

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 18. júla 2007*

Vo veci C-382/05,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 226 ES, podaná 20. októbra 2005,

Komisia Európskych spoločností, v zastúpení: A. Aresu a X. Lewis, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Talianskej republike, v zastúpení: I. M. Braguglia, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci G. Fiengo, avvocato dello Stato, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalovanej,

* Jazyk konania: taliančina.

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory C. W. A. Timmermans, sudcovia P. Kūris,
K. Schiemann (spravodajca), L. Bay Larsen a C. Toader,

generálny advokát: J. Mazák,
tajomník: J. Swedenborg, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 8. marca 2007,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude
prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Vo svojej žalobe Komisia Európskych spoločenstiev navrhuje, aby Súdny dvor určil, že tým, že 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 (predsedníctvo Rady ministrov, oddelenie civilnej ochrany, odbor komisára poverený riešením naliehavých situácií súvisiacich s odpadmi a ochranou vôd na Sicílii) začal konanie týkajúce sa uzatvorenia zmlúv o využívaní zvyškového komunálneho odpadu, ktorý zostane po jeho separovanom zbere, produkovaného obcami v regióne Sicília a uzatvoril tieto zmluvy bez uplatnenia postupov stanovených

v smernici Rady 92/50/EHS z 18. júna 1992 o koordinácii postupov verejného obstarávania služieb (Ú. v. ES L 209, s. 1; Mim. vyd. 06/001, s. 322), zmenenej a doplnenej smernicou Komisie 2001/78/ES z 13. septembra 2001 (Ú. v. ES L 285, s. 1; Mim. vyd. 06/004, s. 94, ďalej len „smernica 92/50“) a najmä bez riadneho uverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania v *Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev*, si Talianska republika nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z uvedenej smernice a zvlášť z jej článkov 11, 15 a 17.

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

2 Článok 1 písm. a) smernice 92/50 uvádza:

„a) ‚verejné zmluvy na poskytnutie služieb‘ sú odplatné zmluvy uzavreté písomne medzi poskytovateľom služieb a obstarávateľom...“

3 Článok 8 tejto smernice stanovuje:

„Zmluvy, ktorých predmetom sú služby uvedené v prílohe I A, sa uzatvárajú v súlade s ustanoveniami kapitol III až VI.“

4 Článok 15 ods. 2 smernice 92/50 nachádzajúci sa v hlave V tejto smernice stanovuje:

„Obstarávatelia, ktorí chcú vyhlásiť verejné obstarávanie na práce metódou verejnej súťaže alebo užšej súťaže, alebo — za podmienok uvedených v článku 11 — rokovacieho konania, uverejnia svoj úmysel prostredníctvom oznamu.“

5 Podľa článku 17 smernice 92/50:

„1. Tieto oznámenia budú vypracované podľa vzorov uvedených v prílohách III a IV a budú v nich uvedené informácie požadované v týchto vzoroch. ...

4. Oznámenia uvedené v článku 15 ods. 2 a 3 sa uverejnia v plnom znení v *Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev* a v databanke TED v ich pôvodnom jazyku. Súhrn dôležitých zložiek každého oznámenia bude uverejnený v úradných jazykoch spoločenstva, pričom autentický je len text v pôvodnom jazyku.

...“

6 Príloha I A smernice 92/50 s označením „Služby v zmysle článku 8“ obsahuje okrem iného kategóriu č. 16 označenú ako „Kanalizácie a likvidácia odpadu, sanitárne a podobné služby“, ktorej je priradené referenčné číslo 94.

- 7 Príloha III uvedenej smernice obsahuje najmä vzory „oznámení predbežných informácií“ a „oznámení o vyhlásení verejného obstarávania“.

Vnútroštátna právna úprava

- 8 Článok 4 uznesenia predsedu Rady ministrov č. 2983 z 31. mája 1991 (GURI č. 132 z 8. júna 1999), zmeneného a doplneného uznesením č. 3190 z 22. marca 2002 (ďalej len „nariadenie č. 2983/99“), stanovuje:

„Poverený komisár, prezident regiónu Sicília, po vypočutí ministra životného prostredia a ochrany územia uzavrie s platnosťou maximálne dvadsať rokov zmluvy o využívaní zvyškového komunálneho odpadu, ktorý zostane po jeho separovanom zbere, produkovaného obcami v regióne Sicília... Poverený komisár, prezident regiónu Sicília, na tento účel vymenuje priemyselné subjekty na základe transparentných verejných konaní odchyľne od postupov verejného obstarávania uplatňovaných v Spoločenstve...“

- 9 Formulácia „odchyľne od postupov verejného obstarávania uplatňovaných v Spoločenstve“ obsiahnutá v tomto ustanovení bola zrušená uznesením predsedu Rady ministrov č. 3334 z 23. januára 2004 (GURI č. 26 z 2. februára 2004).

Okolnosti predchádzajúce sporu a konanie pred podaním žaloby

- 10 Prezident regiónu Sicília vykonávajúci právomoci Commissario delegato per l'emergenza rifiuti e la tutela delle acque in Sicilia (komisár poverený riešením naliehavých situácií súvisiacich s odpadmi a ochranou vôd na Sicílii, ďalej len „poverený komisár“) uznesením č. 670 z 5. augusta 2002 a na základe článku 4 uznesenia č. 2983/99 schválil dokument nazvaný „Verejné oznámenie týkajúce sa uzatvárania zmlúv o využívaní zvyškového komunálneho odpadu, ktorý zostane po jeho separovanom zbere, produkovaného obcami v regióne Sicília“ (ďalej len „sporné oznámenie“). Sporné oznámenie obsahuje tri prílohy. Príloha A obsahuje „pokyny pre využívanie zvyškového komunálneho odpadu, ktorý zostane po jeho separovanom zbere, produkovaného obcami v regióne Sicília“. Príloha B je označená ako „Súhrnný finančný plán“ a príloha C obsahuje vzorovú zmluvu, ktorá má byť s vybranými subjektmi uzavretá (ďalej len „vzorová zmluva“).
- 11 Dňa 7. augusta 2002 bolo Úradu pre publikácie zaslané oznámenie týkajúce sa vyššie spomenutých zmlúv vypracované na základe vzorového oznámenia nazvaného „Oznámenie predbežných informácií“ a uvedeného v prílohe III smernice 92/50. Toto oznámenie bolo 16. augusta 2002 uverejnené v *Úradnom vestníku Európskych spoločností* (Ú. v. ES S 158, elektronická verzia).
- 12 Samotné sporné oznámenie bolo 9. augusta uverejnené v *Gazzetta ufficiale della Regione Siciliana*.
- 13 Komisia zaoberajúca sa sťažnosťou na tento postup zaslala 15. novembra 2002 talianskym orgánom list obsahujúci žiadosť o poskytnutie informácií, na ktorú talianske orgány odpovedali listom z 2. mája 2003.

- 14 Dňa 17. júna 2003 poverený komisár uzatvoril štyri zmluvy, ktoré v zásade boli obdobou vzorovej zmluvy, a to so spoločnosťami Tifeo Energia Ambiente Soc. coop. arl, Palermo Energia Ambiente Soc. coop. arl, Sicil Power SpA a Platani Energia Ambiente Soc. coop. arl (ďalej len „sporné zmluvy“).
- 15 Dňa 17. októbra 2003 Komisia v súlade s článkom 226 ES zaslala Talianskej republike výzvu, v ktorej tomuto členskému štátu vytýka porušenie ustanovení smernice 92/50, najmä jej článkov 11, 15 a 17. Keďže Komisiu neuspokojila odpoveď na túto výzvu z 1. apríla 2004, zaslala Talianskej republike 9. júla 2004 odôvodnené stanovisko, ktorým ju vyzvala, aby v lehote dvoch mesiacov ukončila vytýkané nesplnenie povinnosti.
- 16 Vo svojej odpovedi na toto odôvodnené stanovisko z 24. septembra 2004 talianske orgány uvedené nesplnenie povinnosti popreli.
- 17 Keďže Komisiu táto odpoveď neuspokojila, rozhodla sa podať predmetnú žalobu.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

- 18 Komisia sa domnieva, že sporné zmluvy sú verejnými zmluvami na poskytnutie služieb v zmysle článku 1 smernice 92/50 a že pri ich uzatvorení neboli rešpektované požiadavky uverejnenia vyplývajúce z tejto smernice. Komisia osobitne zdôrazňuje,

že oznámenie uverejnené v *Úradnom vestníku Európskych spoločností* nebolo uskutočnené prostredníctvom formuláru o vyhlásení verejného obstarávania stanoveného v prílohe III tejto smernice, pokiaľ ide o uzatváranie verejných zmlúv, ale prostredníctvom formuláru nazvaného „predbežné informácie“ uvedeného v tej istej prílohe. Iní ako vnútroštátni poskytovatelia služieb boli navyše diskriminovaní vo vzťahu k vnútroštátnym subjektom, ktorí mali prístup k podrobnému oznámeniu o vyhlásení verejného obstarávania uverejnenému v *Gazetta ufficiale della Regione Siciliana*.

- 19 Podľa Komisie sporné zmluvy nemožno považovať za koncesie na služby vyňaté z pôsobnosti smernice 92/50, ako to tvrdí Talianska republika. Odmena subjektov totiž nespočíva v práve týchto subjektov vyberať od užívateľov príjmy za svoje vlastné poskytnuté služby pri prebratí všetkých rizík spojených s týmto poskytovaním služieb.
- 20 Na jednej strane odmena subjektu v prejednávanej veci zahŕňa poplatok, ktorý mu vypláca priamo poverený komisár, pričom výška tohto poplatku je v sporných zmluvách stanovená v eurách za tonu odpadu, ktorý obec poskytne subjektu na odvoz. Pokiaľ ide o príjmy, ktoré subjekt okrem toho môže získať z predaja elektrickej energie vyrobenej tepelným spracovaním odpadov, tieto príjmy nie sú zložkou odmeny tohto subjektu.
- 21 Na druhej strane subjekt nenesie žiadne podnikateľské riziko, a to najmä preto, že sporné zmluvy mu zaručujú minimálne ročné dodávky odpadov a je stanovené, že výška poplatku bude každý rok upravovaná pri zohľadnení vývoja nákladov, ktoré mu vznikajú. Okrem toho tieto zmluvy predpokladajú úpravu uvedeného poplatku pre prípad, že objem odpadov skutočne poskytnutých na odvoz za jeden rok je nižší ako 95 % alebo vyšší ako 115 % z minimálneho zaručeného množstva, a to s cieľom zaručiť subjektu ekonomickú a finančnú rovnováhu.

- 22 Talianska vláda sa naopak domnieva, že sporné zmluvy sú, ako to vyplýva predovšetkým z vnútroštátnej judikatúry, koncesiami na služby, ktoré nespádajú do pôsobnosti smernice 92/50.
- 23 Po prvé predmetom takýchto zmlúv je poverenie poskytovať služby vo verejnom záujme, ktorých kontinuitu je subjekt povinný zabezpečiť.
- 24 Po druhé dotknuté služby môžu byť poskytované priamo užívateľom, a to všetkým obyvateľom obcí produkujúcich odpady, ktorí musia obciam platiť poplatok tak za odvoz, ako aj za spracovanie odpadov, čím v konečnom dôsledku znášajú náklady spojené s poplatkom vyplácaným subjektu a platia teda odplatu za tieto služby. Poverený komisár v tomto smere vystupuje iba ako sprostredkovateľ.
- 25 Po tretie povinnosť spracovávať odpady s výrobou energie, a teda jej predaj, je predmetom sporných zmlúv. Okrem toho odmenu za koncesiu tradične tvorí nie len cena platená užívateľom, ale aj cena ďalších činností spojených s poskytovaním služby.
- 26 Po štvrté vzhľadom na finančný rozsah investícií vložených subjektom, ktorý sa blíži miliarde eur, a na dlhú dobu platnosti sporných zmlúv, a to 20 rokov, zisky, ktoré môže subjekt v budúcnosti dosahovať, budú neisté a nepredvídateľné o to viac, že časť zo ziskov bude pochádzať z predaja vyrobenej energie.
- 27 Po piate zodpovednosť za organizáciu a správu takto zverených služieb má výhradne subjekt, pričom úloha správnych orgánov je obmedzená iba na dohľad.

28 Pokiaľ ide o koncesie na služby, vyžadovanú transparentnosť možno zabezpečiť všetkými primeranými prostriedkami, medzi nimi tiež ako v prejednávanej veci uverejnením oznámenia v špecializovaných vnútroštátnych denníkoch.

Posúdenie Súdnym dvorom

29 Z ustálenej judikatúry vyplýva, že koncesie na služby sú vylúčené z pôsobnosti smernice 92/50 (pozri najmä rozsudky z 21. júla 2005, Coname, C-231/03, Zb. s. I-7287, bod 9, a z 13. októbra 2005, Parking Brixen, C-458/03, Zb. s. I-8585, bod 42).

30 Keďže talianska vláda viackrát zdôraznila, že z vnútroštátnej judikatúry vyplýva, že sporné zmluvy musia byť považované za koncesie na služby, je potrebné na úvod pripomenúť, že definícia verejného obstarávania služieb spadá do oblasti práva Spoločenstva, takže kvalifikácia sporných zmlúv v talianskom práve nie je relevantná pre posúdenie, či tieto zmluvy spadajú do pôsobnosti smernice 92/50 (pozri v tomto zmysle rozsudky z 20. októbra 2005, Komisia/Francúzsko, C-264/03, Zb. s. I-8831, bod 36, a z 18. januára 2007, Aurox a i., C-220/05, Zb. s. I-385, bod 40).

31 Otázkou, či sporné zmluvy sa majú alebo nemajú považovať za koncesie na služby, je teda potrebné skúmať výlučne na základe práva Spoločenstva.

32 V tejto súvislosti je jednak potrebné konštatovať, že uvedené zmluvy stanovujú poplatok, ktorý zaplatí subjektu poverený komisár a ktorého výška je stanovená v eurách za tonu odpadu, ktorý dotknuté obce poskytli na odvoz uvedenému subjektu.

- 33 Ako Súdny dvor už skôr rozhodol, z definície uvedenej v článku 1 písm. a) smernice 92/50 vyplýva, že verejná zmluva na poskytnutie služieb v zmysle tejto smernice zahŕňa odplatu, ktorú verejný obstarávateľ priamo zaplatí poskytovateľovi služieb (rozsudok Parking Brixen, už citovaný, bod 39). Z toho vyplýva, že druh poplatku, akým je poplatok stanovený v sporných zmluvách, môže byť typický pre odplatnú zmluvu v zmysle uvedeného článku 1 ods. a), a teda pre verejné obstarávanie (pozri, pokiaľ ide o zaplatenie pevnej sumy za odpadkový kôš alebo kontajner, ktorú platí obec spoločnosti výlučne sa zaoberajúcej zberom a spracovaním odpadov, rozsudok z 10. novembra 2005, Komisia/Rakúsko, C-29/04, Zb. s. I-9705, body 8 a 32).
- 34 Okrem toho z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že o koncesiu na služby ide vtedy, ak dohodnutý spôsob odmeny spočíva v práve poskytovateľa poskytovať vlastné služby a má za následok, že poskytovateľ znáša riziko spojené s poskytovaním dotknutých služieb (pozri rozsudok zo 7. decembra 2000, Telaustria a Telefonadress, C-324/98, Zb. s. I-10745, bod 58, a uznesenie z 30. mája 2002, Buchhändler Vereinigung, C-358/00, Zb. s. I-4685, body 27 a 28, ako aj rozsudok Parking Brixen, už citovaný, bod 40).
- 35 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že spôsob odplaty dohodnutý v sporných zmluvách nespočíva v práve poskytovateľa poskytovať dotknuté služby, a ani neznamená, že subjekt znáša riziko spojené s týmto poskytovaním.
- 36 Nielenže je totiž uvedený subjekt, ako bolo pripomenuté v bode 32 tohto rozsudku, odmeňovaný povereným komisárom prostredníctvom pevného poplatku za tonu odpadu, ktorý mu bol poskytnutý na odvoz, ale okrem toho je tiež nesporné, že na základe sporných dohôd sa poverený komisár zaväzuje jednak, že všetky dotknuté obce poskytnú na odvoz všetok zvyškový komunálny odpad subjektu a jednak, že tomuto subjektu bude každý rok dodané určité minimálne množstvo odpadov. Uvedené zmluvy navyše predpokladajú úpravu uvedeného poplatku v prípade, že ročný objem odpadov skutočne poskytnutých na odvoz je nižší ako 95 % alebo

vyšší ako 115 % minimálneho zaručeného množstva, a to s cieľom zaručiť subjektu ekonomickú a finančnú rovnováhu. V týchto zmluvách je rovnako stanovené, že výška poplatku sa každoročne valorizuje v závislosti od vývoja výdavkov na zamestnancov, spotrebný materiál a technickú obsluhu, ako aj v závislosti od finančných ukazovateľov. Uvedené dohody navyše predpokladajú možnosť nových rokovaní o poplatku v prípade, ak z dôvodu zmeny právneho rámca bude musieť subjekt vynaložiť investície prekračujúce určitú úroveň, aby tak zabezpečil súlad s touto právnou úpravou.

37 Vzhľadom na vyššie uvedené sa sporné zmluvy majú považovať za verejné zmluvy na poskytnutie služieb spadajúce do pôsobnosti smernice 92/50, a nie za koncesie na služby, na ktoré sa uvedená smernica nevzťahuje.

38 Navyše žiadne z tvrdení talianskej vlády spochybňujúce tento záver nie je presvedčivé.

39 Pokiaľ ide najprv o skutočnosť, že subjekty môžu okrem vyberania dohodnutého poplatku poberať peňažné príjmy z predaja elektriny vyrobenej spracovaním odpadov, je potrebné pripomenúť, že článok 1 písm. a) smernice 92/50, ktorý definuje pojem verejnej zmluvy, odkazuje na „odplatné zmluvy“, a že odplatná povaha zmluvy spočíva v tom, že poskytovateľovi služieb je ponúknuté protiplnenie za poskytnuté služby, o ktoré požiadal obstarávateľ (pozri v tomto zmysle rozsudok Auroux a i., už citovaný, bod 45).

40 V prejednávanej veci je zjavné, že protiplnenie získané subjektom za poskytovanie služieb určených povereným komisárom, a to spracovanie odpadov poskytnutých na odvoz a výroba energie, spočíva predovšetkým v platení poplatku povereným komisárom.

- 41 Ani za predpokladu, že príjem z predaja elektriny by mohol byť rovnako posudzovaný ako odplata za služby určené povereným komisárom, najmä z dôvodu, že poverený komisár sa v sporných dohodách zaväzuje uľahčiť tento predaj tretím osobám, samotná skutočnosť, že subjekt by mohol okrem odmeny získanej ako protiplnenie od uvedeného povereného komisára získať dodatočne niektoré ďalšie príjmy od tretích osôb ako protiplnenie za poskytnutú službu, nebude postačovať na to, aby sporné zmluvy neboli kvalifikované ako verejné zmluvy (pozri analogicky rozsudok Aurox a i., už citovaný, bod 45).
- 42 Ďalej dlhá doba platnosti sporných zmlúv a skutočnosť, že ich plnenie je spojené so značnými vstupnými investíciami vynaloženými subjektom, nie sú na účely kvalifikácie týchto zmlúv rozhodujúce, keďže takýmito vlastnosťami sa vyznačujú tak verejné zmluvy, ako aj koncesie na služby.
- 43 Rovnako je tomu v prípade, ak spracovanie odpadov je predmetom verejného záujmu. V tejto súvislosti je okrem toho potrebné pripomenúť, že ako vyplýva z prílohy I A smernice 92/50, k „službám v zmysle článku 8“, na ktoré sa uvedená smernica môže uplatniť, patrí kategória „kanalizácie a likvidácia odpadu, sanitárne a podobné služby“, o ktorej Súdny dvor už skôr rozhodol, že zahrnuje predovšetkým služby zberu a spracovania odpadov (pozri v tomto zmysle rozsudok Komisia/Rakúsko, už citovaný, bod 32).
- 44 Napokon na posúdenie, či ide o verejnú zmluvu alebo o koncesiu na služby, nie je rozhodujúcou skutočnosť, či poskytovanie služieb ponúkaných subjektom si môže prípadne vyžadovať, aby služby vo veľkej miere poskytoval samostatne.

- 45 Keďže sporné zmluvy sú verejnými zmluvami na poskytnutie služieb v zmysle článku 1 písm. a) smernice 92/50, mohli byť uzatvorené iba v súlade s ustanoveniami uvedenej smernice, najmä v súlade s jej článkami 11, 15 a 17. Pritom podľa uvedených článkov je dotknutý verejný obstarávateľ najmä povinný uverejniť oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania podľa vzorov stanovených v prílohe III uvedenej smernice, čo však neurobil.
- 46 Z toho vyplýva, že žalobe Komisie musí byť vyhovené a že treba konštatovať, že tým, že 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 začal konanie týkajúce sa uzatvorenia zmlúv o využívaní zvyškového komunálneho odpadu, ktorý zostane po jeho separovanom zbere, produkovaného obcami v regióne Sicília a uzatvoril tieto zmluvy bez uplatnenia postupov stanovených v smernici Rady 92/50/EHS a najmä bez riadneho uverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania v *Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev*, si Talianska republika nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z uvedenej smernice a zvlášť z jej článkov 11, 15 a 17.

O trovách

- 47 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazat' Taliansku republiku na náhradu trov konania a Talianska republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat' ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol a vyhlásil:

- 1. Tým, že 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 začal konanie týkajúce sa uzatvorenia zmlúv o využívaní zvyškového komunálneho odpadu, ktorý zostane po jeho separovanom zbere, produkovaného obcami v regióne Sicília a uzatvoril tieto zmluvy bez uplatnenia postupov stanovených v smernici Rady 92/50/EHS z 18. júna 1992 o koordinácii postupov verejného obstarávania služieb, zmenenej a doplnenej smernicou Komisie 2001/78/ES z 13. septembra 2001, a najmä bez riadneho uverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania v *Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev*, si Talianska republika nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z uvedenej smernice a zvlášť z jej článkov 11, 15 a 17.**

- 2. Talianska republika je povinná nahradiť trovy konania.**

Podpisy