

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a doua)

18 iulie 2007*

În cauza C-382/05,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 20 octombrie 2005,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de domnii A. Aresu și X. Lewis, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul G. Fiengo, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

* Limba de procedură: italiana.

CURTEA (Camera a doua),

compusă din domnul C. W. A Timmermans, președinte de cameră, domnii P. Küris, K. Schiemann (raportor), L. Bay Larsen și doamna C. Toader, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: domnul J. Swedenborg, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 8 martie 2007,

având în vedere decizia, luată după ascultarea avocatului general, de judecare a cauzei fără concluzii,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, întrucât Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la protezione civile – Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia (Președinția Consiliului de Miniștri, Departamentul de protecție civilă, Serviciul comisarului delegat pentru situațiile de urgență în legătură cu deșeurile și pentru protecția apelor în Sicilia) a inițiat procedura de încheiere a convențiilor având ca obiect utilizarea fracțiunii reziduale a deșeurilor urbane, după colectarea selectivă, produsă în comunele regiunii Sicilia și a încheiat aceste

convenții fără aplicarea procedurilor prevăzute prin Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii (JO L 209, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 50), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2001/78/CE a Comisiei din 13 septembrie 2001 (JO L 285, p. 1, denumită în continuare „Directiva 92/50”), și, în special, fără publicarea anunțului de participare corespunzător în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul directivei menționate și mai ales al articolelor 11, 15 și 17 din aceasta.

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară

2 Articolul 1 litera (a) din Directiva 92/50 prevede:

„(a) «*Contractele de achiziții publice de servicii*» sunt contracte cu titlu oneros, încheiate în scris între un prestator de servicii și o autoritate contractantă [...]”
[traducere neoficială]

3 Articolul 8 din această directivă prevede:

„Contractele care au ca obiect servicii prevăzute în anexa I A se atribuie în conformitate cu dispozițiile titlurilor III-VI.” [traducere neoficială]

- 4 Articolul 15 alineatul (2) din Directiva 92/50, care figurează în titlul V din aceasta, prevede:

„Autoritățile contractante care doresc să atribuie un contract de achiziții publice de servicii printr-o procedură deschisă, restrânsă sau, în condițiile prevăzute la articolul 11, printr-o procedură de negociere își fac cunoscută intenția prin intermediul unui anunț.” [traducere neoficială]

- 5 Potrivit articolului 17 din Directiva 92/50:

„(1) Anunțurile sunt stabilite conform modelelor prevăzute în anexele III și IV și precizează informațiile solicitate în cadrul acestora.

[...]

(4) Anunțurile menționate la articolul 15 alineatele (2) și (3) se publică integral în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* și în banca de date TED, în limba originală. Un rezumat al elementelor importante din fiecare anunț se publică în celelalte limbi oficiale ale Comunităților, versiunea în limba originală fiind singura autentică.

[...]”

- 6 Anexa I A la Directiva 92/50, intitulată „Servicii în sensul articolului 8”, conține în special categoria 16, denumită „Servicii de eliminare a deșeurilor menajere și a apelor menajere: servicii de igienizare și servicii similare” [traducere neoficială], căreia îi corespunde numărul de referință CPC 94.

- 7 Anexa III la directiva menționată conține în special modelele de „anunț de informare preliminară” și de „anunț de licitație”.

Reglementarea națională

- 8 Articolul 4 din Ordonanța nr. 2983 a președintelui Consiliului de Miniștri din 31 mai 1999 (GURI nr. 132, din 8 iunie 1999), astfel cum a fost modificată prin Ordonanța nr. 3190 din 22 martie 2002 (denumită în continuare „Ordonanța nr. 2983/99”), prevede:

„Comisarul delegat, președinte al regiunii Sicilia, după ascultarea Ministerului Mediului și Protecției Teritoriului, încheie convenții cu o durată maximă de douăzeci de ani, având ca obiect utilizarea fracțiunii reziduale a deșeurilor urbane, după colectarea selectivă, produsă în comunele din regiunea Sicilia [...]. În acest scop, comisarul delegat, președinte al regiunii Sicilia, desemnează operatorii industriali pe bază de proceduri publice transparente, prin derogare de la procedurile de cerere de ofertă comunitare [...].”

- 9 Termenii „prin derogare de la procedurile de cerere de ofertă comunitare” care figurau în această dispoziție au fost abrogați prin Ordonanța nr. 3334 a președintelui Consiliului de Miniștri din 23 ianuarie 2004 (GURI nr. 26, din 2 februarie 2004).

Istoricul cauzei și procedura precontencioasă

- 10 Prin Ordonanța nr. 670 din 5 august 2002, președintele regiunii Sicilia, acționând în calitate sa de Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia (comisar delegat pentru situațiile de urgență în legătură cu deșeurile și pentru protecția apelor în Sicilia, denumit în continuare „comisarul delegat”) și în temeiul articolului 4 din Ordonanța nr. 2983/99, a aprobat un document intitulat „Anunț public referitor la încheierea de convenții având ca obiect utilizarea fracțiunii reziduale a deșeurilor urbane, după colectarea selectivă, produsă în regiunea Sicilia” (denumit în continuare „anunțul contestat”). Anunțul contestat cuprinde trei anexe. Anexa A conține „[I]inii directoare referitoare la utilizarea fracțiunii reziduale a deșeurilor urbane, după colectarea selectivă, produsă în comunele din regiunea Sicilia”. Anexa B se intitulează „Plan financiar recapitulativ”, iar anexa C cuprinde o convenție tip care se încheie cu operatorii selectați (denumită în continuare „convenția tip”).
- 11 La 7 august 2002, un anunț referitor la convențiile menționate mai sus, stabilit pe baza modelului de anunț intitulat „Anunț de informare prealabilă” care figurează în anexa III la Directiva 92/50, a fost trimis la Oficiul pentru Publicații. Acest anunț a făcut obiectul unei publicări în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* la 16 august 2002 (JO S 158, versiunea electronică).
- 12 În ceea ce privește anunțul în litigiu, acesta a fost publicat la 9 august în *Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana*.
- 13 Fiind sesizată cu o plângere privind această procedură, Comisia a adresat, la 15 noiembrie 2002, o scrisoare prin care solicita informații autorităților italiene, la care acestea din urmă au răspuns prin scrisoarea din 2 mai 2003.

- 14 La 17 iunie 2003, patru convenții, în esență reproduse după convenția tip, au fost încheiate de către comisarul delegat cu Tifeo Energia Ambiente Soc. coop. arl, Palermo Energia Ambiente Soc. coop. arl, Sicil Power SpA și, respectiv, Platani Energia Ambiente Soc. coop. arl (denumite în continuare „convențiile în litigiu”).
- 15 La 17 octombrie 2003, în conformitate cu articolul 226 CE, Comisia a adresat Republicii Italiene o scrisoare de punere în întârziere, imputând acestui stat membru o încălcare a Directivei 92/50 și în special a articolelor 11, 15 și 17 din aceasta. Întrucât răspunsul din 1 aprilie 2004 la această scrisoare de punere în întârziere nu a fost satisfăcător, la 9 iulie 2004, Comisia a adresat un aviz motivat Republicii Italiene, invitând-o ca în termen de două luni să pună capăt neîndeplinirii obligațiilor care i se imputa.
- 16 În răspunsul din 24 septembrie 2004 la acest aviz motivat, autoritățile italiene au contestat această neîndeplinire a obligațiilor.
- 17 Întrucât răspunsul menționat nu a fost satisfăcător, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

- 18 Conform susținerilor Comisiei, convențiile în litigiu constituie contracte de achiziții publice de servicii în sensul articolului 1 din Directiva 92/50 și nu au fost încheiate cu respectarea cerințelor de publicitate care decurg din această directivă. Comisia

arată în special că anunțul a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* nu prin intermediul unui formular de anunț de participare impus prin anexa III la această directivă în vederea atribuirii contractelor de achiziții publice, ci prin utilizarea formularului numit „de informare prealabilă” prevăzut în aceeași anexă. Mai mult, prestatorii de servicii de altă naționalitate ar fi făcut obiectul unei discriminări în raport cu operatorii naționali care au beneficiat de un anunț de participare detaliat, publicat în *Gazetta ufficiale della Regione Siciliana*.

- 19 În opinia Comisiei, convențiile în litigiu nu ar putea fi calificate drept concesiuni de servicii care, după cum susține Republica Italiană, nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 92/50. Într-adevăr, remunerația operatorilor nu ar consta într-un drept al acestora de a-și valorifica propria prestație prin încasări de la utilizator, asumându-și în același timp toate riscurile legate de această valorificare.
- 20 Pe de o parte, remunerația operatorului ar consta în cazul de față într-o redevență plătită acestuia în mod direct de către comisarul delegat, redevență al cărei quantum este stabilit, prin convențiile în litigiu, în euro pe tona de deșeuri transferată operatorului de către comune. Pe de altă parte, în ceea ce privește veniturile pe care operatorul ar fi în măsură să le dobândească din vânzarea de energie electrică produsă cu ocazia tratării termice a deșeurilor, acestea nu ar constitui un element al remunerației acestui operator.
- 21 Pe de altă parte, operatorul nu ar suporta riscul legat de exploatare, mai ales întrucât convențiile în litigiu îi garantează transferul unei cantități anuale minime de deșeuri, prevăzând, în același timp, adaptarea anuală a quantumului redevenței, pentru a ține cont de evoluția costurilor pe care acesta le suportă. Mai mult, aceste convenții ar prevedea o adaptare a redevenței menționate în ipoteza în care cantitatea anuală efectivă de deșeuri transferate este mai mică de 95 % sau depășește 115 % din cantitatea minimă garantată, aceasta pentru a garanta echilibrul economic și financiar al operatorului.

- 22 Guvernul italian susține, în mod contrar, că aceste convenții în litigiu reprezintă, după cum reiese în special din jurisprudența națională, concesiuni de servicii care nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 92/50.
- 23 În primul rând, astfel de convenții ar avea ca obiect delegarea unui serviciu de interes general a cărui continuitate trebuie asigurată de către operator.
- 24 În al doilea rând, serviciile în cauză ar fi furnizate direct utilizatorilor, și anume colectivității locuitorilor din comunele ce produc deșeurile, care, întrucât trebuie să achite comunelor o taxă care acoperă atât ridicarea, cât și tratarea deșeurilor, ar suporta, în definitiv, costul redevenței plătite operatorului și ar remunera, prin urmare, aceste servicii. Comisarul delegat ar avea doar un rol de intermediar în această privință.
- 25 În al treilea rând, obligația de a trata deșeurile cu producere de energie și, drept urmare, vânzarea acesteia din urmă ar face, într-adevăr, parte din obiectul convențiilor în litigiu. De altfel, ar fi obișnuit ca remunerarea unei concesiuni să provină nu numai din prețul plătit de către utilizator, ci și din alte activități conexe serviciului furnizat.
- 26 În al patrulea rând și având în vedere importanța financiară a investițiilor efectuate de către operator, care s-ar apropia de 1 miliard de euro, precum și durata lungă a convențiilor în litigiu, respectiv 20 de ani, profiturile pe care le-ar putea realiza operatorul ar avea un caracter aleatoriu, mai ales că o parte a acestora ar proveni din vânzarea energiei produse.
- 27 În al cincilea rând, răspunderea pentru organizarea și gestionarea serviciilor astfel delegate ar aparține în exclusivitate operatorului, administrația limitându-se la un simplu rol de supraveghere.

28 În ceea ce privește concesiunile de servicii, transparența solicitată ar putea fi asigurată prin orice mijloace corespunzătoare, printre care publicarea, ca și în cazul de față, a unui anunț în cotidiene naționale specializate.

Aprecierea Curții

29 Potrivit jurisprudenței constante, concesiunile de servicii nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 92/50 (a se vedea în special Hotărârea din 21 iulie 2005, Coname, C-231/03, Rec., p. I-7287, punctul 9, și Hotărârea din 13 octombrie 2005, Parking Brixen, C-458/03, Rec., p. I-8585, punctul 42).

30 Întrucât guvernul italian a insistat, în repetate rânduri, asupra faptului că din jurisprudența națională rezultă că anumite convenții precum convențiile în litigiu trebuie calificate drept concesiuni de servicii, trebuie amintit, cu titlu prealabil, că definiția contractului de achiziții publice de servicii ține de domeniul dreptului comunitar, astfel încât calificarea în dreptul italian a convențiilor în litigiu nu este relevantă pentru a stabili dacă acestea din urmă intră în domeniul de aplicare al Directivei 92/50 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Franța, C-264/03, Rec., p. I-8831, punctul 36, și Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Auroux și alții, C-220/05, Rep., p. I-412, punctul 40).

31 În consecință, problema dacă aceste convenții în litigiu trebuie sau nu trebuie calificate drept concesiuni de servicii trebuie analizată exclusiv în lumina dreptului comunitar.

32 În această privință, trebuie, pe de o parte, să se constate că respectivele convenții prevăd plata către operator, de către comisarul delegat, a unei redevențe al cărei quantum este stabilit în euro pe tona de deșeuri transferată acestui operator de către comunele avute în vedere.

- 33 Or, astfel cum a hotărât anterior Curtea, din definiția de la articolul 1 litera (a) din Directiva 92/50 rezultă că un contract de achiziții publice de servicii în sensul acestei directive presupune o contraprestație care este plătită direct de către autoritatea contractantă prestatorului de servicii (Hotărârea Parking Brixen, citată anterior, punctul 39). Rezultă că o redevență de tipul celei prevăzute în convențiile în litigiu este susceptibilă să caracterizeze un contract ca fiind cu titlu oneros în sensul articolului 1 litera (a) menționat și, prin urmare, un contract de achiziții publice (a se vedea, în ceea ce privește plata unei sume fixe pe pubelă sau pe container achitate de către o municipalitate unei societăți însărcinate exclusiv cu colectarea și tratarea deșeurilor, Hotărârea din 10 noiembrie 2005, Comisia/Austria, C-29/04, Rec., p. I-9705, punctele 8 și 32).
- 34 Pe de altă parte, din jurisprudența Curții reiese că ne aflăm în prezența unei concesiuni de servicii atunci când modalitatea de remunerare convenită constă în dreptul prestatorului de a-și valorifica propria prestație și presupune ca acesta să își asume riscul legat de exploatarea serviciilor în cauză (a se vedea Hotărârea din 7 decembrie 2000, Telaustria și Telefonadress, C-324/98, Rec., p. I-10745, punctul 58, și Ordonanța din 30 mai 2002, Buchhändler-Vereinigung, C-358/00, Rec., p. I-4685, punctele 27 și 28, precum și Hotărârea Parking Brixen, citată anterior, punctul 40).
- 35 Or, trebuie constatat în această privință că modalitatea de remunerare prevăzută de convențiile în litigiu nu constă în dreptul de exploatare a serviciilor în cauză, nici nu implică o asumare de către operator a riscului legat de exploatare.
- 36 Într-adevăr, nu numai că operatorul menționat este, în esență, remunerat de către comisarul delegat, printr-o redevență fixă pe tona de deșeuri care îi este transferată, după cum s-a amintit la punctul 32 din prezenta hotărâre, ci este stabilit că, în temeiul convențiilor în litigiu, comisarul delegat se angajează, pe de o parte, ca toate comunele vizate să transfere integralitatea fracțiunii lor reziduale de deșeuri operatorului și, pe de altă parte, ca acestuia din urmă să îi fie transferată o cantitate anuală minimă de deșeuri. Convențiile menționate prevăd totodată adaptarea cuantumului redevenței în ipoteza în care cantitatea anuală efectivă de deșeuri transferată este mai mică de 95 % sau depășește 115 % din această cantitate minimă

garantată, aceasta în scopul de a garanta echilibrul financiar și economic al operatorului. Convențiile prevăd de asemenea că acest quantum al redevenței face obiectul unei revalorizări anuale, în funcție de evoluția costurilor legate de personal, de materiile consumabile și de lucrările de întreținere, precum și în funcție de un indicator financiar. Aceleași convenții mai prevăd o renegociere a redevenței atunci când, pentru a se conforma unei modificări a cadrului legislativ, operatorul trebuie să facă față unor investiții care depășesc un anumit nivel.

37 Având în vedere cele de mai sus, convențiile în litigiu trebuie considerate ca fiind contracte de achiziții publice de servicii cărora li se aplică Directiva 92/50, iar nu concesiuni de servicii care nu intră în domeniul de aplicare al acesteia.

38 Pe de altă parte, niciunul dintre argumentele invocate de guvernul italian pentru a contesta o astfel de calificare nu este convingător.

39 În ceea ce privește, mai întâi, împrejurarea că, pe lângă perceperea redevenței convenite, operatorii sunt în măsură să beneficieze de venituri financiare legate de revânzarea electricității produse cu ocazia tratării deșeurilor, trebuie amintit că articolul 1 litera (a) din Directiva 92/50, care definește noțiunea de contract de achiziții publice, se referă la un „contract cu titlu oneros”, și că acest caracter oneros al unui contract privește contraprestația oferită prestatorului pentru furnizarea serviciilor avută în vedere de autoritatea contractantă (a se vedea în acest sens Hotărârea Auroux și alții, citată anterior, punctul 45).

40 În cauza de față, este evident că această contraprestație obținută de către operator pentru prestarea de servicii avută în vedere de comisarul delegat, respectiv tratarea deșeurilor transferate cu recuperare de energie, constă, în esență, în plata quantumului redevenței de către comisarul delegat.

- 41 Chiar dacă se presupune că produsul vânzării de electricitate poate fi de asemenea analizat ca o contravaloare a serviciilor avute în vedere de comisarul delegat, în special datorită faptului că acesta din urmă se angajează prin convențiile în litigiu să faciliteze această vânzare către terți, simpla împrejurare că, pe lângă remunerația încasată cu titlu oneros de la comisarul delegat menționat, operatorul ar fi astfel în măsură să realizeze în mod accesoriu anumite încasări de la terți drept contravaloare la prestarea sa de servicii nu ar fi suficientă pentru a priva convențiile în litigiu de calificarea drept contracte de achiziții publice (a se vedea, prin analogie, Hotărârea Aurox și alții, citată anterior, punctul 45).
- 42 Apoi, durata lungă a convențiilor în litigiu și împrejurarea că executarea lor este însoțită de investiții inițiale importante în sarcina operatorului nu sunt nici ele determinante în scopul calificării acestor convenții, astfel de caracteristici putându-se regăsi atât în contracte de achiziții publice, cât și în concesiuni de servicii.
- 43 Acest lucru este valabil și în ceea ce privește faptul că tratarea deșeurilor este de interes general. În această privință, trebuie, de altfel, amintit că, după cum reiese din anexa I A la Directiva 92/50, printre „[s]ervicii în sensul articolului 8”, cărora directiva menționată este susceptibilă să li se aplice, figurează categoria „[s]ervicii de eliminare a deșeurilor menajere și a apelor menajere: servicii de igienizare și servicii similare”, cu privire la care Curtea a hotărât anterior că înglobează în special serviciile de colectare și de tratare a deșeurilor (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Austria, citată anterior, punctul 32).
- 44 În sfârșit, pentru a califica un contract ca fiind un contract de achiziții publice sau o concesiune de servicii, nu este determinantă nici împrejurarea că prestațiile oferite de către operator sunt, după caz, de natură să necesite din partea acestuia din urmă o importantă autonomie de executare.

- 45 Din moment ce convențiile în litigiu constituie contracte de achiziții publice de servicii în sensul articolului 1 litera (a) din Directiva 92/50, atribuirea acestora putea să se facă numai cu respectarea dispozițiilor directivei menționate, mai ales a articolelor 11, 15 și 17. Or, în temeiul acestora, revenea în special autorității contractante vizate obligația de a publica un anunț de participare conform modelului prevăzut în anexa III la directiva menționată, ceea ce aceasta nu a făcut.
- 46 Rezultă că acțiunea Comisiei trebuie admisă și că este necesar să se constate că, întrucât Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la protezione civile – Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia a inițiat procedura de încheiere a convențiilor având ca obiect utilizarea fracțiunii reziduale a deșeurilor urbane, după colectarea selectivă, produsă în comunele regiunii Sicilia și a încheiat aceste convenții fără aplicarea procedurilor prevăzute de Directiva 92/50/CEE și, în special, fără publicarea anunțului de participare corespunzător în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul directivei menționate și mai ales al articolelor 11, 15 și 17 din aceasta.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 47 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Italiană a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

- 1) Întrucât Presidenza del Consiglio dei Ministri — Dipartimento per la protezione civile — Ufficio del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia a inițiat procedura de încheiere a convențiilor având ca obiect utilizarea fracțiunii reziduale a deșeurilor urbane, după colectarea selectivă, produsă în comunele regiunii Sicilia și a încheiat aceste convenții fără aplicarea procedurilor prevăzute de Directiva 92/50/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2001/78/CE a Comisiei din 13 septembrie 2001, și, în special, fără publicarea anunțului de participare corespunzător în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene*, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul directivei menționate și mai ales al articolelor 11, 15 și 17 din aceasta.

- 2) Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături

