EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

26. mai 2011 *

Kohtuasjas C-306/08,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 9. juulil 2008 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: A. Alcover San Pedro, D. Kukovec ja M. Konstantinidis,

hageja,

versus

Hispaania Kuningriik, esindaja: M. Muñoz Pérez,

kostja,

* * Kohtumenetluse keel: hispaania.

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kohtunikud D. Šváby (ettekandja), R. Silva de Lapuerta, E. Juhász ja T. von Danwitz,

kohtujurist: N. Jääskinen,
kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades kirjalikus menetluses ja 6. mai 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

olles 16. septembri 2010. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Euroopa Komisjon palub oma hagis tuvastada, et kuna Hispaania Kuningriik sõlmis lepinguid integreeritud meetmeprogrammide (Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas, edaspidi „PAI-d") raames vastavalt 15. novembri 1994. aasta seadusele nr 6/1994, millega reguleeritakse asulaarenduse alast tegevust Valencia autonoomses piirkonnas (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, edaspidi „LRAU") ja sellele järgnenud 30. detsembri 2005. aasta seadusele nr 16/2005 Valencia piirkonna asulaarenduse

kohta (Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, edaspidi „LUV"), siis on Hispaania Kuningriik rikkunud nõukogu 14. juuni 1993. aasta direktiivi 93/37/EMÜ, millega kooskõlastatakse riiklike ehitustöölepingute sõlmimise kord (EÜT L 199, lk 54; ELT eriväljaanne 06/02, lk 163; edaspidi „direktiiv 93/37") (muudetud komisjoni 13. septembri 2001. aasta direktiiviga 2001/78/EÜ (EÜT L 285, lk 1; ELT eriväljaanne 06/04, lk 94)) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132).

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

Direktiiv 92/50/EMÜ

2 Nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiivi 92/50/EMÜ, millega kooskõlastatakse riiklike teenuslepingute sõlmimise kord (EÜT L 209, lk 1; ELT eriväljaanne 06/01, lk 322), põhjenduses 17 on märgitud:

„riiklikud teenuslepingud, eelkõige kinnisvarahalduse valdkonnas sõlmitavad lepingud, võivad mõningatel juhtudel sisaldada ehitustöid; direktiivist 71/305/EMÜ tulenevalt saab lepingut käsitleda riikliku ehitustöölepinguna üksnes juhul, kui lepingu

objektiks on ehitustöö teostamine; kui ehitustööd ei ole otseselt lepingu objekt, siis ei saa lepingut käsitleda riikliku ehitustöölepinguna".

3 Direktiivi 92/50 artikkel 8 sätestab:

„Lepingud, mille objektiks on I A lisas loetletud teenused, sõlmitakse kooskõlas III–VI jaotise sätetega."

4 Direktiivi 92/50 I A lisas on kategoorias 12 loetletud „[a]rhitektuuriteenused; inseneriteenused ja integreeritud inseneriteenused; linnaplaneerimis- ja maastikuarhitektuuriteenused; nendega seotud teadus- ja tehnilise konsultatsiooni teenused; tehnilise katsetamise ja analüüsimise teenused".

Direktiiv 93/37

5 Direktiivi 93/37 artikkel 1 sätestab:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

a) *riiklikud ehitustöölepingud* – tööettevõtja ja punktis b määratletud tellija vahel kirjalikult sõlmitud rahaliste huvidega seotud lepingud, mille objektiks on kas ühe II lisas nimetatud tegevusega seotud ehitustöö teostamine või nii teostamine kui

projekteerimine, või punktis c nimetatud ehitustöö või mis tahes viisil teostatav ehitustöö, mis vastab tellija kindlaksmääratud nõuetele;

[…]

c) *ehitustöö* – ehituse või tsiviilehituse tulemused tervikuna, mis võimaldavad täita majanduslikke ja tehnilisi ülesandeid;

d) *riiklike ehitustööde kontsessioon* – sama liiki leping kui punktis a osutatu, välja arvatud asjaolu, et vastutasuks teostatavate tööde eest antakse üksnes ehitise ekspluateerimise õigus või see õigus koos tasuga;

[…]".

6 Direktiivi 93/37 artikli 6 lõike 6 kohaselt peavad hankijad järgima diskrimineerimiskeelu põhimõtet.

7 Direktiivi 93/37 artiklid 11 ja 12 sätestavad kõnealuses valdkonnas ühised teavitamiseeskirjad ja need sätted näevad ette eelkõige hanketeate täies ulatuses avaldamise Euroopa Ühenduste Teatajas ja tähtajad, mida kohaldatakse pakkumuste laekumisele ning hankedokumentide ja täiendava dokumentatsiooni saatmisele.

8 Direktiivi 93/37 artiklid 24–29 sätestavad ettevõtjate kvalitatiivsele valikule kohaldatavad kriteeriumid, mille hulgas on ka ettevõtjate tehnilise pädevuse kontrollimise tingimused.

Direktiiv 2004/18

9 Direktiivi 2004/18 põhjenduse 10 kohaselt:

„Lepingut käsitletakse ehitustööde riigihankelepinguna ainult juhul, kui lepinguobjekt hõlmab konkreetselt I lisas loetletud töid, isegi juhul, kui lepinguga reguleeritakse kõnealusteks töödeks vajalike teenuste osutamist. Teenuste riigihankelepingud, eriti kinnisvarahaldusega seotud teenuste valdkonnas, võivad teatavatel tingimustel sisaldada ehitustöid. Asjaolu, et lepinguga hõlmatakse kõnealuseid ehitustöid, kuivõrd need on lepingu põhiobjektiga seotud või võivad sellest tuleneda või seda täiendada, ei anna siiski alust pidada lepingut ehitustööde riigihankelepinguks."

10 Direktiivi 2004/18 artikkel 1 sätestab:

„1. Käesoleva direktiivi kohaldamisel kehtivad lõigetes 2–15 esitatud mõisted.

2. a) *Riigihankelepingud* – ühe või mitme ettevõtja ning ühe või mitme ostja vahel kirjalikult sõlmitud rahaliste huvidega seotud lepingud, mille objektiks on ehitustööd, toodete tarnimine või teenuste osutamine käesoleva direktiivi tähenduses.

b) *Ehitustööde riigihankelepingud* – riigihankelepingud, mille objektiks on kas ehitustööd või nii projekteerimine kui ka teostamine seoses mõne tegevusega I lisa tähenduses või ehitustööde teostamine või mis tahes viisil teostatav ehitus töö, mis vastab ostja kindlaksmääratud nõuetele. *Ehitustöö* – ehitus- või

tsiviilehitustööde tulemused tervikuna, mis võimaldavad täita majanduslikke või tehnilisi ülesandeid.

[…]

d) *Teenuste riigihankelepingud* – muud riigihankelepingud kui ehitustööde või asjade riigihankelepingud, mille eesmärgiks on II lisas nimetatud teenuste osutamine.

[…]

3. *Riiklike ehitustööde kontsessioon* – sama liiki leping kui ehitustööde riigihankeleping, välja arvatud asjaolu, et vastutasuks teostatavate tööde eest antakse üksnes ehitise ekspluateerimise õigus või see õigus koos tasuga.

4. *Teenuste kontsessioon* – sama liiki leping kui teenuste riigihankeleping, välja arvatud asjaolu, et vastutasuks teenuste osutamise eest antakse üksnes õigus teenust kasutada või see õigus koos tasuga.

[…]”

11 Direktiivi 2004/18 artikkel 2 kohustab hankijaid järgima diskrimineerimiskeelu, võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtet.

12 Direktiivi 2004/18 artikkel 6 keelab hankijal avalikustada talle ettevõtja poolt edastatud konfidentsiaalset teavet.

13 Direktiivi 2004/18 artikkel 17 sätestab, et „[i]lma et see piiraks artikli 3 kohaldamist, ei kohaldata käesolevat direktiivi artikli 1 lõikes 4 määratletud teenuste kontsessioonide suhtes."

14 Direktiivi 2004/18 artikkel 24 sätestab reeglid, mida kohaldatakse pakkujate esitatud pakkumuste variantidele, kui lepingu sõlmimise kriteeriumiks on majanduslikult soodsaim pakkumus.

15 Direktiivi 2004/18 artikkel 53 sätestab hankelepingute sõlmimise kriteeriumid ja kui leping sõlmitakse majanduslikult soodsaima pakkumuse esitajaga, siis paneb see artikkel hankijale kohustuse täpsustada, millise suhtelise osakaalu ta igale valitud kriteeriumile omistab.

16 Direktiivi 2004/18 II A lisa kategoorias 12 on loetletud „[a]rhitektuuriteenused; inseneriteenused ja integreeritud inseneriteenused; linnaplaneerimis- ja maastikuarhitektuuriteenused; nendega seotud teadus- ja tehnilise konsultatsiooni teenused; tehnilise katsetamise ja analüüsimise teenused".

Valencia autonoomse piirkonna õigusnormid

PAI-d

17 LRAU ja LUV sätestavad kaks asulaarendusmenetlust: üheainsa maatüki puhul eraldiseisvad tegevused, mis hõlmavad ka maa-ala hoonestamist, ja integreeritud tegevused, mille eesmärk on kahe või enama maatüki ühine väljaarendamine ühtse kava järgi, mis näeb ette nende maatükkide ehitusmaaks muutmise (LRAU artikli 6 lõiked 2 ja 3 ning LUV artiklid 14 ja 15).

18 PAI on integreeritud asulaarenduse planeerimismeede (LRAU artikkel 12 G ja LUV artikli 39 punkt a). PAI eesmärk on integreeritud tegevuse ja teostatavate ehitustööde ulatuse ning tähtaegade kindlaksmääramine, integreeritud meetme haldamise tehniliste ning majanduslike tingimuste määratlemine ja nende õiguste ja kohustuste ettenägemine, mis asulaarendustegevuse teostajal (edaspidi „arendaja") on maaomanike ja haldusvõimu ees, ning nendest kohustustest kinnipidamiseks antud tagatiste ja kohaldatavate sanktsioonide kindlaksmääramine (LRAU artikli 29 lõige 2 ja LUV artikli 117 lõige 1).

19 Eelkõige peab PAI-des ette nägema täpsed reeglid selliste oluliste eesmärkide saavutamiseks nagu kõikide maatükkide arendamine, asjaomaste maatükkide liitmine infrastruktuuri-, energia- ja kommunikatsioonivõrkudega ning olemasolevate avalike teenuste võrkudega; avalik-õiguslikel eesmärkidel kasutatava maa tasuta haldusüksuse omandisse saamine; üldkasutatavatel aladel seaduse alusel kohaldatava hoonestusõiguse tasuta haldusüksuse omandisse saamine; asjaomastele maatükkidele kohaldatava õigusliku režiimi muutmine ning õigustatud isikute vahel kulude ja tulude õiglane jaotamine (LRAU artikkel 30 ja LUV artikkel 124).

20 Kui asulaarenduses võivad eraldiseisvad tegevused toimuda nii avalikes kui ka erahuvides, siis PAI-d on alati avalikes huvides ning haldusasutus võib otsustada, kas nende haldamine on otsene või kaudne (LRAU artikli 7 lõiked 1 ja 2 ning LUV artikli 117 lõige 4). Otsese haldamisega on tegemist siis, kui kõiki ehitustöid ja investeeringuid finantseeritakse riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest ja neid korraldab haldusvõim, selle asutused, üksused või talle kuuluvad ettevõtted (LRAU artikli 7 lõige 2 ja LUV artikli 117 lõige 4) ilma õiguseta saada majanduslikku kasu (LUV artikli 128 lõige 4). Seevastu kaudse haldamise korral annab haldusvõim arendaja volitused üle sellisele eraisikule, olgu see siis kinnistute omanik või mitte, kes on välja valitud avalikult välja kuulutatud hankemenetluse teel (LRAU artikli 7 lõige 2 ja LUV artikli 117 lõige 4).

Kaudne haldamine

21 PAI-de kaudse haldamise puhul on arendaja avaliku võimu esindaja, kes vastutab PAI-s määratletud asulaarendus- ja planeerimistegevuse elluviimise eest, mis igal juhul hõlmab nõuetekohase tehnilise dokumentatsiooni väljatöötamist, vastava maakorralduskava esitamist ja teostamist ning planeeringu elluviimisega tegeleva ehitusettevõtja kasutamist seaduses ette nähtud juhtudel ja õigusnormides sätestatud tingimustel. Arendaja peab katma investeerimis-, ehitus- ja infrastruktuuride kulud ja rahastama programmi elluviimiseks vajalikud hüvitised, mis tuleb tagada piisavas ja proportsionaalses ulatuses; neid kulusid saab kajastada asjaomase tegevuse tulemusel loodavate ehituskruntide hinnas kas kompensatsioonina arendatud maatükkide näol või nõudes integreeritud tegevuse kulud sisse arendatud maa omanikelt (LRAU artikli 29 lõike 9 punkt A ja LUV artikkel 119 ning artikli 162 lõige 1). Need kulud hõlmavad eelkõige asulaarendustööde kulusid ja arendaja kasumit, mis on LUV alusel piiratud 10%-ga arenduskuludest (LRAU artikli 67 lõige 1 ja LUV artikkel 168).

22 Maaomanikud, kes osalevad integreeritud tegevuses, võivad teha koostööd, andes üle neile kuuluva maa, millel pole planeeringut, ja saades vastu teede ja tehnovõrkudega maatükid. Maaomanik võib nimelt tasuda oma osa arenduskuludest osa talle kuuluvast maast arendajale loovutades või arendajale rahas tasudes (LRAU artikli 29 lõike 9 punkt B ja LUV artikkel 162 lõige 2).

23 Maaomaniku suhtes, kes otseselt keeldub koostööst, võib kasutada sundvõõrandamist kinnistu algse väärtuse alusel (LRAU artikli 29 lõike 9 punkt C ja LUV artikkel 162 lõige 3).

24 PAI-de teostamiseks võib haldusasutus kasutada omal algatusel või arendaja taotlusel selliseid avaliku võimu eesõigusi nagu sundvõõrandamine või maa ümberkruntimine (LRAU artikli 29 lõige 10, artiklid 66 ja 68 ning LUV artikkel 162 lõige 3 ja artikkel 169).

Riigihankemenetlus ja PAI-de heakskiitmise menetlus

– LRAU

25 LRAU artikli 44 kohaselt võib menetluse algatada nii avalik-õiguslik asutus kui ka eraisik, olgu ta siis arendatava maa omanik või mitte.

26 LRAU artikli 45 lõike 1 kohaselt võivad kõik isikud taotleda, et haldusasutus avalikustaks PAI tehnilise lahenduse, mis peab sisaldama koopiat arendamise ajakavast, mille on kinnitanud pädev haldusasutus, või selle taotlust, kus on märgitud integreeritud tegevuse ettepanekus esitatud tehnovõrkude ja teedega liitmise ja integreerimise miinimumtingimused ning esialgne projekt kavandatavate arendustööde kirjeldusega.

27 LRAU artikli 45 lõike 2 kohaselt võib haldusasutus taotluse tagasi lükata või avalikustada koos märkuste või alternatiividega, nagu käesoleval juhul.

28 LRAU artikkel 46 sätestab, et eraisiku poolt või avaliku algatuse korral pädeva ametiasutuse välja töötatud PAI ettepanek tuleb avaldada Valencia autonoomse piirkonna ametlikus teatajas. Nimetatud sätte kohaselt on avalikustamise etapis lubatud esitada märkusi või alternatiivseid tehnilise lahenduse pakkumusi. Avalikustamise etapi lõpus võivad pakkujad esitada pakkumused. Märkused ja alternatiivsed tehnilise lahenduse pakkumused esitatakse avatud ümbrikus 20 päeva jooksul alates PAI avalikustamisest ning õiguslik-rahalised pakkumused tuleb esitada kinnistes ümbrikutes viie päeva jooksul eelnimetatud tähtaja möödumisest, seda tähtaega võib pikendada 20 päeva võrra.

29 LRAU artikli 46 lõige 2 loetleb dokumendid, millest koosneb esiteks tehnilise lahenduse pakkumus, st eelkõige arendustööde kirjeldus, ja teiseks õiguslik-rahalised pakkumused, mis peavad sisaldama täpseid reegleid arendaja ja maaomanike vaheliste suhete korraldamiseks, nende vahel juba sõlmitud kokkuleppeid ning arendustööde maksumuse ja arendaja tasu suurust – olgugi et see on esialgne ja hinnanguline –, mille juures peab olema ära toodud arendustööde eeldatava maksumusega seotud korrektsiooniindeks.

30 LRAU artikli 47 kohaselt võib haldusasutus vajaduse korral kõik pakkumused tagasi lükata ja otsustada PAI-sid ise hallata, samuti võib ta PAI heaks kiita selle sisu kindlaksmääramisega, kui ta valib välja talle esitatute hulgast ühe tehnilise lahenduse pakkumuse ja õiguslik-rahalise pakkumuse, millesse ta võib sisse viia muudatusi, mida ta vajalikuks peab. Ühtlasi võib haldusasutus sõlmida PAI lepingu pakkujaga, kelle õiguslik-rahaline pakkumus põhineb kõige sobivamal tehnilisel lahendusel. Lepingu sõlmimine toimub artiklis 47 esitatud tingimuste kohaselt, mis hõlmavad tagatisi või koostöövõimalusi asjaomaste maaomanikega, et hõlbustada ja tagada integreeritud tegevuse läbiviimist.

31 LRAU artikli 32 punkti c kohaselt lepivad haldusasutus ja arendaja arenduskokkuleppes kokku vastastikustes kohustustes, tähtaegades, arendaja esitatavates tagatistes ja sanktsioonides, mida rakendatakse juhul, kui arendaja ei täida oma kohustusi.

32 LRAU artikkel 48 sätestab eraisiku algatusel toimuva lihtmenetluse.

33 LRAU artikli 67 lõike 3 kohaselt võib PAI esialgse maksumuse ümber hinnata arendusprojekti heakskiitmise menetluses, kui esinevad objektiivsed asjaolud, mida arendaja ei saanud ette näha.

– LUV

34 LUV artikli 130 kohaselt võivad PAI lepingu sõlmimise menetluse ja PAI heakskiitmise menetluse algatada avalik-õiguslik isik või eraisik, olgu nad siis arendatava maa omanikud või mitte.

35 LUV artikli 130 lõike 2 kohaselt võivad eraisikud lisada oma taotlusele planeerimisdokumendi, mis täpsustab seda detailplaneeringut või ehitusprojekti, millega seoses arendamist taotletakse, ning LUV artikli 131 lõike 2 punktides a–e ette nähtud dokumente.

36 LUV artikli 130 lõike 3 kohaselt võib haldusasutus eraisiku taotluse rahuldamata jätta, algatada kaudse arendusmenetluse või otsustada otsese menetluse kasuks.

37 LUV artikli 130 lõike 5 kohaselt tähendab haldusasutuse tegevusetus nõusolekut juhul, kui esimese pakkuja pakkumus hõlmab kehtivate projekteerimistingimuste elluviimist ja kui haldusasutus ei vasta taotlusele kolme kuu jooksul.

38 LUV artikli 131 lõike 2 kohaselt sisaldab otsus algatada kaudne PAI haldamise menetlus ka PAI lepingu sõlmimise menetlust reguleerivate eritingimuste heakskiitu. Neis tingimustes märgitakse, kas pakkumuste variandid on lubatud, määratletakse, millistes küsimustes võivad pakkujad pakkumuste variante esitada, ja määratakse kindlaks miinimumtingimused, millele need peavad vastama.

39 LUV artikli 132 lõigete 2 ja 4 kohaselt tuleb PAI eeldatavast maksumusest olenemata avaldada PAI lepingute sõlmimise avalike konkursside kohta teated vähemalt Euroopa Liidu Teatajas ja Valencia autonoomse piirkonna ametlikus teatajas.

40 LUV artikli 133 kohaselt peavad pakkujate pakkumused sisaldama dokumente nõutava pädevuse kohta, tehnilise lahenduse pakkumust ja õiguslik-rahalist pakkumust.

41 LUV artikkel 123 sätestab pakkujate tehnilise ja kutsealase pädevuse hindamise kriteeriumid.

42 LUV artikkel 126 täpsustab tehnilise lahenduse sisu.

43 LUV artikkel 127 täpsustab omakorda õiguslik-rahalise pakkumuse sisu: selle sätte kohaselt peab pakkumus sisaldama reegleid arendaja ja maaomanike vaheliste suhete korraldamiseks ning eelkõige arendaja tasustamise viisi ja piisavat teavet, et maaomanikud mõistaksid neid majanduslikke tagajärgi, mis neile asjaomasest pakkumusest tulenevad. Õiguslik-rahalises pakkumuses peab ära tooma eelkõige eeldatavad arenduskulud, arendaja kasumi suuruse ja vahetuskoefitsiendi, mida kohaldatakse maatükkides tasumise korral.

44 LUV artikli 135 lõige 3 sätestab PAI lepingu sõlmimise tingimused, mida tuleb tehnilise lahenduse pakkumuse puhul hinnata.

45 LUV artikli 135 lõige 4 sätestab PAI lepingu sõlmimise tingimused, mida tuleb hinnata õiguslik-rahalise pakkumuse puhul: eelkõige arenduskulud ning minimaalne sundvõõrandamise teel arendaja kasutusse antud ehituskruntide või hoonestusõiguste osakaal või maksimaalne isiklike või liidetud maatükkide osakaal, mis on ise puudutatud või mida mõjutavad arendamisega seotud erikohustused, mis tulenevad PAI heakskiitmisest.

46 LUV artikkel 137 sisaldab PAI lepingute sõlmimisele ja heakskiitmisele kohaldatavaid sätteid. LUV artikli 137 lõike 5 kohaselt oleneb juhul, kui PAI tulemusel muutub piirkonna struktuuriline areng, PAI heakskiitmine haldusasutuse poolt piirkondliku valitsuse lõplikust heakskiidust.

47 LUV artikkel 138 nõuab, et arendajaga sõlmitakse leping haldusdokumendi kujul kuu aja jooksul pärast hankelepingu sõlmimist. Nimetatud artiklis on loetletud lepingu kohustuslikud elemendid.

48 LUV artikli 143 lõike 4 punkti d kohaselt võib haldusasutus arendajaga lepingu lõpetamise korral nõuda heakskiidetud tehnilise lahendusega seotud õiguslik-rahalise pakkumuse esitanud pakkujatelt programmi täitmise jätkamist ja teise võimalusena võib ta algatada uue hankemenetluse esimeses hankemenetluses vastu võetud tehnilise lahenduse pakkumuse alusel.

49 LUV artikli 155 lõigete 6 ja 7 kohaselt võib haldusasutus PAI lepingu sõlmimise käigus muuta edukaks tunnistatud pakkumuses esitatud arendusprojekti, tingimusel et sisseviidavad muudatused, mis tõstavad projekti maksumust, ei ületa 20% arendustööde maksumusest.

50 LUV artikli 168 lõike 3 kohaselt ei või arenduskulude maksimaalset suurust tõsta ilma neid kulusid uuesti hindamata, mis ei saa kaasa tuua seda, et suurendatakse ainult seda osa arenduskuludest, mis vastab arendaja kasumile.

51 LUV nõuab, et arendustööde teostamine tellitaks ehitusettevõtjalt, kelle arendaja valib välja riigihanke-eeskirjade alusel korraldatud avaliku hanke teel. Asjaomane arendaja ja temaga seotud ettevõtjad ei saa selles hankemenetluses osaleda.

52 LUV esimese üleminekusätte kohaselt reguleerib enne LUV jõustumist, st enne 1. veebruari 2006 algatatud PAI-sid LRAU, juhul kui need olid enne seda kuupäeva saanud kohaliku omavalitsuse heakskiidu või kui selleks kuupäevaks oli möödunud selgesõnalise heakskiitmise otsuse tegemise tähtpäev.

Kohtueelne menetlus ja komisjoni hagi

53 Komisjonile esitatud kaebuste põhjal teatas komisjon 21. märtsi 2005. aasta märgukirjaga Hispaania Kuningriigile, et mitu LRAU sätet PAI lepingute sõlmimise kohta on tema arvates vastuolus direktiividega 93/37 ja 92/50. Hispaania Kuningriik vastas sellele märgukirjale oma 31. märtsi 2005. aasta kirjas, et PAI lepingute sõlmimine ei kujuta endast nende direktiivide kohaldamisalasse kuuluvat riigihanget. Lisaks viitas ta LUV eelnõule, mis on samuti nende lepingute sõlmimise aluseks, ning Hispaania ametiasutuste ja komisjoni kirjavahetusele.

54 Kuna komisjon ei olnud Hispaania Kuningriigi vastusega rahul ja leidis, et PAI lepingute sõlmimine LRAU alusel kujutab endast nimetatud direktiivide rikkumist, siis saatis ta 15. detsembril 2005 põhjendatud arvamuse, milles andis sellele liikmesriigile põhjendatud arvamuse täitmise tähtajaks kolm nädalat, mis möödus 6. jaanuaril 2006.

55 Hispaania Kuningriik teatas 26. jaanuari 2006. aasta vastuses põhjendatud arvamusele, et on vastu võetud LUV, millega tunnistatakse kehtetuks LRAU ja mille jõustumine oli ette nähtud 1. veebruaril 2006. Pärast kirjavahetust komisjoniga esitas kõnealune liikmesriik 17. märtsi 2006. aasta kirjas täiendavad märkused.

56 Kuna komisjoni arvates väidetav rikkumine jätkus ja direktiivi 2004/18 siseriiklikusse õigusesse ülevõtmise tähtaeg oli möödunud, saatis ta 10. aprillil 2006 Hispaania Kuningriigile täiendava märgukirja, millele Hispaania vastas 7. juuli 2006. aasta kirjaga.

57 Kuna komisjon leidis, et esiteks LUV ja teiseks LRAU alusel PAI lepingute sõlmimine ajavahemikul 21. märtsist kuni 31. jaanuarini 2006 on vastuolus muu hulgas direktiiviga 2004/18, esitas ta 12. oktoobril 2006 täiendava põhjendatud arvamuse.

58 Kuna Hispaania Kuningriik jäi täiendavale põhjendatud arvamusele 11. jaanuaril 2007 esitatud vastuses oma seisukohtade juurde, esitas komisjon käesoleva hagi, milles ta palus Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Hispaania Kuningriik:

– on sõlminud PAI lepinguid LRAU alusel, siis on ta jätnud täitmata oma kohustused, mis tulenevad direktiivi 93/37 artiklist 1, artikli 6 lõikest 6 ning artiklitest 11, 12 ja 24–29;

– on sõlminud PAI lepinguid LUV alusel, siis on ta jätnud täitmata oma kohustused, mis tulenevad direktiivi 2004/18 artiklitest 2, 6, 24, 30, artikli 31 lõike 4 punktist a ja artiklist 53.

Suulise menetluse uuendamise taotlus

59 Komisjon taotles 22. novembri 2010. aasta kirjaga suulise menetluse uuendamist, märkides sisuliselt, et kohtujuristi ettepanekus uuritud pädeva haldusasutuse rahastamises osalemise küsimus on kohtuvaidluses olulise tähtsusega ja see vajab täiendavat selgitamist.

60 Selles osas tuleb meenutada, et Euroopa Kohus võib omal algatusel, kohtujuristi ettepanekul või poolte taotlusel kodukorra artikli 61 kohaselt määrusega suulise menetluse uuendada, kui ta leiab, et tal ei ole piisavalt teavet või kui asja lahendamisel tuleks tugineda argumendile, mille üle pooled ei ole vaielnud (vt eelkõige 8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-42/07: Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, EKL 2009, lk I-7633, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

61 Seevastu ei näe Euroopa Liidu Kohtu põhikiri ja kodukord pooltele ette võimalust esitada märkusi vastuseks kohtujuristi ettepanekule (vt eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 32).

62 Olles kohtujuristi ära kuulanud, leiab Euroopa Kohus, et tal on antud juhul olemas kogu vajalik teave tema menetluses oleva kohtuasja lahendamiseks ning et kohtuasja lahendamisel ei tule tugineda argumentidele, mille üle pooled ei ole vaielnud. Järelikult puudub vajadus suulise menetluse uuendamiseks.

Hagi

Vastuvõetavus

63 Hispaania Kuningriik väidab, et hagi on osaliselt vastuvõetamatu osas, mille kohaselt LRAU on vastuolus direktiiviga 93/37. Selle kohta esitab Hispaania Kuningriik vastuväite, et esimeses põhjendatud arvamuses ei oleks tohtinud nõuda, et LRAU viidaks

kooskõlla direktiiviga 93/37, selle asemel oleks pidanud viitama direktiivile 2004/18, mille siseriiklikusse õigusesse ülevõtmise tähtpäev oli saabumas.

64 Hispaania Kuningriik märgib, et LUV jõustumisel lõpetati LRAU kohaldamine ja komisjon ei ole suutnud tõendada, et märkimisväärne arv PAI lepinguid sõlmiti LRAU alusel LUV *vacatio legis*'e ajal. Lisaks leiab Hispaania Kuningriik, et sellisel juhul nagu käesolev, kus siseriiklik ja ühenduse õigusakt on kehtetuks tunnistatud enam kui kaks aastat enne hagi esitamist, puudub asjas huvi menetluse jätkamise vastu.

65 Selles osas tuleb märkida, et liikmesriigi kohustuste võimaliku rikkumise kohta tuleb teha otsus õigusaktide põhjal, mis kehtisid 6. jaanuaril 2006 ehk 15. detsembri 2005. aasta põhjendatud arvamuses antud tähtaja lõppkuupäeval. Tuleb aga märkida, et sel kuupäeval kehtisid nii LRAU kui ka direktiiv 93/37.

66 Mis puudutab komisjoni valitud ajahetke Hispaania Kuningriigi vastu hagi esitamiseks, siis piisab meenutamisest, et komisjoni ülesanne on talle EÜ artikliga 211 usaldatud ülesande täitmise raames teostada järelevalvet asutamislepingu sätete kohaldamise üle ning kontrollida, kas liikmesriigid on tegutsenud vastavalt neile sätetele. Kui komisjon leiab, et liikmesriik on nimetatud sätteid rikkunud, siis on tema ülesanne hinnata, kas on vaja algatada menetlus selle liikmesriigi vastu, teha kindlaks, milliseid sätteid liikmesriik on rikkunud ning valida hetk, millal alustada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetlust, kusjuures kaalutlused, mis on nende valikute puhul määravad, ei mõjuta hagi vastuvõetavust (vt 18. juuni 1998. aasta otsus kohtuasjas C-35/96: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 1998, lk I-3851, punkt 27; 8. detsembri 2005. aasta otsus kohtuasjas C-33/04: komisjon *vs.* Luksemburg, EKL 2005, lk I-10629, punkt 66, ja 19. mai 2009. aasta otsus kohtuasjas C-531/06: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2009, lk I-4103, punkt 23).

67 Eeltoodut arvestades tuleb Hispaania Kuningriigi esitatud vastuvõetamatuse vastuväide tagasi lükata.

Põhiküsimus

Poolte argumendid

68 Komisjon leiab, et LRAU-s ja LUV-s ette nähtud kaudse PAI menetluse puhul on mitmed PAI lepingute sõlmimise ja heakskiitmise aspektid vastuolus vastavalt direktiivi 93/37 artikliga 1, artikli 6 lõikega 6 ning artiklitega 11, 12 ja 24–29 ning direktiivi 2004/18 artiklitega 2, 6, 24, 30, artikli 31 lõike 4 punktiga a ja artikliga 53.

69 Komisjon märgib, et haldusasutuse ja arendaja suhe kujutab endast direktiivide 93/37 ja 2004/18 kohaselt riigihankelepingut, mille põhiobjekt on integreeritud tegevuse kirjeldusest lähtudes avaliku infrastruktuuri ehitamine ja arendustööde teostamine.

70 Asjaolu, et LUV raames tellib arendaja nende ehitustööde tegeliku teostamise ehitusettevõtjalt, ei takista kuidagi asjaomase lepingu liigitamist ehitustööde riigihankelepinguks, kuna arendaja on võtnud haldusasutuse ees kohustuse need ehitustööd teha.

71 Komisjon märgib PAI lepingute sõlmimise ja heakskiitmise seotuse kohta rahaliste huvidega, et LRAU ja LUV loovad süsteemi, kus arendaja ja kohaliku omavalitsuse

vahel on kahepoolne leping, mille alusel on kohaliku omavalitsuse saadav vastutasu otseselt seotud avalike ehitustööde teostamisega ja teatud sellega seotud teenuste osutamisega. Lisaks saab arendaja maaomanikelt teatud rahasumma või sellele vastava osa kruntidena.

72 Komisjoni arvates väljendub lepingu seotus rahaliste huvidega haldusasutuse otsuses PAI heakskiitmise ja arendaja valiku kohta ning selles, et haldusasutus teostab avaliku võimu volitusi, et tagada heakskiidetud PAI tingimuste järgimine.

73 Komisjon lisab, et kui haldusasutus otsustab PAI-d otseselt hallata, siis peab ta asjaomased projektid ise teostama ja eraldama ehitustöödeks vajalikud summad. Sellisel juhul teeb ta kulutusi, mis ta seejärel maaomanikelt sisse nõuab, samas kui ta otsustab kaudse haldamise kasuks, ei pea haldusasutus ise kulutusi tegema, kuid ei saa ka midagi tagasi nõuda. Komisjon järeldab, et kaudse haldamise kasuks otsustades loobub haldusasutus tõepoolest teatud tuludest, ja asjaolu, et tal ei tule teha ka teatud kulutusi, ei muuda kuidagi seda järeldust.

74 Lõpuks rõhutab komisjon, et nagu ilmneb eelkõige 12. juuli 2001. aasta otsusest kohtuasjas C-399/98: Ordine degli Architetti jt (EKL 2001, lk I-5409, punktid 77 ja 84) ja 18. jaanuari 2007. aasta otsusest kohtuasjas C-220/05: Auroux jt (EKL 2007, lk I-385, punktid 45 ja 57), viitavad kolmandate isikute tehtud maksed lepingu seotusele rahaliste huvidega.

75 Komisjon märgib oma repliigis, et Tribunal Supremo (Hispaania ülemkohus) esitas täpselt vastupidise tõlgenduse kui see, mida käesoleval juhul toetab Hispaania Kuningriik, ja mis olulises osas langeb kokku komisjoni arvamusega.

76 Hispaania Kuningriik väidab omakorda, et kui pidada silmas hüvitise maksmise viisi, siis ei kujuta haldusasutuse ja arendaja suhe endast mitte riigihankelepingut, vaid avalike teenuste kontsessiooni, mis ei kuulu direktiivide 93/37 ja 2004/18 kohaldamisalasse, ja seega tuleb PAI lepingute sõlmimisel järgida liidu esmase õiguse aluspõhimõtteid.

77 Nimetatud liikmesriigi arvates ajab komisjon segi PAI-d ja arendustööde projekti, sest avalike ehitustööde teostamine ei ole ainus ega isegi mitte PAI põhieesmärk. PAI-de heakskiitmine hankemenetluse teel hõlmab ka nende rahastamist ja maakorraldust ning arendustööde tellimist teenuseosutajatelt. Arendaja vastutab seega ehitustööde teostamise eest ka rahaliselt ning peab tegema vajalikud haldustoimingud, et tagada, et haldusasutus ei pea tegema kulutusi ning et kinnistutega seotud kulud ja tulud oleks maaomanike vahel õiglaselt jaotatud.

78 Hispaania Kuningriik märgib samuti, et haldusasutusel ei ole rahalisi huvisid, kuna arendaja hüvitis tuleb ainuüksi maaomanikelt.

79 Esiteks ei teki maaomaniku kohustus rahastada arenduskulutusi ja seega hüvitada need kulutused arendajale haldusasutuse ühepoolsest otsusest, vaid tuleneb tema vabast valikust osaleda maakorralduses ja saada seega oma kasutusse uusi ehituskrunte.

80 Lisaks, LRAU ja LUV ei paku mingit riigieelarvelist maksetagatist, mis viitaks rahaliste huvidega seotud lepingu olemasolule haldusasutuse ja sellise arendaja vahel, kes vastutab haldusasutuse ees isegi siis, kui ehitusettevõtja või maaomanikud ei täida oma kohustusi.

81 Lõpuks ei eelda rahalise huvi esinemist ei see, kui PAI otsese haldamise asemel valitakse selle kaudne haldamine, ega ka see, kui haldusasutus teostab maakorralduse või sundvõõrandamise puhul oma avaliku võimu volitusi.

82 Neist kaalutlustest lähtudes väidab Hispaania Kuningriik, et arendaja tuleb liigitada mitte riigihanke hankijaks otseses tähenduses, vaid kontsessionääriks, kuna tema hüvitis sõltub sellest, kuidas ta suudab turul ehituskrundid realiseerida, mitte haldusasutuse tagatud kindlaksmääratud hinnast. Eelkõige viitab teenuste kontsessionääri tunnustele see, et maakorralduse haldamine majanduspõhimõtete kohaselt on majanduslikust seisukohast kõige otstarbekam.

83 Hispaania Kuningriik märgib veel, et komisjoni seisukoht on vastuolus direktiivide 93/37 ja 2004/18 kasuliku mõjuga.

Euroopa Kohtu hinnang

84 Kõigepealt tuleb märkida, et kõnealune hagi puudutab üksnes arenduslepingute sõlmimist õigusaktide alusel, mille on järjestikku vastu võtnud Valencia autonoomne piirkond talle planeerimisel, maakasutuses ja asulaarenduses kuuluva piirkondliku pädevuse alusel.

85 Täpsemalt heidab komisjon Hispaania Kuningriigile ette, et direktiividega 93/37 ja 2004/18 on vastuolus PAI lepingute sõlmimine – st integreeritud meetmeprogrammid, mille eesmärk on mitmel maatükil korraga arendustööde teostamine vastavalt ühtsele kavale muuta need maatükid ehitusmaaks – esiteks vastavalt LRAU-le ja teiseks vastavalt LUV-le.

86 Komisjoni etteheited puudutavad ainult PAI lepingute sõlmimise kaudset menetlust, mis vastavalt viidatud õigusnormidele tähendab, et pädev hankija annab arendaja volitused sellisele eraisikule, kes valitakse avalikult välja kuulutatud hanke teel ning kes võib, kuid ei pruugi olla asjaomaste maatükkide omanik.

87 Selles osas toob komisjon esile, et kõnealused arenduslepingud tuleb liigitada ehitustööde riigihankelepinguteks ja seetõttu peavad nad olema kooskõlas nii direktiiviga 93/37 kui ka direktiiviga 2004/18. Nagu komisjon oma hagis märkis ja kohtuistungil kinnitas, nähtub see LRAU suhtes esitatud etteheidete puhul hagi põhjendusest, mis piirdub üksnes direktiivi 93/37 rikkumisega, ja LUV suhtes esitatud etteheidete puhul täiendavast põhjendatud arvamusest.

88 Direktiivi 93/37 artikli 1 punktis a ja direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 2 punktis b esitatud ehitustööde riigihankelepingute mõiste kohta tuleb märkida, et selle all peetakse silmas rahaliste huvidega seotud lepinguid, mille on kirjalikult sõlminud ühelt poolt üks või mitu ettevõtjat ja teiselt poolt üks või mitu hankijat ning mille objekt on kas ühe sellise tegevusega seotud ehitustööde teostamine või nii teostamine kui projekteerimine, mis on nimetatud direktiivi 93/37 II lisas ja direktiivi 2004/18 I lisas, või ehitustöö, mis on nimetatud direktiivi 93/37 artikli 1 punktis c ja direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 2 punktis b, või mis tahes viisil teostatav ehitustöö, mis vastab hankija kindlaks määratud nõuetele.

89 Lisaks nähtub direktiivi 92/50 põhjendusest 16 ja direktiivi 2004/18 põhjendusest 10 koosmõjus direktiivi 93/37 artikli 1 punktiga a ning direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 2 punktiga b, et lepingut käsitatakse ehitustööde riigihankelepinguna ainult juhul, kui lepingu objekt vastab kohtuotsuse eelmises punktis esitatud mõistele ning kõrvalise

iseloomuga tööd, mis ei kujuta endast hankelepingu objekti, ei anna alust pidada seda lepingut ehitustööde riigihankelepinguks.

90 Lisaks tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast, et juhul, kui leping sisaldab nii ehitustööde riigihankelepingu kui ka teist tüüpi lepingu elemente, määratakse selle põhiobjekt arvestades seda, millist riigihankeid reguleerivat liidu õigusakti tuleb põhimõtteliselt kohaldada (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Auroux jt, punkt 37).

91 Selle kindlakstegemisel tuleb arvestada, millised põhilised kohustused on domineerivad ja mis sellistena iseloomustavad seda lepingut vastandina nendele, mis on olemuselt üksnes kaasnevad või täiendavad ning on tingitud otseselt lepingu objektist (21 veebruari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-412/04: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2008, lk I-619, punkt 49).

92 Käesoleval juhul tuleb meenutada, et komisjon piirdus vaid väitega, et vaidlusaluseid arenduslepinguid tuleb pidada ehitustööde riigihankelepinguteks, kuna PAI põhiobjekt on vastavalt direktiivi 93/37 artikli 1 punktile c ja direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 2 punktile b ehitustöö kahe või enama maatüki arendamiseks, mille tulemusel valmib neile juurdepääsemiseks vajalik sillutatud tee, need maatükid ühendatakse joogivee- ja elektrivarustusega, rajatakse kõnniteede äärde vihmavee ärajuhtimise kanal ja paigaldatakse tänavavalgustus. Selles osas väidab komisjon, et täiendavad ja kaudsed on sellised arendaja osutatavad teenused nagu tehniliste dokumentide koostamine, ümberkruntimise ettevalmistamine ja korraldamine ning ka LUV alusel ehitusettevõtja valimine, kes need tööd teostab.

93 Samuti tuleb märkida, et Hispaania Kuningriik vaidleb vastu komisjoni seisukohale, et PAI-sid tuleb pidada ehitustööks direktiivide 93/37 ja 2004/18 tähenduses ning et Hispaania väitel ei ole selliste ehitustööde tegemine PAI-de ainus eesmärk ega ka

mitte nende põhieesmärk. Selles osas toob nimetatud liikmesriik esile, et arendaja vastutab ehitustööde teostamise eest ka rahaliselt ning ta peab samuti tegema vajalikud haldustoimingud, et tagada, et haldusasutus ei peaks tegema kulutusi ning vastutab selle eest, et seonduvad kulud ja kinnistutest saadav tulu oleks õiglaselt jaotatud nende ehituskruntide omanike vahel, kes kulutusi rahastavad. Peale selle väidab kõnealune liikmesriik, et käsitletavad lepingud tuleb liigitada „teenuste kontsessioonideks" direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 4 tähenduses.

94 Väljakujunenud kohtupraktika järgi on EÜ artiklil 226 põhinevas liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise menetluses komisjonil kohustus tõendada, et asjaomane rikkumine on aset leidnud. Tegelikult peab komisjon esitama Euroopa Kohtule vajalikud tõendid, et kohus saaks kontrollida, kas liikmesriigi kohustusi on rikutud, ilma et komisjon võiks tugineda mis tahes oletusele (vt 27. jaanuari 2011. aasta otsus kohtuasjas C-490/09: komisjon *vs.* Luksemburg, kohtulahendite kogumikus veel avaldamata, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

95 Lähtudes eeltoodust, tuleb arendajale antud ülesannete olemuse kohta märkida, et olenemata sellest, milliseid elemente sisaldab Hispaania Kuningriigi esitatud hinnang, ei ole komisjon püüdnud oma väidete kinnituseks tõendeid esitada ega kostjast liikmesriigi omi neid asjaolusid põhjalikult analüüsides kummutada.

96 Tegelikult pole suudetud tõendada, et ehitustööd asjaomaste maatükkide liitmiseks infrastruktuuri-, energia- ja kommunikatsioonivõrkudega ning olemasolevate avalike teenuste võrkudega kujutavad endast PAI-de kaudse haldamise raames kohaliku omavalitsuse ja arendaja vahel sõlmitud lepingute põhiobjekti. Nagu ilmneb käesoleva otsuse punktidest 21 ja 23, hõlmab PAI teostamine arendaja poolt nimelt tegelikult tegevusi, mida ei saa pidada „ehitustöödeks" nende direktiivide tähenduses, millele komisjon on viidanud esitatud hagis, sellisteks tegevusteks on planeeringu koostamine, vastava maakorralduskava esitamine ja elluviimine, avalik-õiguslikel eesmärkidel

kasutatava maa tasuta haldusüksuse omandisse saamine, asjaomastele maatükkidele kohaldatava õigusliku režiimi muutmine või lisaks veel kohustatud ning õigustatud isikute vahel kulude ja tulude õiglane jaotamine ning PAI elluviimiseks vajalike investeerimis-, ehitus- ja infrastruktuuride kulude rahastamis- ja tagatistehingud. Nii on see samuti siis, nagu täpsustab ka LUV artikli 119 lõige 1, kui arendaja peab korraldama avaliku hanke ehitusettevõtja leidmiseks, kellelt tellitakse arendustööde teostamine.

97 Lisaks tuleb sedastada, et PAI-de raames LRAU ja LUV alusel tehtavad mõned tegevused, mida on eelmises punktis nimetatud, tunduvad oma olemuselt vastavat direktiivi 92/50 I A lisa kategoorias 12 ja direktiivi 2004/18 II A lisas kategoorias 12 loetletud tegevustele, mis on seotud teenustega, mis on nimetatud vastavalt direktiivi 92/50 artikli 1 punktis a ja direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 2 punktis d.

98 Järelikult ei ole komisjon suutnud tõendada, et kohaliku omavalitsuse ja arendaja vahel sõlmitud lepingu põhiobjekt kuulub direktiivi 93/37 või direktiivi 2004/18 kohase ehitustööde riigihanke kohaldamisalasse, mis on liikmesriigi kohustuste väidetava rikkumise tuvastamise eeldus.

99 Eeltoodust tulenevalt tuleb komisjoni hagi jätta rahuldamata.

Kohtukulud

100 Kodukorra artikli 69 lõike 2 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Hispaania Kuningriik on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud mõista välja komisjonilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt.

Allkirjad