YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

12 päivänä heinäkuuta 2001 *

Asiassa C-399/98,

jonka Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi,

Piero De Amicis,

Consiglio Nazionale degli Architetti ja

Leopoldo Freyrie

vastaan

Comune di Milano,

Pirelli SpA:n,

Milano Centrale Servizi SpA:n ja

Fondazione Teatro alla Scala:n, aiemmin Ente Autonomo Teatro alla Scala,

osallistuessa asian käsittelyyn,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ennakkoratkaisun julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY (EYVL L 199, s. 54) tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Gulmann sekä tuomarit V. Skouris (esittelevä tuomari), J.-P. Puissochet, R. Schintgen ja F. Macken,

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi ja De Amicis, edustajanaan avvocato P. Mantini,

— Consiglio Nazionale degli Architetti ja Freyrie, edustajanaan avvocato A. Tizzano,

— Milanon kaupunki, edustajinaan avvocato F. A. Roversi Monaco, avvocato G. Pittalis, avvocato S. De Tuglie, avvocato L. G. Radicati di Brozolo, ja avocat A. Kronshagen,

— Pirelli SpA, edustajinaan avvocato G. Sala, avvocato A. Pappalardo ja avvocato G. Greco,

— Milano Centrale Servizi SpA, edustajinaan avvocato G. Sala, avvocato A. Pappalardo ja avvocato L. Decio,

— Fondazione Teatro alla Scala di Milano, edustajinaan avvocato P. Barile, avvocato S. Grassi ja avvocato V. D. Gesmundo,

— Italian hallitus, asiamiehenään U. Leanza, avustajanaan avvocato dello Stato P. G. Ferri, myöhemmin avvocato dello Stato M. Fiorilli,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään P. Stancanelli ja M. Nolin,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodin, edustajanaan P. Mantini, Consiglio Nazionale degli Architettin, edustajanaan avvocato F. Sciaudone, Milanon kaupungin, edustajanaan L. G. Radicati di Brozolo, Pirelli SpA:n, edustajinaan G. Sala, A. Pappalardo ja G. Greco, Milano Centrale Servizi SpA:n, edustajanaan L. Decio, Fondazione Teatro alla Scalan, edustajanaan V. D. Gesmundo, Italian hallituksen, asiamiehenään M. Fiorilli, ja komission, asiamiehenään P. Stancanelli, 12.10.2000 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 7.12.2000 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia on esittänyt 11.6.1998 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 9.11.1998, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY (EYVL L 199, s. 54; jäljempänä direktiivi) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty kahden Milanon kaupunkia vastaan nostetun kanteen yhteydessä, joista toisessa ovat kantajina Ordine degli Architetti delle Province di Milano e Lodi (Milanon ja Lodin alueiden arkkitehtiliitto; jäljempänä Ordine degli Architetti) sekä arkkitehti De Amicis ja toisessa Consiglio Nazionale degli Architetti (valtakunnallinen arkkitehtineuvosto; jäljempänä CNA) ja arkkitehti Freyrie. Oikeudenkäyntiin osallistuvat väliintulijoina Pirelli SpA- (jäljempänä Pirelli) ja Milano Centrale Servizi SpA (jäljempänä MCS) -nimiset yritykset sekä Fondazione Teatro alla Scala, aiemmin Ente Autonomo Teatro alla Scala (jäljempänä FTS).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Direktiivi on annettu EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohdan (josta on muutettuna tullut EY 47 artiklan 2 kohta), EY:n perustamissopimuksen 66 artiklan (josta on tullut EY 55 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan (josta on muutettuna tullut EY 95 artikla) perusteella.

4 Direktiivin toisen perustelukappaleen mukaan "valtion, alueellisten tai paikallisten viranomaisten ja muiden julkisoikeudellisten laitosten jäsenvaltioissa tekemiin julkisia rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvän sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden toteuttamiseksi samanaikaisesti on sekä poistettava niitä koskevat rajoitukset että sovitettava yhteen julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten kansalliset tekomenettelyt".

5 Direktiivin kymmenennen perustelukappaleen mukaan "todellisen kilpailun kehittyminen julkisten rakennusurakoiden alalla edellyttää jäsenvaltioiden hankintaviranomaisten hankintoja koskevien ilmoitusten yhteisönlaajuista julkisuutta".

6 Direktiivin 1 artiklan a, b ja c alakohdassa säädetään seuraavaa:

"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;

b) 'hankintaviranomaisilla' tarkoitetaan valtiota, alueellisia tai paikallisia viranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman edellä tarkoitetun viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä.

——

c) 'rakennusurakalla' tarkoitetaan sellaista talon tai maanrakennustöiden kokonaisuutta, joka itsessään on tarkoitettu täyttämään taloudellisen tai teknisen tarkoituksen".

7 Direktiivin 1 artiklan a alakohdassa mainittuja "liitteessä II tarkoitettuja toimialoja" ovat talonrakennus ja maanrakennus, joka vastaa Euroopan yhteisöjen

toimialaluokituksen (jäljempänä NACE) luokkaa 50. Talonrakennuksen ja maanrakennuksen luokassa on nimenomaisesti mainittu rakennusten rakentaminen.

8 Direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että julkisen käyttöoikeusurakan saaja, joka ei ole hankintaviranomainen, soveltaa 11 artiklan 4, 6, 7 ja 9—13 kohdan sekä 16 artiklan julkistamista koskevia sääntöjä antaessaan vähintään 5 000 000 [euron] arvoisia rakennusurakoita kolmansille — — ."

9 Direktiivin 4 ja 5 artiklassa mainitaan sellaiset hankintasopimukset, joihin kyseistä direktiiviä ei sovelleta. Direktiiviä ei sovelleta, kun kyse on rakennusurakoista, joista säädetään vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelystä 17 päivänä syyskuuta 1990 annetussa neuvoston direktiivissä 90/531/ETY (EYVL L 297, s. 1), rakennusurakoista, jotka on julistettu salaisiksi tai joiden toteuttaminen edellyttää erityisiä turvatoimia, taikka jos kyseisen jäsenvaltion keskeiset turvallisuusedut sitä vaativat, eikä direktiiviä sovelleta myöskään julkisyhteisöjen sopimuksiin, joita koskevat eri menettelysäännöt ja jotka perustuvat eräisiin kansainvälisiin sopimuksiin tai kansainvälisen järjestön erityiseen menettelyyn.

10 Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että direktiiviä sovelletaan julkisia rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin, joiden ennakoitu arvo ilman arvonlisäveroa on vähintään 5 000 000 euroa.

11 Julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyn osalta direktiivin 7 artiklan 2 ja 3 kohdassa mainitaan ne tapaukset, joissa hankintaviranomaiset voivat noudattaa neuvottelumenettelyä, jolla tarkoitetaan direktiivin 1 artiklan g alakohdan mukaan menettelyä, jossa "hankintaviranomaiset ottavat yhteyttä valitsemiinsa urakoitsijoihin ja niistä yhden tai useamman kanssa neuvottelevat sopimuksen ehdoista".

12 Direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa säädetään kolmesta tapauksesta, joissa hankintaviranomaisten on ennen neuvottelumenettelyn aloittamista julkaistava sopimusta koskeva ilmoitus. Direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa luetellaan puolestaan viisi tapausta, joissa neuvottelumenettelyä voidaan noudattaa julkaisematta ennalta sopimusta koskevaa ilmoitusta eli silloin kun avoin tai rajoitettu menettely ei ole tuottanut tulosta, tai kun tosiasiallisista tai oikeudellisista syistä urakan voi toteuttaa vain joku tietty urakoitsija, tai kun hankintaviranomaisilla on ennalta arvaamattomista syistä aiheutunut äärimmäinen kiire, tai kun kyse on jo tehtyyn sopimukseen liittyvistä lisäurakoista taikka kun työt ovat sellaisten samanlaisten urakoiden toistamista, joista on jo tehty hankintasopimus avointa tai rajoitettua menettelyä noudattaen.

13 Direktiivin 7 artiklan 4 kohdassa säädetään, että kaikissa muissa tapauksissa hankintaviranomaisten on tehtävä julkisia rakennusurakoita koskevat sopimuksensa noudattaen avointa menettelyä tai rajoitettua menettelyä.

14 Direktiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan hankintaviranomaisten, jotka haluavat tehdä julkista rakennusurakkaa koskevan sopimuksen noudattaen avointa tai rajoitettua menettelyä taikka 7 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa noudattaen neuvottelumenettelyä, on julkaistava aiettaan koskeva ilmoitus.

15 Direktiivin 11 artiklan 9 kohdan mukaisesti kyseinen ilmoitus on julkaistava kokonaisuudessaan *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.*

Kansallinen lainsäädäntö

Italian yhdyskuntasuunnittelua ja rakentamista koskeva lainsäädäntö

16 Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että Italian oikeuden mukaan rakennustoimintaa harjoitetaan viranomaisten valvonnassa. 28.1.1977 annetun norme in materia di edificabilità dei suolin (rakennusmaata koskevista säännöksistä annettu laki nro 10; jäljempänä laki nro 10/77) (Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana; jäljempänä GURI, nro 27, 29.1.1997) 1 §:n mukaan "jokaisen, joka harjoittaa kunnan alueella yhdyskunta- tai kiinteistöjen rakentamista, on osallistuttava tästä toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin, ja rakennustöiden toteuttaminen edellyttää sindalon [kaupungin- tai kunnanjohtaja] lupaa".

17 Saman lain 3 §:n mukaan, jonka otsikkona on "Rakennusluvan myöntämiseen liittyvä maksu", "rakennuslupaa myönnettäessä on suoritettava maksu, jonka suuruus määräytyy suhteessa yhdyskuntatekniikasta ja rakentamisesta aiheutuvien kustannusten laajuuteen" (jäljempänä yhdyskuntatekninen maksu).

18 Yhdyskuntatekninen maksu suoritetaan kunnalle rakennusluvan myöntämishetkellä. Lain nro 10/77 11 §:n 1 momentissa säädetään kuitenkin, että "maksuvelvollisuutta voidaan alentaa tai se voidaan poistaa kokonaan, jos

rakennusluvan haltija sitoutuu toteuttamaan suoraan yhdyskuntatekniset työt kuntasuunnitelman mukaisesti ja asettamaan kunnan edellyttämät vakuudet".

19 Autorizzazione ai Comuni e loro consorzi a contrarre mutui per l'acquisizione delle aree ai sensi della legge 18 aprile 1962, n° 167:n (kuntien ja kuntainliittojen oikeudesta merkitä lainaa alueiden hankintaan 18.4.1962 annetun lain nro 167 mukaisesti 29.9.1964 annettu laki; jäljempänä laki nro 847/64), sellaisena kuin se on 22.1.1971 annetun lain nro 865 44 §:llä sekä 11.3.1988 annetun lain nro 67 17 §:llä muutettuna, 4 §:n 1 momentin mukaan varsinaisia kunnallisteknisiä töitä ovat kadut, lepo- ja pysäköintipaikat, viemärit, vesijohdot, sähkön ja kaasun jakeluverkostot, ulkovalaistus sekä puistoalueet.

20 Saman lain 4 §:n 2 momentin mukaan yhdyskuntarakentamiseen liittyviä töitä ovat seimet ja lastentarhat, keskiasteen opetukseen ja korkeakouluopetukseen tarkoitetut rakennukset, torit, virastorakennukset, kirkot ja muut kirkolliset rakennukset, urheilualueet, sosiaali- ja kulttuuritilat ja yleiset käymälät sekä viheralueet.

21 Lain nro 10/77 11 §:n 1 momentin kaltaisia säännöksiä, tosin vain varsinaisten kunnallisteknisten töiden osalta, sisältyi jo 17.8.1942 annetun legge urbanistica nro 1150:n (yhdyskuntasuunnittelulaki; jäljempänä laki nro 1150/42) (GURI nro 244, 17.8.1942), sellaisena kuin se on muutettuna 6.8.1967 annetulla puitelailla nro 765, 31 §:n 4 momenttiin, jossa säädetään, että "rakennusluvan myöntäminen edellyttää sitä, että varsinaiset kunnallistekniset työt on jo toteutettu, tai että kunta on päättänyt toteuttaa ne seuraavien kolmen vuoden kuluessa tai että yksityiset sitoutuvat toteuttamaan kyseiset työt samanaikaisesti luvassa tarkoitetun rakentamisen yhteydessä".

22 Silloin kun on kyse useiden eri rakennustöiden koordinoidusta toteuttamisesta rakennuspaikkasuunnitelman mukaisesti, kuten pääasiassa, lain nro 1150/42 28 §:n 5 momentissa säädetään seuraavaa:

"Kunnan lupa edellyttää sitä, että omistajan aloitteesta laaditaan sopimus, jossa määrätään seuraavaa:

1) — — yhdyskuntarakentamiseen liittyviä töitä varten tarvittavat alueet luovutetaan vastikkeetta huomioon ottaen 2 kohdassa mainittu;

2) omistaja sitoutuu vastaamaan varsinaisista kunnallisteknisistä töistä aiheutuvista kustannuksista sekä siitä osasta yhdyskuntarakentamiseen liittyvistä töistä aiheutuvista kustannuksista, joka liittyy rakennuspaikkasuunnitelmaan tai sellaisiin töihin, joita alueen liittäminen julkisiin palveluihin edellyttää; tämä osa määräytyy suhteellisena osuutena rakennuspaikkasuunnitelman edellyttämistä töistä aiheutuvista kustannuksista niiden laajuuden ja ominaisuuksien mukaisesti;

3) edellisessä momentissa mainitut työt on toteutettava viimeistään kymmenen vuoden kuluessa;

— — ".

23 Saman lain 28 §:n 7 momentissa säädetään, että "omistajan vastuulla olevat kunnallistekniset työt on toteutettava kymmenen vuoden määräajassa".

24 Alueellisen lainsäädännön osalta on mainittava 5.12.1977 annettu Lombardian aluelaki nro 60 (Bolletino regionale Lombardia, nro 49, liite 2, 12.12.1977; jäljempänä Lombardian alueellinen laki nro 60/77), jonka 8 §:ssä säädetään, että yksityiset voivat yksinkertaista rakennuslupaa koskevassa hakemuksessaan pyytää "lupaa toteuttaa suoraan yhden tai useamman varsinaisista kunnallisteknisistä tai yhdyskuntarakentamiseen liittyvistä töistä, joiden kustannukset vähennetään kokonaan tai osittain kunnallisteknisestä maksusta". Kyseisen luvan myöntää sindalo, "jos tällaisen suoran toteuttamisen katsotaan olevan yleisen edun mukaista".

25 Rakennuspaikkasuunnitelmassa edellytettyjen yhdyskuntateknisten töiden toteuttamisesta säädetään puolestaan edellä mainitun aluelain 12 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna 30.7.1986 annetulla aluelailla nro 31 (jäljempänä Lombardian alueellinen laki nro 31/86) (Bolletino regionale Lombardia, nro 31, liite 2, 4.8.1986). Tämän pykälän 1 momentissa säädetään seuraavaa:

" — — Sopimuksessa, jonka laatiminen on edellytyksenä rakennuspaikkasuunnitelmassa edellytettyjä töitä koskevien rakennuslupien myöntämiselle, on mainittava seuraavista seikoista:

a) — —;

b) Omistajat toteuttavat omalla kustannuksellaan kaikki varsinaiset kunnallistekniset työt, ja osan yhdyskuntarakentamiseen liittyvistä tai niistä töistä, joita alueen liittäminen julkisiin palveluihin edellyttää — —; jos rakennustöiden toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset ovat pienempiä kuin tässä laissa tarkoitetuista varsinaisista kunnallisteknisistä töistä tai yhdyskuntarakentamiseen liittyvistä töistä perittävä maksu, omistaja suorittaa näiden erotuksen; kunta voi joka tapauksessa vaatia töiden suoran toteuttamisen sijaan maksua, jonka suuruus määräytyy suhteessa rakennuspaikkasuunnitelmassa edellytettyjen töiden todellisiin kustannuksiin rakentamisen laa-

juuden ja ominaisuuksien mukaisesti; maksu ei saa olla tämän lain 3 §:ssä tarkoitetussa kunnanvaltuuston päätöksessä määrättyjä maksuja pienempi".

26 Tämän lisäksi 15.4.1975 annetun Lombardian aluelain nro 51 22 §:n b momentissa luetellaan yhdyskuntarakentamiseen liittyvät työt, joihin kuuluu muun muassa kulttuuritoiminnalle varattujen tilojen rakentaminen.

Hallintomenettelyä koskeva Italian lainsäädäntö

27 Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativin (Hallintomenettelystä ja oikeudesta saada tutustua hallinnollisiin asiakirjoihin 7.8.1990 annetut uudet säännökset; jäljempänä laki nro 241/90) (GURI nro 192, 18.8.1992) 11 §:n mukaan viranomaiset "voivat tehdä kolmansien oikeuksia vahingoittamatta ja joka tapauksessa aina julkisen edun mukaisesti asianosaisten kanssa sopimuksen lopullisen hallintotoimen tarveharkintaan perustuvasta sisällöstä tai, laissa säädetyissä tapauksissa siitä, että tällainen sopimus korvaa hallintotoimen".

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

28 Kansallisen tuomioistuimen päätöksestä ilmenee, että tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty oikeudenkäynnissä, jossa vaaditaan kahdella eri kanteella Milanon kaupunginvaltuuston 12.9.1996 tekemän päätöksen nro 82/96 ja 16. ja 17.2.1998 tekemän päätöksen nro 6/98 kumoamista (jäljempänä riidanalaiset päätökset).

29 Milanon kaupunginvaltuusto hyväksyi päätöksellä nro 82/96 Scala 2001 -hanke nimisen useita eri vaiheita käsittävän rakennussuunnitelman.

30 Tässä hankkeessa oli tarkoitus toteuttaa seuraavat työt:

— La Scala -teatterin noin 30 000 neliömetrin suuruisen historiallisen rakennuksen restaurointi- ja kunnostustyöt.

— Ansaldo-kiinteistökompleksiin kuuluvien kaupungin rakennusten kunnostustyöt.

— Uuden noin 2 300 paikkaa käsittävän teatterin (jota kutsutaan tavanomaisesti nimellä Teatro alla Bicocca, mutta jonka virallinen nimi on Teatro degli Arcimboldi) (sekä 2 000 neliömetrin suuruisen pysäköintialueen) rakentaminen Bicocca-nimiselle alueelle 25 000 neliömetrin suuruiselle maa-alueelle; rakennukseen on tarkoitus sijoittaa aluksi La Scala -teatterin toiminnat teatterin restaurointi- ja kunnostustöiden ajaksi, minkä jälkeen rakennusta on tarkoitus käyttää kaikkiin teatterinäytösten edellyttämiin toimintoihin sekä muihin kulttuuritapahtumiin.

31 Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että Bicoccan alueella oltiin toteuttamassa laajaa yksityistä rakennuspaikkasuunnitelmaa, niin kutsuttua Bicocca-hanketta, jolla haluttiin muuttaa tämän entisen teollisuusalueen kaupunkikuvaa ja jossa oli kyse suuren rakennuskokonaisuuden kunnostamisesta. Hankkeessa rakennuspaikkasuunnitelmasta vastaavana omistajana oli muiden yksityisten omistajien ohella Pirelli. Tämä yksityinen hanke, joka käynnistettiin jo vuonna 1990, oli valmistumaisillaan tosiseikkojen tapahtumahetkellä. Asianomaisia alueita koskevassa yhdyskuntasuunnittelussa Milanon kaupunki oli päättänyt "kuntienvä-

listen", yleisen edun mukaisten perusrakenteiden toteuttamisesta. Se päätti, että Scala 2001 -hankkeeseen kuuluva uuden teatterin rakentaminen toteutettaisiin osana näitä rakenteita.

32 Milanon kaupunginvaltuusto oli vahvistanut päätöksellään nro 82/96 myös joukon sitoumuksia, jotka koskivat rakennustöiden toteuttamista, Scala 2001 -hankkeen aikataulua sekä rahoittamista hyväksymällä erityisen sopimuksen, jonka Milanon kaupunki oli tehnyt Pirellin, Ente Autonomo Teatro alla Scalan sekä Bicocca-hankkeen rakennuttajien edustajana toimivan MCS:n kanssa. Tässä 18.10.1996 allekirjoitetussa sopimuksessa vahvistettiin muun muassa Scala 2001 -hankkeen Bicocca-osan toteuttaminen seuraavasti:

— Pirelli vastaa hankkeen alustavan, lopullisen ja toimeenpanovaiheen koordinointikustannuksista samoin kuin La Scala-teatterin restauroinnin, Ansaldo-kiinteistökompleksiin kuuluvien rakennusten kunnostuksen ja Bicoccan teatterin rakennustöiden koordinointikustannuksista, kun taas töiden koordinoinnista käytännössä vastaa MCS.

— MCS vastaa rakennuspaikkasuunnitelman rakennuttajien edustajana rakennuspaikkasuunnitelman kohteena olevalla alueella ja tähän varatulla maa-alueella, jonka rakennuttajat olivat sitoutuneet luovuttamaan vastikkeetta Milanon kaupungille, Bicoccan teatterin (sekä tähän liitettävän pysäköintialueen) rakentamisesta yhdyskuntarakentamiseen liittyvänä työnä, ja teatterin rakennuskustannukset vähennetään Milanon kaupungille Italian kansallisen ja alueellisen lainsäädännön nojalla suoritettavista yhdyskuntateknisistä maksuista. Sopimuksen mukaan MCS sitoutui vastaamaan ainoastaan rakennuksen "ulko-osien" rakentamisesta ja laitteistojen sijoittamisesta. MCS sitoutui luovuttamaan rakennuksen ennen vuoden 1998 loppua.

— Bicoccan teatterin sisätilojen kunnostaminen annettiin sitä vastoin Milanon kaupungin tehtäväksi ja sen oli tarkoitus järjestää niiden toteuttamiseksi julkinen tarjouskilpailu.

33 Ordine degli Architetti ja De Amicis ovat erillisillä kanteilla vaatineet Tribunale amministrativo regionale per la Lombardiassa päätöksen nro 82/96 kumoamista.

34 Uusi kunnallishallinto päätti vuoden 1998 alussa uusista linjauksista, koska se halusi Bicoccan teatterin olevan kooltaan sellainen, että sinne mahtuu enemmän yleisöä kuin La Scala -teatteriin, minkä vuoksi Milanon kaupunginvaltuusto teki 16.—17.2.1998 päätöksen nro 6/98, jossa se muun muassa

— hyväksyi Bicoccan alueen uuden teatterin rakentamista koskevan alustavan suunnitelman,

— vahvisti, että kyseinen rakennusurakka toteutettaisiin siten, että rakennuspaikkasuunnitelman tehneet omistajat toteuttavat osan töistä suoraan "rakennuspaikkasuunnitelmaan koskevien sopimusvelvoitteidensa mukaisesti" — näiden vastattavaksi annetuista töistä aiheutuvien kustannusten arvioitiin nousevan 25 miljardiin Italian liiraan (ITL) — ja osa töistä toteutettaisiin Milanon kaupungin aloitteesta järjestettävän tarjouskilpailun avulla, ja

— muutti 18.10.1996 tehtyä sopimusta tiettyjen suunniteltujen toimenpiteiden toteuttamismääräaikojen osalta; Bicoccan teatterin luovuttamispäiväksi vahvistettiin 31.12.2000.

35 CNA ja Freyrie ovat erillisillä kanteillaan vaatineet Tribunale amministrativo regionale per la Lombardiassa päätöksen nro 6/98 kumoamista.

36 Kansallisessa tuomioistuimessa nostamissaan kahdessa kumoamiskanteessa, jotka on yhdistetty pääasian käsittelyä varten, kantajat riitauttavat kanteiden kohteena olevien päätösten pätevyyden Italian yhdyskuntasuunnittelua ja julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön sekä yhteisön oikeuden perusteella. Erityisesti yhteisön oikeuden osalta kantajat väittävät, että Bicoccan teatteri on julkinen rakennusurakka, joten Milanon kaupunginvaltuuston olisi pitänyt noudattaa yhteisön oikeussääntöjen mukaista tarjouspyyntömenettelyä. Kaupunginvaltuusto on sitä vastoin tehnyt riidanalaisilla päätöksillä urakkasopimuksen suoraan ja vahingoittanut näin ollen Ordine degli Architettin ja kantajina olevien arkkitehtien ammatillisia etuja.

37 Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia toteaa ennakkoratkaisupyynnössään muun muassa, että Milanon kaupunki on soveltanut asianmukaisesti Italian kansallista ja alueellista yhdyskuntasuunnittelua koskevaa lainsäädäntöä. Koska Tribunale amministrativo regionale per la Lombardialle oli kuitenkin epäselvää, onko kyseistä lainsäädäntöä jätettävä soveltamatta siltä osin kuin sen nojalla on mahdollista ilman kilpailuttamista toteuttaa sellainen yhdyskuntarakentamiseen liittyvä työ, jonka arvo ylittää direktiivissä vahvistetun kynnysarvon, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1. Onko sellainen kansallinen ja alueellinen lainsäädäntö, jonka mukaan rakennusurakoitsija (jolla on rakennuslupa tai hyväksytty rakennuspaikkasuunnitelma) voi toteuttaa suoraan kunnallisteknisiä töitä, joiden kustannukset vähennetään kokonaan tai osittain yhdyskuntateknisestä maksusta (lain nro 10/77 11 §; 17.8.1942 annetun lain nro 1150 28 ja 31 §; 5.12.1977 annetun Lombardian aluelain nro 60 8 ja 12 §) ristiriidassa direktiivin 93/37/ETY kanssa, kun otetaan huomioon ne kilpailuttamista koskevat

ehdottomat periaatteet, joita jäsenvaltioiden on yhteisön oikeuden mukaan noudatettava kaikkien sellaisten julkisten rakennusurakoiden toteuttamiseksi, joiden arvo on vähintään 5 000 000 [euroa]?

2. Voidaanko edellä mainituista kilpailuttamista koskevista periaatteista huolimatta katsoa, että sellaiset viranomaisten ja yksityisten väliset sopimukset (joita pidetään yleisesti hyväksyttyinä 7.8.1990 annetun lain nro 241 11 §:n nojalla) aloilla, joille on tyypillistä se, että viranomaiset valitsevat yksityisen tahon, jonka kanssa ne sopivat tietyntyyppisistä suorituksista, ovat yhteisön oikeuden mukaisia, silloin kun näiden suoritusten arvo ylittää alaa koskevissa direktiiveissä säädetyt kynnysarvot?"

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

Tutkittavaksi ottaminen

38 Milanon kaupunki ja FTS väittävät, ettei ensimmäisellä kysymyksellä ole mitään yhteyttä pääasian oikeudenkäynnin kohteeseen.

39 Ne huomauttavat, että pääasian oikeudenkäynnin kantajien, jotka ovat arkkitehtejä ja arkkitehtejä edustavia ammattijärjestöjä, aseman vuoksi, kansallinen tuomioistuin on tutkinut pääasian kanteet ainoastaan Bicoccan teatterin suunnittelutöiden jakamisen kannalta eikä rakennustöiden toteuttamisen kannalta.

Tällainen suunnittelutyö on näiden asianosaisten mukaan palvelusuoritus. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys liittyy kuitenkin julkisia rakennusurakoita koskevan direktiivin 93/37/EY tulkintaan eikä julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 18 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY (EYVL L 209, s. 1) tulkintaan.

40 Lisäksi koska kyseessä oleva suunnittelutyö on vain yksinkertaisesti tarjottu Milanon kaupungille, siitä aiheutuvat kustannukset eivät kuulu Bicoccan teatterin rakentamiskustannuksiin, jotka voitaisiin "vähentää" rakennusteknisestä maksusta, jos työ olisi toteutettu suoraan, mikä olisi voinut olla arkkitehtien etujen vastaista.

41 On huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisessa yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuimien yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityspiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (ks. mm. asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001, Kok. I-2099, 38 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vain, jos on ilmeistä, että yhteisön oikeuden tulkitsemisella, jota kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen, eikä yhteisöjen tuomioistuimella ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. mm. em. asia PreussenElektra, tuomion 39 kohta).

42 Esillä olevassa asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasian kantajat riitauttavat kanteiden kohteena olevat päätökset sen vuoksi, että niiden nojalla julkinen rakennusurakka, eli Bicoccan teatteri, oli voitu toteuttaa suoraan yhteisön oikeuden mukaista tarjouskilpailumenettelyä noudattamatta, mikä vahingoitti kantajien etuja. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee lisäksi, että kansallinen tuomioistuin on katsonut, että kantajien pääasiassa nostamat kanteet voidaan ottaa tutkittavaksi.

43 Ei ole epäilystäkään siitä, että jos Bicoccan teatterin rakennustöiden toteuttaminen edellyttää yhteisön oikeuden mukaista tarjouskilpailumenettelyä, tämän menettelyn voidaan katsoa käsittävän myös suunnittelutyöt. Se, että tällainen mahdollisuus on olemassa direktiivin mukaan, on vahvistettu direktiivin 1 artiklan a alakohdassa, jonka mukaan tässä direktiivissä "julkisia rakennusurakoita koskevilla sopimuksilla" tarkoitetaan sopimuksia, joiden tarkoituksena on rakennusurakan toteuttaminen tai sekä sen toteuttaminen että suunnittelu.

44 Tästä seuraa, että väite, jonka mukaan ensimmäisellä kysymyksellä ei ole mitään yhteyttä pääasian oikeudenkäynnin kohteeseen sen vuoksi, että se koskee direktiivin tulkintaa, on hylättävä.

45 Näiden huomautusten johdosta Bicoccan teatterin suunnittelutyön vastikkeettomuuteen perustuva väite ei voi olla omiaan asettamaan kyseenalaiseksi ensimmäisen kysymyksen merkityksellisyyttä esillä olevan asian kannalta.

46 Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava.

Aineellinen kysymys

47 Ensimmäinen kysymys koskee direktiivin yhteensopivuutta niiden pääasiassa kyseessä olevien kansallisten ja alueellisten säännösten kanssa, joiden mukaan kunnallisteknisiä töitä voidaan toteuttaa suoraan siten, että kyseisistä töistä aiheutuneet kustannukset vähennetään kokonaan tai osittain kunnallisteknisestä maksusta.

48 Aluksi on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole perustamissopimuksen 177 artiklaan perustuvassa ennakkoratkaisumenettelyssä toimivaltaa lausua kansallisen toimenpiteen yhteensopivuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Se on kuitenkin toimivaltainen esittämään kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa kansallista tuomioistuinta sen arvioidessa tätä yhteensopivuutta sen käsiteltäväksi saatetussa asiassa (ks. mm. yhdistetyt asiat C-37/96 ja C-38/96, Sodiprem ym., tuomio 30.4.1998, Kok. 1998, s. I-2039, 22 kohta).

49 Ensimmäisellä kysymyksellä voidaan näin ollen katsoa pyrittävän selvittämään, onko direktiivin vastaisena pidettävä sellaista kansallista yhdyskuntasuunnittelua koskevaa lainsäädäntöä silloin kun rakennusluvan tai hyväksytyn rakennuspaikkasuunnitelman haltija voi toteuttaa tämän lainsäädännön nojalla suoraan kunnallistekniset työt, joiden kustannukset vähennetään kokonaan tai osittain rakennusluvan myöntämiseen liittyvästä kunnallisteknisestä maksusta, ja kun kyseisten töiden arvo on vähintään yhtä suuri kuin direktiivissä vahvistettu kynnysarvo.

50 Jotta edellä esitetyllä tavalla uudelleen muotoiltuun kysymykseen voitaisiin vastata, on tutkittava, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltaista kunnallisteknisen työn suoraa toteuttamista pidettävä direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettuna julkisena rakennusurakkana.

51 Kyseisessä säännöksessä omaksutun määritelmän mukaan julkista rakennusurakkaa koskeva sopimus edellyttää seuraavien edellytysten täyttymistä: kyse on sellaisesta rahallista vastiketta vastaan tehdystä kirjallisesta sopimuksesta, joka on tehty toisaalta urakoitsijan ja toisaalta direktiivin 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetun hankintaviranomaisen välillä, ja jonka tarkoituksena on muun muassa jonkun direktiivissä tarkoitetun rakennusurakan tai rakennustyön toteuttaminen.

52 Koska "julkista rakennusurakkaa koskevan sopimuksen" olemassaolo on edellytys sille, että direktiiviä voidaan soveltaa, 1 artiklan a alakohtaa on tulkittava siten, että direktiivin tehokas vaikutus voidaan varmistaa. Tältä osin on olennaista korostaa, että direktiivillä pyritään, kuten sen johdanto-osasta sekä sen toisesta ja kymmenennestä perustelukappaleesta ilmenee, poistamaan julkisia rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvää sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat rajoitukset siten, että julkisten rakennusurakoiden alalla toteutuu todellinen kilpailu. Tämän kilpailun kehittyminen edellyttää tämän alan hankintoja koskevien ilmoitusten yhteisön laajuista julkisuutta, kuten kymmenennessä perustelukappaleessa on todettu.

53 On myös syytä huomauttaa, että jo direktiivissä itsessään määritellään se, mitä "hankintaviranomaisilla" (1 artiklan b alakohta), "rakennustyöllä" (1 artiklan a alakohta sekä liite II) sekä "rakennusurakalla" (1 artiklan c alakohta) tarkoitetaan.

54 Yhteisön lainsäätäjän määritelmä tukee näiden edellytysten merkitystä direktiivin tarkoituksen kannalta. Tästä seuraa, että näillä edellytyksillä on oltava ratkaiseva merkitys arvioitaessa sitä, onko käsiteltävänä olevassa asiassa kyse direktiivissä tarkoitetusta "julkista rakennusurakkaa koskevasta sopimuksesta".

55 Tämä merkitsee sitä, että sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse direktiivissä tarkoitetun rakennustyön toteuttamisesta tai sekä sen suunnittelusta että toteuttamisesta taikka hankintaviranomaiselle tarkoitetun rakennusurakan toteuttamisesta, näitä tilanteita on direktiivin 1 artiklan a alakohdassa mainitut muut edellytykset huomioon ottaen arvioitava siten, että varmistetaan, ettei direktiivin tehokas vaikutus vaarannu erityisesti silloin, kun näihin tilanteisiin liittyy sovellettavista kansallisista säännöksistä johtuvia erityispiirteitä.

56 Näiden kriteerien valossa on tutkittava, onko teatterin ulko-osien rakentamista koskevan yhdyskuntarakentamiseen liittyvän työn suoraa toteuttamista Italian yhdyskuntasuunnittelua koskevan lainsäädännön mukaisesti pidettävä "julkista rakennusurakkaa koskevana sopimuksena".

Hankintaviranomaista koskeva edellytys

57 Asiassa on riidatonta, että pääasiassa kyseessä olevaa kuntaa on pidettävä direktiivin 1 artiklan b alakohdassa tarkoitettuna alueellisena tai paikallisena viranomaisena ja että se kuuluu näin ollen tähän säännökseen sisältyvän hankintaviranomaisen määritelmän piiriin.

Direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetun rakennustyön tai rakennusurakan toteuttamista koskeva edellytys

58 Direktiivin 1 artiklan a alakohdan mukaan julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tarkoituksena on oltava

— johonkin direktiivin liitteessä II tarkoitettuun toimialaan liittyvän rakennustyön toteuttaminen tai sekä sen toteuttaminen että suunnittelu,

— direktiivin 1 artiklan c alakohdassa tarkoitetun rakennusurakan toteuttaminen tai sekä sen toteuttaminen että suunnittelu toisin sanoen rakennusurakan, joka muodostaa sellaisen talon- tai maanrakennustöiden kokonaisuuden, joka itsessään on tarkoitettu täyttämään taloudellisen tai teknisen tarkoituksen, taikka

— hankintaviranomaisen asettamat vaatimukset täyttävän rakennusurakan toteuttaminen millä tavalla tahansa.

59 On todettava, että lain nro 847/64 4 §:ssä mainitut yhdyskuntarakentamiseen liittyvät työt ovat talon- tai maanrakennustöitä ja ne kuuluvat näin ollen direktiivin liitteessä II tarkoitettuihin toimialoihin ja että ne ovat myös rakennusurakoita, jotka itsessään on tarkoitettu täyttämään taloudellinen tai tekninen tarkoitus. Kyseiset yhdyskuntarakentamiseen liittyvät työt täyttävät siten ainakin edellä mainitun kohdan ensimmäisessä ja toisessa luetelmakohdassa mainitut kriteerit.

60 Erityisesti teatterin ulko-osien rakentamisen osalta, josta pääasiassa on kyse, on todettava, että kyseistä rakennustyötä on pidettävä toimintana, joka kuuluu NACE:n ryhmään 501, jonka otsikkona on "Asuntojen, toimistotalojen, sairaaloiden ja muiden, sekä asuinkäyttöön tarkoitettujen rakennusten rakentaminen", ja jota direktiivin liite II koskee.

61 Tästä seuraa, että teatterin ulko-osien rakentamista koskevan yhdyskuntateknisen työn toteuttaminen kuuluu direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettuihin rakennustöihin.

62 Tämän tuomion 57—61 kohdasta ilmenee myös, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa on jo täytetty kaksi sellaista tärkeää edellytystä, toisin sanoen hankintaviranomaista koskeva edellytys sekä asianomaista rakennustyötä tai rakennusurakkaa koskeva edellytys, joiden perusteella voidaan päätellä, että kyse on "julkista rakennusurakkaa koskevasta sopimuksesta".

Sopimuksen olemassaoloa koskeva edellytys

63 Milanon kaupunki, Pirelli, MCS ja FTS katsovat, ettei kyseinen edellytys ole täyttynyt, koska Italian kansallisen ja alueellisen yhdyskuntasuunnittelua koskevan lainsäädännön mukaan pääsääntönä on yhdyskuntarakentamiseen liittyvien töiden suora toteuttaminen, ja tällä lainsäädännöllä on eri kohde, tavoitteet, ominaisuudet ja edut, joita sillä pyritään suojaamaan, kuin julkisia hankintoja koskevalla yhteisön lainsäädännöllä.

64 Ne korostavat lisäksi sitä, ettei paikallisviranomaisella ole oikeutta valita sitä henkilöä, jonka tehtäväksi yhdyskuntateknisten töiden toteuttaminen annetaan, koska lain mukaan tämä henkilö on rakennuspaikkasuunnitelmassa tarkoitettujen alueiden omistaja.

65 Vastaajan ja pääasian välintulijat toteavat lopuksi, että vaikka katsottaisiinkin, että yhdyskuntatekninen työ toteutetaan suoraan rakennuspaikkasuunnitelman perusteella tehdyn sopimuksen mukaisten sitoumusten perusteella, sopimusta koskeva edellytys ei ole kuitenkaan vielä täyttynyt. Koska rakennuspaikkasuunnitelman perusteella tehty sopimus on julkisoikeudellinen sopimus, johon liittyy julkisen vallan käyttöä ja joka ei kuulu yksilön yksityisen päätösvallan piiriin, kyse ei voi olla "sopimuksesta" direktiivin tarkoittamassa mielessä. Kunnan viranomaisilla on edelleen se toimivalta, jonka julkinen valta on sille

aluehallinnon alalla myöntänyt "mukaan lukien valta muuttaa tai kumota asemakaava tilanteen kehittymisen perusteella tai asettaa uusia arviointikriteereitä, jotka vastaavat paremmin edellä mainittuja tarpeita" (Corte di Cassazione, yhdistetyt jaostot, tuomio nro 6941, 25.7.1994). Samasta syystä esillä olevassa asiassa ei ole sellaisia tekijöitä, joiden voitaisiin katsoa muodostavan sopimuksen "perusteen" (causa) ja jotka ovat ominaisia yrityssopimukselle.

66 Aluksi on huomautettava, että se, että yhdyskuntarakentamiseen liittyvien töiden suoraa toteuttamista koskeva kansallisen oikeuden säännös on osa sellaista yhdyskuntasuunnittelua koskevien oikeussääntöjen kokonaisuutta, jolla on sille ominaiset luonteenpiirteensä ja jolla on erityinen tavoite, joka eroaa direktiivin tavoitteesta, ei riitä sen toteamiseksi, ettei yhdyskuntateknisten töiden suora toteuttaminen kuulu direktiivin soveltamisalaan silloin, kun kyseisen direktiivin soveltamisedellytykset muuten täyttyvät.

67 Tältä osin, kuten myös kansallinen tuomioistuin on todennut, lain nro 847/64 4 §:ssä mainittuja yhdyskuntarakentamiseen liittyviä töitä voidaan pitää julkisina rakennusurakoina yhtäältä sen vuoksi, että niiden varsinaisena tarkoituksena on täyttää sellaiset yhdyskuntatekniset tarpeet, jotka eivät rajoitu pelkkään asumiseen, ja toisaalta sen vuoksi, että toimivaltainen viranomainen vastaa kyseisistä töistä, koska sillä on oikeudellinen asiakirja, jonka avulla se voi varmistaa, että tarpeellinen yhdyskuntatekniikka voidaan taata kaikille alueen asukkaille.

68 Näillä seikoilla on merkitystä, koska ne tukevat sitä julkista käyttötarkoitusta, joka rakennustöillä on alusta alkaen.

69 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee tosin, että lain nro 1150/42 28 §:n 5 momentissa säädetään mahdollisuudesta toteuttaa suoraan yhdyskunta-

suunnitteluun perustuvia töitä rakennuspaikkasuunnitelmaa toteutettaessa ja että Lombardian aluelain nro 60/77 12 §:n mukaan, sellaisena kuin se on Lombardian aluelain nro 31/86 3 §:llä muutettuna, suoraa toteuttamista on pidettävä pääsääntönä. Näiden säännösten perusteella ei voida kuitenkaan katsoa, etteikö direktiivin 1 artiklan a alakohdan mukainen sopimusta koskeva edellytys olisi täyttynyt.

70 Edellä mainitusta Lombardian aluelainsäädännön säännöksestä näet seuraa, että kunnallishallinto voi aina vaatia töiden suoran toteuttamisen sijasta sellaisen maksun suorittamista, jonka suuruus määräytyy suhteessa töistä aiheutuviin todellisiin kustannuksiin sekä rakentamisen laajuuteen ja ominaisuuksiin. Toisaalta kunnallishallinnon ja rakennuspaikkasuunnitelman kohteena olevan maa-alueen omistajan tai omistajien on tehtävä joka tapauksessa rakennuspaikkasuunnitelmaan perustuva sopimus silloin, kun yhdyskuntateknisiä töitä toteutetaan suoraan.

71 On totta, että kunnallishallinnolla ei ole oikeutta valita sopimuskumppaniaan, koska lain mukaan kyseinen henkilö on välttämättä rakennuspaikkasuunnitelman kohteena olevan maa-alueen omistaja. Tämä seikka ei riitä kuitenkaan vielä siihen, etteikö kunnallishallinnon ja rakennuspaikkasuunnitelman tehneen tahon välistä suhdetta voitaisi pitää sopimusperusteisena, koska juuri heidän välillään tehdyssä rakennuspaikkasuunnitelman perusteella tehdyssä sopimuksessa määritellään ne yhdyskuntatekniset työt, jotka rakennuspaikkasuunnitelman tehneen tahon on kulloinkin toteutettava, sekä näihin liittyvät sopimusehdot mukaan lukien velvollisuus hankkia kyseisiä rakennustöitä koskeville suunnitelmille kunnan lupa. Kunnalla on lisäksi juuri näiden tahojen kanssa tehdyssä sopimuksessa annettujen sitoumusten perusteella oikeudellinen asiakirja, jonka avulla se voi varmistaa, että rakennuspaikkasuunnitelman perusteella tehdyssä sopimuksessa vahvistettu yhdyskuntatekniikka saadaan julkisen käyttötarkoituksensa mukaiseen käyttöön.

72 Tätä päätelmää tukee pääasiassa lisäksi se, että riidanalaisten päätösten mukaan Bicoccan teatteri on toteuttava osittain siten, että rakennuspaikkasuunnitelman tehneet tahot toteuttavat työt suoraan "rakennuspaikkasuunnitelmaa koskevien sopimusvelvoitteidensa mukaisesti" ja osittain Milanon kaupungin aloitteesta järjestettävän kilpailuttamisen avulla.

73 Toisin kuin pääasian vastaaja ja väliintulijat ovat väittäneet, se, että rakennuspaikkasuunnitelman perusteella tehty sopimus on julkisoikeudellinen ja siihen liittyy julkisen vallan käyttöä, ei ole ristiriidassa sen kanssa, etteikö direktiivin 1 artiklan a alakohdan mukaisen sopimusta koskevan edellytyksen voitaisi katsoa täyttyneen, vaan pikemminkin puoltaa tätä. Useissa jäsenvaltioissa hankintaviranomaisen ja urakoitsijan välinen sopimus on hallinnollinen sopimus, joka on sellaisenaan julkisoikeudellinen.

74 Edellä esitetty huomioon ottaen, rakennuspaikkasuunnitelman perusteella tehdyssä sopimuksessa määriteltyjen seikkojen ja tässä yhteydessä annettujen sitoumusten perusteella voidaan todeta, että direktiivin 1 artiklan a alakohdan mukainen sopimusta koskeva edellytys on täyttynyt.

75 Lisäksi on vielä todettava, että tämä tulkinta noudattaa direktiivin tärkeimpiä tavoitteita, eli kuten tämän tuomion 52 kohdassa on todettu, kilpailun toteuttamista julkisten rakennusurakoiden alalla. Alan avaaminen kilpailulle direktiivissä säädettyjen menettelyjen mukaisesti varmistaa nimenomaan sen, ettei julkinen valta suosisi joitakin perusteettomasti. Se, ettei julkinen valta voi valita sopimuskumppaniaan, ei voi näin ollen sellaisenaan olla perusteena sille, ettei direktiiviä voida soveltaa, koska tällainen mahdollisuus merkitsisi sitä, että yhteisön kilpailun ulkopuolelle jätettäisiin sellaisen rakennusurakan toteuttaminen, johon tätä direktiiviä olisi muussa tapauksessa pitänyt soveltaa.

Sopimuksen vastikkeellisuutta koskeva edellytys

76 Pääasian vastaajan ja väliintulijoiden mukaan sopimus ei ole missään tapauksessa täysin kaksipuolinen, koska kunnalla ei ole velvollisuutta vastasuoritukseen. Rakennuspaikkasuunnitelman tehneen tahon oikeus saada rakennuslupa ei riipu

yhdyskuntateknisen maksun suorittamisesta tai yhdyskuntateknisten töiden suorasta toteuttamisesta, eikä aluesuunnittelun toteuttamiseen liittyvä alueiden varustaminen kunnallistekniikalla perustu siitä saatavaan taloudelliseen hyötyyn tai hyötyyn, joka rakennusluvan haltijalle tästä koituu.

77 Tältä osin on korostettava, että sopimuksen vastikkeellisuudella tarkoitetaan sellaista vastasuoritusta, jonka asianomainen viranomainen tekee niiden töiden toteuttamisen perusteella, joista direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitetussa sopimuksessa on kyse ja jotka saadaan viranomaisen käyttöön.

78 Kysymystä siitä, onko suoraan toteutettava yhdyskuntatekniikkaa koskeva sopimus kunnallishallinnolle vastikkeellinen, on pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa tarkasteltava erityisesti Italian yhdyskuntasuunnittelua koskevan lainsäädännön erityispiirteiden kannalta.

79 Lain nro 1150/42 28 §:n 5 momentin 2 kohdasta ja Lombardian aluelain 12 §:n b momentista, sellaisena kuin se on Lombardian aluelain nro 31/86 3 §:llä muutettuna, ilmenee, että juuri rakennuspaikkasuunnitelman kohteena olevien alueiden omistajat vastaavat varsinaisista kunnallisteknisistä töistä aiheutuvista kustannuksista, sekä osasta niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat rakennussuunnitelman perusteella tehtävistä yhdyskuntarakentamiseen liittyvistä töistä tai sellaisista töistä, joita alueen liittäminen julkispalveluihin edellyttää.

80 Lain nro 10/77 11 §:n 1 momentissa säädetään puolestaan, että yhdyskuntateknistä maksuvelvollisuutta, joka suoritetaan saman lain 3 §:n mukaan rakennusluvan myöntämisen yhteydessä, voidaan "osittain alentaa tai se voidaan poistaa kokonaan, jos rakennusluvan haltija sitoutuu toteuttamaan suoraan yhdyskuntatekniset työt — — ".

81 Lain nro 10/77 11 §:n 1 momentissa käytetyn ilmaisun "alentaa" perusteella voidaan katsoa, että hyväksyessään yhdyskuntateknisten töiden suoran toteuttamisen, kunnallishallinto luopuu oikeudestaan periä saman lain 3 §:ssä tarkoitettuun maksuvelvollisuuteen perustuvaa saatavaansa.

82 Pääasian vastaaja ja väliintulijat sekä Italian hallitus väittävät, ettei tällaista tulkintaa voida hyväksyä, erityisesti koska yhdyskuntateknisen maksun suorittamisesta on säädetty vain vaihtoehtona yhdyskuntateknisten töiden suoralle toteuttamiselle, ja koska näin ollen on virheellistä katsoa, että kunnalla olisi joka tapauksessa aina olemassa sellainen rahamääräinen saatava, jonka perimisestä kunnallishallinto luopuu siinä tapauksessa, että yhdyskuntatekniset työt päätetään toteuttaa suoraan. Yhdyskuntateknisten töiden suora toteuttaminen on edullista siksi, että rakennuspaikkasuunnitelman tehnyt maanomistaja voi käyttää vapaasti rakennusoikeuttaan, koska hänet on vapautettu velvollisuudesta maksaa rakennusluvan yhteydessä perittävä yhdyskuntatekninen maksu. Ilmaisu "alentaa" viittaa siten vastaajan ja väliintulijoiden mukaan tältä osin oikeuteen suorittaa yhdyskuntatekniset työt eikä sellaiseen vastikkeeseen tai mihinkä tahansa muuhunkaan etuun, jonka kunta myöntää rakennuspaikkasuunnitelman tehneille tahoille.

83 Koska nämä väitteet perustuvat Italian yhdyskuntasuunnittelua koskevan lainsäädännön tulkintaan ja siihen, millä tavoin tässä lainsäädännössä on luonnehdittu yhdyskuntateknistä maksua koskevan velan ja yhdyskuntateknisten töiden suoran toteuttamisen välistä suhdetta, on tukeuduttava siihen, miten kansallinen tuomioistuin on arvioinut asiaa.

84 Kansallinen tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyynnössään, että pääasian vastaajan ja väliintulijoiden väitteistä poiketen, rakennusluvan tai hyväksytyn rakennuspaikkasuunnitelman haltija, joka toteuttaa yhdyskuntateknisiä töitä, ei suorita mitään ilmaiseksi, koska hän näin suorittaa samansuuruisen kunnalle syntyvän saatavan rahassa suoritettavaa erotusta lukuun ottamatta eli yhdys-

kuntateknisen maksun, ilman, että tämän velvollisuuden valinnainen luonne, eli se, suoritetaanko rahamääräinen maksu vai toteutetaanko yhdyskuntatekniset työt suoraan, merkitsisi eron tekemistä velvollisuuden syntyperusteiden välillä sen mukaan, miten se pannaan täytäntöön (tai mitä lainsäätäjä on tältä osin vahvistanut).

85 Tämä kansallisen lainsäädännön tulkinta on direktiivin tavoitteen mukainen, sellaisena kuin kyseinen tavoite on mainittu tämän tuomion 52 kohdassa, ja tällaisella tulkinnalla voidaan näin ollen varmistaa direktiivin tehokas vaikutus.

86 Tästä seuraa, että sopimuksen vastikkeellisuutta koskevan edellytyksen on katsottava täyttyneen esillä olevassa asiassa.

Sopimuksen kirjallista muotoa koskeva edellytys

87 Tältä osin on riittävää todeta, ettei tätä seikkaa ole asiassa kiistetty ja että kunnan ja rakennuspaikkasuunnitelman tehneen maanomistajan tai maanomistajien välinen rakennuspaikkasuunnitelman perusteella tehty sopimus on tehty kirjallisesti.

Urakoitsijaa koskeva edellytys

88 Pääasian vastaajan ja väliintulijoiden sekä Italian hallituksen mukaan tämä edellytys ei ole täyttynyt, koska rakennuspaikkasuunnitelman tehnyttä tahoa ei

voida rinnastaa urakoitsijaan tai rakennusyritykseen, vaan hän on rakennuspaikkasuunnitelman tehnyt taho pelkästään rakennuspaikkasuunnitelman kohteena olevien maa-alueiden omistuskirjan perusteella. Rakennuspaikkasuunnitelman tehneen tahon ei tarvitse täyttää erityisiä teknistä ja taloudellista suorituskykyä koskevia edellytyksiä, lukuun ottamatta velvollisuutta tarjota riittävät vakuudet kunnalle rakennuspaikkasuunnitelman perusteella tehtyyn sopimukseen sisältyvien sitoumusten osalta.

89 Lisäksi niistä vastauksista, jotka on annettu yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, seuraa, että yhdyskuntateknisten töiden suunnittelusta ja toteuttamisesta vastaavien urakoitsijoiden valitsemisesta huolehtii yksinomaan sellainen rakennuspaikkasuunnitelman tehnyt taho, jolle on myönnetty rakennuslupa. Viimeksi mainittu toteuttaa yhdyskuntatekniset työt omaan lukuunsa eikä kunnan lukuun, jolle se on sitoutunut luovuttamaan työt sen jälkeen kuin ne ovat valmistuneet.

90 Tältä osin todettakoon, että direktiivin 1 artiklan a alakohdassa ei edellytetä, että jotta hankintaviranomaisen kanssa sopimuksen tehnyt henkilö voitaisiin katsoa urakoitsijaksi, tämän olisi itse kyettävä toteuttamaan välittömästi sovittu urakka. Riittää, että kyseinen henkilö kykenee toteuttamaan kyseessä olevan urakan ja että hän pystyy antamaan tämän osalta riittävät vakuudet.

91 Myös direktiivin 20 artiklassa todetaan, että "hankintaviranomainen voi sopimusasiakirjoissa pyytää tarjoajaa ilmoittamaan tarjouksessaan, minkä osan sopimuksesta tämä mahdollisesti aikoo antaa alihankintana kolmansille".

92 Samaa ajatusta noudattaen yhteisöjen tuomioistuin on katsonut direktiivin 92/50/ETY osalta, että direktiivin nojalla palvelujen suorittaja voi esittää selvi-

tyksen jonkin toisen yksikön resursseista osoittaakseen, että se täyttää julkisista palveluhankinnoista tehtävää sopimusta koskevaan tarjouskilpailumenettelyyn osallistumista varten asetetut rahoitukselliset, taloudelliset ja tekniset edellytykset, jos palvelujen suorittaja niiden siteiden oikeudellisesta luonteesta riippumatta, jotka sillä on tällaisiin muihin yksiköihin, kykenee esittämään näytön siitä, että sillä on todella käytettävissään näiden yksiköiden resurssit, jotka ovat välttämättömiä sopimuksen täyttämiseksi (ks. asia C-176/98, Holst Italia, tuomio 2.12.1999, Kok. 1999, s. I-8607).

93 Oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa rakennusluvan omaavalla rakennuspaikkasuunnitelman tehneellä taholla on kunnallishallinnon kanssa tehdyssä rakennuspaikkasuunnitelman perusteella tehdyssä sopimuksessa annettujen sitoumusten perusteella velvollisuus toimittaa kunnallishallinnolle riittävät vakuudet kunnalle luovutettavien yhdyskuntateknisten töiden toteuttamisesta, ja että urakoitsija, jonka se valitsee toteuttamaan kyseiset työt, on myös sopimuspuolena kunnallishallinnon kanssa tehdyissä sopimuksissa. Pääasiassa on kyse juuri tästä, koska MCS on sopimuspuolena niissä sopimuksissa, jotka Milanon kaupunki on tehnyt Pirellin kanssa.

94 Näin ollen sen perusteella, että tonttijaosta vastaava taho ei voi toteuttaa itse niitä yhdyskuntateknisiä töitä, joista asiassa on kyse, tai sen perusteella, että näiden töiden toteuttamisesta vastaavan urakoitsijan valitsee juuri rakennusluvan saanut rakennuspaikkasuunnitelman tehnyt taho eikä kunnallishallinto, ei voida katsoa, ettei edellä mainittu edellytys ole täyttynyt.

95 Lisäksi sen perusteella, että rakennusluvan haltija toteuttaa yhdyskuntatekniset työt omaan lukuunsa ennen kuin se luovuttaa ne kunnalle, ei voida katsoa, ettei kuntaa voida pitää hankintaviranomaisena yhdyskuntateknisten töiden toteuttamisen osalta.

96 Näin ollen myös urakoitsijaa koskevan edellytyksen on katsottava täyttyneen.

97 Edellä mainittu huomioon ottaen voidaan todeta, että yhdyskuntateknisten töiden suora toteuttaminen Italian yhdyskuntasuunnittelua koskevan lainsäädännön mukaisesti on direktiivin 1 artiklan a alakohdassa tarkoitettu "julkista rakennusurakkaa koskeva sopimus".

98 Tästä seuraa, että koska tällaisen yhdyskuntateknisen työn arvioidut kustannukset ilman arvonlisäveroa ovat vähintään yhtä suuret kuin direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa vahvistettu kynnys, direktiiviä on sovellettava.

99 Tämä merkitsee sitä, että kunnallishallinnolla on velvollisuus noudattaa edellä mainitussa direktiivissä säädettyjä menettelyjä aina kun se tekee tällaisen julkista rakennusurakkaa koskevan sopimuksen.

100 Tämä ei tarkoita kuitenkaan sitä, että direktiivin noudattaminen yhdyskuntateknisiä töitä toteutettaessa edellyttäisi, että kunnallishallinnon juuri itse on sovellettava tämän direktiivin mukaisia hankintasopimusten tekomenettelyjä. Direktiivin tehokas vaikutus voidaan turvata myös siten, että kansallisen lainsäädännön mukaan kunnallishallinnon on mahdollista velvoittaa rakennusluvan saanut rakennuspaikkasuunnitelman tehnyt taho näiden viranomaisten kanssa tekemiensä sopimusten perusteella toteuttamaan sovitut työt direktiivissä säädettyjä menettelyjä noudattaen täyttääkseen kunnallishallinnolle kyseisen direktiivin nojalla tältä osin kuuluvat velvoitteet. Tässä tapauksessa rakennussuunnitelman tehneen tahon on katsottava niiden kunnan kanssa tehtyjen sopimusten perusteella, jotka vapauttavat sen suorittamasta yhdyskuntateknistä maksua yhdyskuntateknisten töiden toteuttamista vastaan, saaneen kunnalta nimenomaisen valtuutuksen toteuttaa nämä työt. Tällaisesta muille kuin hankintaviranomaisille annetusta mahdollisuudesta soveltaa julkistamista koskevia direktiivin sääntöjä on säädetty nimenomaisesti direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa julkisten käyttöoikeusurakoiden osalta.

101 Direktiivissä säädettyjen menettelyjen osalta direktiivin 7 artiklan 4 kohdasta sekä 11 artiklan 2 kohdasta ja 9 kohdasta seuraa, että hankintaviranomaisen,

joka haluaa tehdä julkista rakennusurakkaa koskevan sopimuksen, on ilmoitettava aikeestaan julkaisemalla ilmoitus Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä, jollei kyse ole direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa tyhjentävästi luetelluista tapauksista, joissa hankintaviranomaisilla on oikeus noudattaa neuvottelumenettelyä julkaisematta ennalta sopimusta koskevaa ilmoitusta.

102 Tässä tapauksessa yhdenkään oikeudenkäyntiasiakirjoihin sisältyvän seikan perusteella ei voida katsoa, että yhdyskuntateknisten töiden suora toteuttaminen Italian yhdyskuntasuunnittelua koskevan lainsäädännön mukaisesti voisi kuulua direktiivin 7 artiklan 3 kohdassa mainittuihin tapauksiin.

103 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että direktiivin mukaisena ei voida pitää sellaista kansallista yhdyskuntasuunnittelua koskevaa lainsäädäntöä, jonka mukaan direktiivissä säädetyistä menettelyistä riippumatta rakennusluvan tai hyväksytyn rakennuspaikkasuunnitelman haltija voi toteuttaa suoraan yhdyskuntateknisiä töitä, joiden kustannukset vähennetään kokonaan tai osittain rakennusluvan myöntämisen yhteydessä suoritettavista maksuista, silloin kun kyseisten töiden arvo on vähintään yhtä suuri kuin tässä direktiivissä vahvistettu kynnysarvo.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

104 CNA katsoo, ettei tämä kysymys ole asian kannalta merkityksellinen. Koska yksikään lain nro 241/90 11 §:ssä säädetyistä edellytyksistä ei ole täyttynyt pääasiassa ja kun otetaan huomioon se, että julkisia hankintoja koskevista sopimuksista annetuissa direktiiveissä säädetyistä menettelyistä riippumatta

tehdyt sopimukset vahingoittavat kiistatta niiden urakoitsijoiden tai yksityisten ammatinharjoittajien oikeuksia, jotka haluaisivat päästä tällaisten sopimusten sopimuspuoliksi, lain nro 241/90 11 §:ää ei voida soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.

105 Tarvitsematta ottaa kantaa CNA:n esittämiin väitteisiin, on todettava, että kansallinen tuomioistuin ei ole yksilöinyt niitä yhteisön oikeuden säännöksiä, joita se haluaa yhteisöjen tuomioistuimen tulkitsevan, eikä niitä Italian asianomaisen lainsäädännön nimenomaisia kohtia, joiden soveltaminen pääasian oikeudenkäynnissä voisi tuoda esiin ongelmia yhteisön oikeuden kannalta.

106 Näiden tietojen puuttuessa on mahdotonta rajata sitä yhteisön oikeuden säännösten tulkintaa koskevaa konkreettista ongelmaa, joka voi tulla esiin pääasian oikeudenkäynnissä.

107 Näin ollen on todettava, ettei toista kysymystä voida ottaa tutkittavaksi.

Oikeudenkäyntikulut

108 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian hallitukselle 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 (kuudes jaosto)

on ratkaissut Tribunale amministrativo regionale per la Lombardian 11.6.1998 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/37/ETY vastaisena on pidettävä sellaista kansallista yhdyskuntasuunnittelua koskevaa lainsäädäntöä, jonka mukaan rakennusluvan tai hyväksytyn rakennuspaikkasuunnitelman haltija voi toteuttaa tässä direktiivissä säädetyistä menettelyistä riippumatta suoraan yhdyskuntateknisiä töitä, joiden kustannukset vähennetään kokonaan tai osittain rakennusluvan myöntämisen yhteydessä suoritettavasta yhdyskuntateknisestä maksusta, ja kun kyseisten töiden arvo on vähintään yhtä suuri kuin tässä direktiivissä vahvistettu kynnysarvo.

Gulmann Skouris Puissochet

Schintgen Macken

Julistettiin Luxemburgissa 12 päivänä heinäkuuta 2001.

R. Grass C. Gulmann

kirjaaja kuudennen jaoston puheenjohtaja