direktiivin 2004/18 liitteessä II A, joka koskee direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettuja palveluja, olevassa ryhmässä 12 mainittuja toimintoja.

98 Tästä seuraa, ettei komissio ole näyttänyt toteen sitä, että kaupungin ja yhdyskuntarakentajan välisen sopimuksen kohde on direktiivissä 93/37 tai direktiivissä 2004/18 tarkoitettu julkisia rakennusurakoita koskeva sopimus, mikä on ennakkoedellytyksenä väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamiselle.

99 Edellä esitetyn perusteella komission kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

100 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Espanjan kuningaskunta on vaatinut, että komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska komissio on hävinnyt asian, se velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset