

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

18 декември 2007 година *

По дело C-357/06

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Италия) с акт от 16 юни 2006 г., постъпил в Съда на 30 август 2006 г. в рамките на производство по дело

Frigerio Luigi & C. Snc

срещу

Община Triuggio,

в присъствието на:

Azienda Servizi Multisetoriali Lombarda — A.S.M.L. SpA,

СЪДЪТ (четвърти състав)

състоящ се от: г-н G. M. Arestis, председател на осми състав, изпълняващ функцията на председател на четвърти състав, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н E. Juhász (докладчик), г-н J. Malenovský и г-н T. von Danwitz, съдии,

* Език на производството: италиански.

генерален адвокат: г-н D. Ruiz-Jarabo Colomer,
секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 18 октомври 2007 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Frigerio Luigi & C. Snc, от адв. M. Voifava, avvocato,

— за Комисията на Европейските общности, от г-н C. Zadra и г-н X. Lewis, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

¹ Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 26 от Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (ОВ L 209, стр. 1, Специално

издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 50), изменена с Директива 2001/78/ЕО на Комисията от 13 септември 2001 г. (ОВ L 285, стр. 1, наричана по-нататък „Директива 92/50“), на член 4, параграф 1 от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, стр. 114, Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116), на членове 39 ЕО, 43 ЕО, 48 ЕО и 81 ЕО, на член 9 от Директива 75/442/ЕИО на Съвета от 15 юли 1975 г. относно отпадъците (ОВ L 194, стр. 39), изменена с Директива 91/156/ЕИО на Съвета от 18 март 1991 г. (ОВ L 78, стр. 32, наричана по-нататък „Директива 75/442“), както и на член 7 от Директива 2006/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 година относно отпадъците (ОВ L 114, стр. 9, Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 16, стр. 45).

- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Frigerio Luigi & C. Snc (наричано по-нататък „Frigerio“), събирателно дружество по италианското право и община Triuggio по повод на възлагането на договор за обществена поръчка за управление на услугата за почистване на града.

Правна уредба

Общностна правна уредба

- 3 Директива 92/50 цели да координира процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги. Според нейното второ съображение тя съдейства за постепенното установяване на вътрешния пазар, който обхваща зона без вътрешни граници, в която се гарантира свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали.

- 4 Шестото съображение на тази директива посочва по-специално, че е необходимо да се премахнат пречките пред свободното движение на услугите и че следователно доставчиците на услуги могат да бъдат или физически или юридически лица.
- 5 Съгласно двайсетото съображение от посочената директива, за да се преустановят практиките на ограничаване на конкуренцията по принцип и в частност на участието в обществените поръчки на граждани на други държави-членки, е необходимо да се подобри достъпът на доставчиците на услуги до процедурите за възлагане на обществени поръчки.
- 6 Член 26 от Директива 92/50 има следното съдържание:

„1. Групи от доставчици на услуги могат да представят оферти. Преобразуването на такива групи в определена юридическа форма не може да се изисква, за да могат да представят оферта, но възлагащият орган може да предвиди такова изискване към избраната група след като ѝ бъде възложена обществената поръчка.

2. Кандидати или оференти, които, съгласно законодателството на държавата-членка в която са установени, имат право да предоставят въпросните услуги, не могат да бъдат отхвърляни единствено на основание, че съгласно законодателството на държавата-членка, в която е възложена поръчката, от тях се изисква да бъдат или физически или юридически лица.

3. Въпреки това към юридическите лица може да бъде предявено изискване да посочат в офертата или заявлението си за участие, имената и съответната професионална квалификация на лицата, които отговарят за изпълнението на съответната услуга.“ [неофициален превод]

- 7 Директива 92/50 е отменена с изключение на член 41 от нея, считано от 31 януари 2006 г. и е заменена от директива 2004/18. Съдържанието на член 26 от Директива 92/50 е възпроизведено по същество в член 4 от Директива 2004/18.

Национална правна уредба

- 8 Законодателен декрет № 267 относно единен текст на законите за организация на местните органи (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) от 18 август 2000 г. (редовно приложение на GURI № 227 от 28 септември 2000 г.), изменен с Декрет-закон № 269 относно неотложни разпоредби за подпомагане на развитието и за подобряване на положението на обществените финанси (disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) от 30 септември 2003 г. (редовно приложение на GURI № 229 от 2 октомври 2003 г.), преработен в закон, след изменение, със закон № 326 от 24 ноември 2003 г. (редовно приложение на GURI № 274 от 25 ноември 2003 г., наричан по-нататък „Законодателен декрет № 267/2000“), урежда по-специално начините на възлагане на поръчки за извършване на обществени услуги на местно ниво от икономически интерес. Член 113, параграф 5 от посочения законодателен декрет гласи:

„Предоставянето на услуги се извършва според секторната уредба и при спазване на уредбата на Европейския съюз при възлагане на извършването на услугите:

- а) на капиталови дружества, избрани посредством тръжна процедура;

- б) на дружества със смесен обществен и частен капитал, в които частният съдружник е избран посредством тръжна процедура, гарантираща

спазването на националните и общностните разпоредби в областта на конкуренцията според насоките в актове или в специфични циркулярни писма, приети от компетентните органи;

в) на дружества с изцяло обществен капитал при условие, че публичният орган или публичните органи титуляри на капитала упражняват контрол върху дружеството, който е аналогичен на този, който е упражняван върху техните собствени услуги и че дружеството осъществява основната част от дейността си с публичния орган или публичните органи, които го контролират.“

9) Що се отнася до конкретния сектор на отпадъците, член 2, параграф 6 от регионалният закон на Регион Ломбардия № 26 относно уредбата на услугите на местно ниво от общ икономически интерес [—] Норми в областта на управлението на отпадъците, енергията, използването на подпочвения пласт и водните ресурси (*disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche*) от 12 декември 2003 г. (редовно приложение на *Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia* № 51 от 16 декември 2003 г., наричан по-нататък „регионален закон № 26“), предвижда:

„Предоставянето на услуги е поверено на капиталови дружества, избрани посредством тръжна процедура или процедури, съвместими с националната и общностната уредба в областта на конкуренцията; [...]“

10) Съгласно член 198, параграф 1 от Законодателен декрет № 152 относно нормите в областта на околната среда (*norme in materia ambiente*) от 3 април 2006 г. (редовно приложение на *GURI* № 88 от 14 април 2006 г.):

„[...] общините продължават управлението на градските отпадъци и на сходни с тях отпадъци, предназначени за обезвреждане при режим на монопол във формите, посочени в член 113, параграф 5 от Законодателния декрет [№ 267/2000].“

Фактическите обстоятелства и преюдициалните въпроси

- 11 С Решение № 53 от 29 ноември 2005 г. (наричано по-нататък „решение № 53“), общинският съвет на община Triuggio възлага за срок от пет години считано от 1 юли 2006 г. управлението на услугата за почистване на града в общинската територия на Azienda Servizi Multisetoriali Lombarda — A.S.M.L. SpA (наричано по-нататък „ASML“).
- 12 Със същото решение, посоченият съвет се ангажира да придобие портфейл от акции, позволяващ на общинската администрация „да се приобщи към всички последици, да реструктурира и да регламентира, както от организационна гледна точка, така и от функционална гледна точка, отношенията с [ASML], за да предостави [на община Triuggio] правомощие за ориентиране и контрол върху предприятието, аналогично на упражняваното върху неговите собствени услуги“.
- 13 Frigerio, което осигурявало управлението на въпросната услуга от 1 януари 1996 г. до 30 юни 2006 г. във временно съдружие с друго събирателно дружество по италианското право, подава жалба срещу Решение № 53 пред Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (регионален административен съд на регион Ломбардия). В рамките на жалбата то изтъква, че общинският съвет на община Triuggio не е имал право да възлага направо въпросната поръчка, а е бил длъжен да направи покана за участие в търг, в съответствие с приложимото общностно законодателство в областта на обществените поръчки и с член 113, параграф 5 от Законодателен декрет № 267/2000.
- 14 Община Triuggio, както и ASML, претендират за отхвърляне на тази жалба, но също така повдигат и възражение за недопустимостта ѝ. В това отношение, те твърдят по-специално, че жалбата е недопустима поради липса на правен интерес от страна на Frigerio, след като то е учредено под формата на

персонално търговско дружество (събирателно дружество), поради което не може да претендира за възлагането на оспорваната поръчка, тъй като член 113, параграф 5 от Законодателен декрет № 267/2000 допуска възлагането на обществени услуги на местно ниво, като тази за почистване на града, само на капиталови дружества.

15 При тези обстоятелства Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Разпоредбата на член 4, параграф 1 от Директива [2004/18] или аналогичната ѝ, намираща се в параграф 2 на член 26 от Директива [92/50] (ако се приеме, че последната е приложима), според която, кандидатите или оферентите които, съгласно законодателството на държавата-членка в която са установени, имат право да предоставят съответните услуги, не могат да бъдат отхвърляни единствено на основание, че съгласно законодателството на държавата-членка, в която е възложена поръчката, от тях се изисква да бъдат или физически или юридически лица, определя ли основен принцип на общностното право, който може да има предимство пред формалното ограничение, установено в член 113, параграф 5 от Законодателен декрет № 267/2000 и в член 2, параграф 6 и член 15, параграф 1 от регионалния закон [№ 26], и следователно да се наложи спазването му така, че да осигури участието в търгове също на кандидати, които нямат формата на капиталови дружества?

2) В случай, че Съдът не счете, че споменатата по-горе уредба представлява израз на основен принцип на общностното право, то представлява ли разпоредбата на член 4, параграф 1 от Директива [2004/18] или аналогичната ѝ, намираща се в параграф 2 на член 26 от Директива [92/50] (ако се

приеме, че последната е приложима), имплицитно следствие или „производен принцип“ от принципа за конкуренция, разглеждан във връзка с принципа за административна прозрачност и принципа на забрана за дискриминацията на основание на националността, и трябва ли тази разпореда следователно да се счита за пряко приложима и имаща предимство пред евентуално противоречащите ѝ национални разпоредби, приети от държавите-членки за уреждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, попадащи извън полето на пряката приложимост на общностното право?

- 3) Съответстват ли разпоредбите на член 113, параграф 5 от Законодателен декрет № 267/2000, както и на член 2, параграф 6 и член 15, параграф 1 от регионалния закон [№ 26], на общностните принципи, произтичащи от членове 39 [ЕО] (принцип на свободно движение на работници в Общността), 43 [ЕО] (свобода на установяване), 48 [ЕО] и 81 [ЕО] (споразумения, ограничаващи конкуренцията) [...], и, в случай, че бъдат приети за несъответстващи, следва ли приложението на въпросните национални разпоредби да се изключи поради противоречие с общностните разпоредби, които имат пряка приложимост и предимство пред вътрешните разпоредби?
- 4) Разпоредбите на член 113, параграф 5 от Законодателен декрет № 267/2000, както и на член 2, параграф 6 и на член 15, параграф 1 от регионалния закон [№ 26] съответстват ли на разпоредбата на член 9, параграф 1 от Директива [75/442] или на аналогичната ѝ, намираща се в член 7, параграф 2 от Директива [2006/12] (ако се приеме, че последната е приложима), които предвиждат съответно, че „[...] всеки орган или предприятие, което осъществява операциите, специфицирани в приложение II А [от Директива 75/442] следва да получи разрешително от компетентния орган, предвиден в член 6 [от същата директива]“ [неофициален превод] и, че „планове, посочени в параграф 1 [от Директива 2006/12] (управление на отпадъци), могат например да обхващат: а) физическите или юридическите лица, оправомощени да осъществяват управление на отпадъци [...]“?

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

- 16 В самото начало следва да се отбележи, че в съответствие с постоянната съдебна практика, в рамките на производството по член 234 ЕО, основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, националният съд е компетентен да извърши всяка преценка на обстоятелствата по делото (виж. по-специално Решение от 16 юли 1998 г. по дело *Dumon et Froment*, C-235/95, Recueil, стр. I-4531, точка 25; Решение от 11 юли 2006 г. по дело *Chacón Navas*, C-13/05, Recueil, стр. I-6467, точка 32, и Решение от 8 ноември 2007 г. по дело *ING. AUER*, C-251/06, Сборник, стр. I-9689, точка 19).
- 17 В това отношение от преюдициалното запитване и по-специално от първия и втория въпрос следва, че препращащата юрисдикция се основава на предпоставка, според която въпросната обществена поръчка по главното производство се урежда от една от общностните директиви за обществени поръчки за услуги, а именно от Директива 92/50 или от Директива 2004/18. Тази предпоставка се подкрепя по-нататък и от доказателствата, представени пред Съда, като Решение № 53, чийто текст е приложен към становището на *Frigerio* и което показва, че стойността на въпросната поръчка по главното производство надхвърля прага на прилагане на посочените директиви. По-нататък, от представените по време на съдебното заседание становища следва, че насрещната престация за посочената поръчка идва от община *Triuggio*, така че поръчката не може да се квалифицира като концесия за услуги.
- 18 При тези обстоятелства и предвид факта, че споменатото решение датира от 29 ноември 2005 г., следва да се приеме, че Директива 92/50 се прилага *ratione materiae* и *ratione temporis* към обстоятелствата по главното производство.
- 19 Поради това, първият и вторият въпрос, които следва да се разгледат заедно, трябва да се преформулират в смисъл, че препращащата юрисдикция пита на

първо място, дали член 26, параграф 2 от Директива 92/50 допуска национални разпоредби, като тези по главното производство, които ограничават представянето на оферти в процедура за възлагане на обществена поръчка за услуги до заинтересовани лица, чиято правна форма е капиталово дружество. При условията на евентуалност посочената юрисдикция пита за последиците от евентуален утвърдителен отговор за тълкуването и прилагането на националното право.

- 20 В съответствие с член 26, параграф 2 от Директива 92/50, възлагащите органи не могат да отхвърлят кандидати или оференти, които по силата на законодателството на държавата-членка, в която са установени, имат право да предоставят въпросната услуга, единствено на основание, че по силата на законодателството на държавата-членка, в която е възложена поръчката, от тях се изисква да бъдат или физически или юридически лица.
- 21 От тази разпоредба следва, че възлагащите органи не могат също да отстраняват от тръжна процедура кандидати или оференти, които имат право да предоставят въпросната услуга по силата на законодателството на съответната държавата-членка, единствено на основание, че тяхната правна форма не съответства на специфична категория юридически лица.
- 22 От това следва, че посочената разпоредба не допуска никаква национална уредба, която изключва възлагането на обществени поръчки за услуги, чиято стойност надхвърля прага за прилагане на Директива 92/50 на кандидатите или оферентите, които имат право да предоставят въпросната услуга по силата на законодателството на съответната държава-членка единствено на основание, че правната форма на тези кандидати или оференти не съответства на точно определена категория юридически лица.
- 23 Следователно национални разпоредби като тези по главното производство, които ограничават възлагането на поръчки за обществени услуги на местно ниво от икономически интерес, чиято стойност надвишава прага за прилагане на Директива 92/50, до капиталовите дружества, не са съвместими с член 26, параграф 2 от тази директива.

24 Що се отнася до фактите в основата на спора по главното производство, от преписката е видно, че Frigerio е подало жалбата по главното производство в качеството му на дружество с водеща роля във временно обединение от предприятия, което е осигурявало управлението на услугата за почистване на града на община Triuggio между 1 януари 1996 г. и 30 юни 2006 г.

25 В това отношение следва да се уточни, че от член 26, параграф 1 от Директива 92/50 следва също, че възлагащите органи не могат да изискват преобразуването на групи от доставчици на услуги в определена правна форма за целите на представянето на една оферта.

26 Освен това, пред Съда не се спори, че според италианското законодателство Frigerio е имало право да предоставя услугата за почистване на града под неговата правна форма, т.е. като събирателно дружество. В това отношение преpraщачата юрисдикция сочи по-специално, че Frigerio е вписано в регистъра на лицата, които имат право за извършват дейности в областта на отпадъците.

27 Както бе посочено в точка 19 от настоящото решение, преpraщачата юрисдикция пита също, при условията на евентуалност, за последиците от установяването на несъответствие с Директива 92/50 на националните разпоредби, като тези предмет на главното производство.

28 Достатъчно е да се напомни в това отношение, че съгласно установената съдебна практика, националната юрисдикция, като използва в пълна степен предоставената ѝ от националното право свобода на преценка, следва да тъкува и прилага разпоредбата на вътрешното право по начин, съответстващ на изискванията на общностното право. Ако такова прилагане не е възможно, националната юрисдикция има задължението да приложи общностното право в неговата цялост и да защити правата, които то дава на частноправните субекти, като при необходимост оставя без приложение разпоредбите от вътрешното право, които са в противоречие с него (вж. в този смисъл Решение от 4 февруари 1988 г. по дело Murphy и др., 157/86, Recueil, стр. 673, точка 11, както и Решение от 11 януари 2007 г. по дело ITC, C-208/05, Сборник, стр. I-2517, точки 68 и 69).

29 Предвид гореизложеното, на първия и втория от поставените въпроси следва да се отговори, че член 26, параграфи 1 и 2 от Директива 92/50 не допуска национални разпоредби като тези по главното производство, които изключват възможността кандидати или оференти, които имат право по силата на законодателството на съответната държава-членка да предоставят въпросната услуга, включително тези, които са учредени като групи от доставчици на услуги, да представят оферти в процедура по възлагане на обществена поръчка за услуги, чиято стойност надхвърля прага на прилагане на Директива 92/50, единствено на основание, че правната форма на тези кандидати или оференти не съответства на точно определена категория юридически лица, а именно на капиталово дружество. Националната юрисдикция следва, като използва в пълна степен предоставената ѝ от националното право свобода на преценка, да тълкува и прилага разпоредбата от вътрешното право по начин, съответстващ на изискванията на общностното право, а когато такова тълкуване е невъзможно, тя следва да остави без приложение разпоредбите от вътрешното право, които са в противоречие с него.

По третия и четвъртия въпрос

30 С третия и четвъртия си въпрос препращащата юрисдикция пита по същество за съответствието на националните разпоредби, като тези по главното производство, с членове 39 ЕО, 43 ЕО, 48 ЕО и 81 ЕО, както и с Директива 75/442 и с Директива 2006/12.

31 След като, както следва от точка 18 от настоящото решение, фактическите обстоятелства в делото по главното производство попадат в приложното поле на Директива 92/50 и след като тълкуването на тази директива предоставя необходимите насоки за да позволи на препращащата юрисдикция да реши делото, с което е сезирана, проверката на горепосочените общностни разпоредби би била от чисто хипотетичен интерес. Следователно, в съответствие с постоянната съдебна практика, не следва да се отговоря на третия и четвъртия въпрос (вж. в този смисъл Решение от 22 ноември 2005 г. по дело Mangold, C-144/04, Recueil, стр. I-9981, точки 36 и 37, както и Решение от 4 юли 2006 г. по дело Adeneler и др., C-212/04, Recueil, стр. I-6057, точки 42 и 43).

По съдебните разноси

32 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения, Съдът (четвърти състав) реши:

Член 26, параграфи 1 и 2 от Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги, изменена с Директива 2001/78/ЕО на Комисията от 13 септември 2001 г., не допуска национални разпоредби като тези по главното производство, които изключват възможността кандидати или оференти, които имат право по силата на законодателството на съответната държава-членка да предоставят въпросната услуга, включително тези, които са учредени като групи от доставчици на услуги, да представят оферти в процедура по възлагане на обществена поръчка за услуги, чиято стойност надхвърля прага на прилагане на Директива 92/50, единствено на основание, че правната форма на тези кандидати или оференти не съответства на точно определена категория юридически лица, а именно на капиталово дружество.

Националната юрисдикция следва, като използва в пълна степен предоставената ѝ от националното право свобода на преценка, да тълкува и прилага разпоредбата от вътрешното право по начин, съответстващ на изискванията на общностното право, а когато такова тълкуване е невъзможно, тя следва да остави без приложение разпоредбите от вътрешното право, които са в противоречие с него.

Подписи

I - 12326