

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 26. maja 2011*

V zadevi C-306/08,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 9. julija 2008,

Evropska komisija, ki jo zastopajo A. Alcover San Pedro, D. Kukovec in M. Konstantinidis, zastopniki,

tožeča stranka,

proti

Kraljevini Španiji, ki jo zastopa M. Muñoz Pérez, zastopnik,

tožena stranka,

* Jezik postopka: španščina.

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, D. Šváby (poročevalec), sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, E. Juhász in T. von Danwitz, sodnika,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. maja 2010,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. septembra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Evropska komisija želi s tožbo doseči ugotovitev, da Kraljevina Španija z oddajo „programa celovite ureditve“ (Programas de Actuación Integrada, v nadaljevanju: PAI) v skladu z zakonom 6/1994 z dne 15. novembra 1994 o urejanju urbanistične dejavnosti v avtonomni skupnosti Valencia (Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, v nadaljevanju: LRAU) in pozneje z zakonom 16/2005 z dne 30. decembra 2005 o urbanističnem razvoju v avtonomni skupnosti Valencia (Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística

Valenciana, v nadaljevanju: LUV) ni izpolnila obveznosti iz Direktive Sveta 93/37/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje (UL L 199, str. 54), kakor je bila spremenjena z Direktivo Komisije 2001/78/ES z dne 13. septembra 2001 (UL L 285, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva 93/37), in Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL L 134, str. 114).

Pravni okvir

Ureditev Unije

Direktiva 92/50/EGS

- 2 V šestnajsti uvodni izjavi Direktive Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (UL L 209, str. 1) je navedeno:

„[K]er je možno, da javna naročila storitev, zlasti na področju upravljanja z lastnino, občasno vključujejo tudi nekatere gradnje; ker izhaja iz Direktive 71/305/EGS, da mora biti cilj javnega naročila [pogodbe], če naj bo le-ta opredeljen[a] kot javno naročilo gradenj, dosežena izpolnitev neke gradnje, ker v primeru, da so te gradnje

naključne in niso predmet pogodbe, ne omogočajo upravičene obravnave tega naročila [te pogodbe] kot javnega naročila gradenj“.

3 Člen 8 Direktive 92/50 določa:

„Naročila, katerih predmet so storitve, našteje v Prilogi I A, se oddajajo v skladu z določbami iz Naslovov III do VI.“

4 V Prilogi I A k Direktivi 92/50 so v razredu 12 med drugim navedene „[s]toritve s področja arhitekture; storitve s področja inženiringa in integriranega inženiringa; storitve s področja urbanega planiranja in krajinske arhitekture; sorodne znanstvene in tehnične svetovalne storitve; storitve s področja tehničnega testiranja in analiz“.

Direktiva 93/37

5 Člen 1 Direktive 93/37 določa:

„V tej direktivi:

- a) so ‚javna naročila gradenj‘ za plačilo pisno sklenjene pogodbe med izvajalcem in naročnikom, kakor je opredeljen v (b), katerih predmet je izvedba, ali oboje – izvedba in projektiranje gradenj, povezanih z eno od dejavnosti iz Priloge II, ali

gradnja, opredeljena v (c) spodaj ali izvedba neke gradnje, ne glede na način, ki ustreza zahtevam naročnika;

[...]

- c) ‚gradnja‘ pomeni zaključeno visoko ali nizko gradnjo, gradnjo kot celoto, ki je samozadostna, da izpolnjuje svojo gospodarsko in tehnično funkcijo;
- d) ‚koncesija za javne gradnje‘ je naročilo [pogodba] enake vrste kakor pogodba naveden[a] v točki (a), z izjemo dejstva, da je razlog [protidajatev] za opravljanje gradenj izključno pravica do koriščenja konstrukcije ali pa ta pravica vključno s plačilom;

[...]“

- 6 Člen 6(6) Direktive 93/37 od naročnikov zahteva spoštovanje načela prepovedi diskriminacije.
- 7 Člena 11 in 12 Direktive 93/37 določata skupne predpise o oglaševanju na tem področju in predvidevata med drugim objavo obvestil o javnih naročilih v celotnem obsegu v *Uradnem listu Evropskih skupnosti* ter roke za sprejemanje ponudb in pošiljanje razpisne dokumentacije.
- 8 Členi od 24 do 29 Direktive 93/37 določajo merila, ki se uporabijo za kakovostno izbiro izvajalcev, med drugim merila o presoji njihove tehnične usposobljenosti.

Direktiva 2004/18

- 9 V uvodni izjavi 10 Direktive 2004/18 je navedeno:

„Za naročilo [pogodbo] se šteje, da je javno naročilo gradenj, le če njegov [njen] predmet izrecno zajema izvedbo dejavnosti s seznama v Prilogi I, tudi takrat ko naročilo [pogodba] zajema opravljanje drugih storitev, potrebnih za izvedbo teh dejavnosti. Javna naročila storitev, zlasti na področju gospodarjenja z nepremičninami, lahko v nekaterih primerih vključujejo gradnje. Vendar — če so te gradnje priložnostne glede na osnovni predmet naročila [pogodbe] in so njegova [njena] morebitna posledica ali dodatek — dejstvo, da so te gradnje vključene v naročilo [pogodbo], ne upravičuje opredelitve naročila [pogodbe] kot javnega naročila gradenj.“

- 10 Člen 1 Direktive 2004/18 določa:

„1. Za namene te direktive se uporabljajo definicije iz odstavkov 2 do 15.

2. (a) ‚Javna naročila‘ so proti plačilu pisno sklenjene pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobav blaga ali izvajanje storitev v skladu s pomenom iz te direktive.
- (b) ‚Javna naročila gradenj‘ so javna naročila, katerih predmet je bodisi izvedba bodisi izvedba in projektiranje gradenj, povezanih z eno od dejavnosti v skladu s pomenom iz Priloge I, ali gradnja ali izvedba neke gradnje s katerimi koli sredstvi, ki ustreza zahtevam naročnika. ‚Gradnja‘ pomeni zaključeno visoko

ali nizko gradnjo kot celoto, ki je samozadostna pri izpolnjevanju svoje gospodarske in tehnične funkcije.

[...]

- (d) ‚Javna naročila storitev‘ so javna naročila, katerih predmet je opravljanje storitev iz Priloge II, razen javnih naročil gradenj ali naročil blaga.

[...]

3. ‚Koncesija za javne gradnje‘ je pogodba enake vrste kakor javno naročilo gradenj z izjemo dejstva, da je razlog [protidajatev] za izvedbo gradenj bodisi samo pravica do koriščenja gradnje ali ta pravica skupaj s plačilom.

4. ‚Koncesija za storitve‘ je pogodba enake vrste kakor javno naročilo storitev, z izjemo dejstva, da je razlog [protidajatev] za opravljanje storitev bodisi samo pravica do koriščenja storitve ali ta pravica skupaj s plačilom.

[...]“

¹¹ Člen 2 Direktive 2004/18 od naročnikov zahteva spoštovanje načel prepovedi diskriminacije, enakega obravnavanja in transparentnosti.

- 12 Člen 6 Direktive 2004/18 določa prepoved razkritja informacij, ki jih gospodarski subjekti predložijo naročniku in označijo kot zaupne.
- 13 Člen 17 Direktive 2004/18 določa, da [se] „[b]rez poseganja v veljavnost člena 3 [...] ta direktiva ne uporablja za koncesije za javne storitve iz člena 1(4).“
- 14 Člen 24 Direktive 2004/18 določa pravila o predložitvi variant s strani ponudnikov, če je merilo za oddajo ekonomsko najugodnejša ponudba.
- 15 Člen 53 Direktive 2004/18 določa merila za oddajo naročila in naročnikom nalaga obveznost, da navedejo – če je naročilo oddano na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe – relativne uteži, ki veljajo za vsako izbrano merilo.
- 16 V Prilogi II A k Direktivi 2004/18 so v kategoriji 12 med drugim navedene „[a]rhi-
tekturne storitve; inženiring storitve in integrirane inženiring storitve; storitve ur-
banističnega načrtovanja in krajinskega inženiringa; sorodne znanstvene in tehnične
svetovalne storitve; storitve s področja tehničnega testiranja in analiz“.

Zakonodaja avtonomne skupnosti Valencia

PAI

- 17 LRAU in LUV določata dva načina izvedbe urbanističnega načrtovanja, in sicer ločeno ureditev pri posameznih parcelah, ki obsega njihovo pozidavo, in celovito ureditev, ki se nanaša na hkratno urbanistično ureditev dveh ali več zemljišč v skladu z enotnim načrtom za spremembo teh zemljišč v gradbene parcele (člen 6(2) in (3) LRAU in člena 14 in 15 LUV).
- 18 PAI je instrument načrtovanja, ki ureja izvedbo celovite ureditve (člen 12(G) LRAU in člen 39(a) LUV). Njegov namen je določitev obsega celovite ureditve in del, ki jih je treba opraviti, določitev veljavnih rokov, opredelitev tehničnih in ekonomskih pogojev, ki veljajo za njegovo izvedbo, ureditev zavez in obveznosti osebe, odgovorne za izvedbo urbanističnega projekta (v nadaljevanju: urbanist) ter opredelitev njenega odnosa z zadevnimi lastniki in občino, ter določitev garancij za zagotovitev spoštovanja navedenih obveznosti z navedbo sankcij, ki se uporabijo (člen 29(2) LRAU in člen 117(1) LUV).
- 19 PAI mora še posebej določiti natančne določbe za doseg teh nujnih ciljev: urbanistične ureditve vseh zemljišč; priključitve in vključitve zadevnih zemljišč v javna infrastruktura, energetska in komunikacijska omrežja in omrežja obstoječih javnih služb; brezplačne pridobitve zemljišč, namenjenih za gospodarsko javno infrastrukturo, v korist občine; brezplačne pridobitve zakonite pravice graditi, namenjene za javni nepremičninski sklad, v korist občine; vodenja pravnih postopkov v zvezi s spremembo namembnosti zadevnih zemljišč in izvedbe pravične razdelitve stroškov in dobička med zadevne osebe (člen 30 LRAU in člen 124 LUV).

- 20 Medtem ko je izvedba ločene ureditve lahko javnopravna ali zasebnopravna, je izvedba PAI vedno javnopravna, pri čemer se lahko občina odloči, ali bo njena izvedba neposredna ali posredna (člen 7(1) in (2) LRAU in člen 117(4) LUV). Izvedba je neposredna, če so vsa dela in naložbe financirani z javnimi sredstvi in jih vodijo občina, njeni organi, ustanove ali javna podjetja (člen 7(2) LRAU in člen 117(4) LUV), pri čemer ne smejo pridobiti komercialnega dobička (člen 128(4) LUV). Pri posredni izvedbi pa občina delegira svojo funkcijo urbanista posamezniku, ki je izbran s postopkom oddaje javnega naročila prek javnega razpisa, ne glede na to, ali je lastnik zemljišč ali ne (člen 7(2) LRAU in člen 117(4) LUV).

Neposredna izvedba

- 21 Pri neposredni izvedbi PAI je urbanist javni uslužbenec, ki je zadolžen za razvoj in izvedbo ukrepov urbanističnega načrtovanja, določenih s PAI, ki vključujejo vsekakor tudi pripravo tehnične dokumentacije v skladu z zahtevami, predlog in izvedbo ustrezne komasacije in izbiro gradbenega podjetja, ki je zadolženo za izvedbo projekta načrtovanja, v primerih in v skladu s pogoji, določenimi v zakonu. Urbanist mora financirati stroške naložb, del, instalacij in nadomestil, potrebnih za izvedbo programa, kar mora biti zagotovljeno na pravilen način in v zadostnem obsegu, pri čemer je mogoče navedeni strošek prevaliti na lastnike gradbenih parcel bodisi prek kompenzacije z urejenimi zemljišči bodisi prek plačila v denarju s strani lastnikov zemljišč, ki se uredijo v okviru celovite ureditve (člen 29(9)(A) LRAU ter člena 119 in 162(1) LUV). Navedeni stroški zajemajo tudi stroške urbanističnih del in komercialnega dobička urbanista, ki so z LUV omejeni na 10% stroškov urbanistične ureditve (člen 67(1) LRAU in člen 168 LUV).

- 22 Lastniki, na katere se nanaša celovita ureditev, lahko pri njej sodelujejo tako, da vsak prispeva svoje neurejeno zemljišče in v zameno pridobi urejene parcele. Zlasti lahko sorazmerno prispevajo k stroškom urbanistične ureditve tako, da prepustijo urbanistu del svojih zemljišč ali pa mu v denarju izplačajo delež stroškov za urbanistično ureditev, ki odpade na njih (člen 29(9)(B) LRAU in člen 162(2) LUV).
- 23 Lastnike, ki izrecno odklonijo sodelovanje, je mogoče razlastiti na podlagi začetne vrednosti zadevnih zemljišč (člen 29(10)(C) LRAU in člen 162(3) LUV).
- 24 Občina po uradni dolžnosti ali na predlog urbanista izvršuje javna pooblastila, kot sta razlastitev ali prisilna komasacija, če je potrebno za izvedbo PAI (členi 29(10), 66 in 68 LRAU ter člena 162(3) in 169 LUV).

Postopek oddaje in odobritve

– LRAU

- 25 V skladu s členom 44 LRAU je postopek mogoče začeti na predlog javnega organa ali posameznika, ki je lahko – ali pa tudi ne – lastnik zemljišč, ki se komunalno urejajo.

- ²⁶ Na podlagi člena 45(1) LRAU lahko vsak posameznik zahteva od občine, da predloži v javno obravnavo tehnično ponudbo PAI, ki mora vsebovati kopijo urbanističnega načrta („Cédula de Urbanización“), ki ga je izdelala pristojna občina, ali kopijo predloga občine o minimalnih pogojih za priključitev in vključitev predloga celovite ureditve, ter predhodni projekt urbanistične ureditve z opisom urbanističnih del, ki jih je treba opraviti.
- ²⁷ V skladu s členom 45(2) LRAU lahko občina to zahtevo zavrne ali pa jo predloži v javno obravnavo, po potrebi s pripombami ali z alternativnimi rešitvami.
- ²⁸ Člen 46 LRAU določa, da se predlog PAI, ki ga je izdelal posameznik ali – če gre za javno pobudo – pristojna občina, objavi v časopisu s splošnimi informacijami in v uradnem listu avtonomne skupnosti Valencia. Na podlagi iste določbe so v fazi javne obravnave dovoljene pripombe ali tehnične ponudbe. Po koncu faze javne obravnave lahko ponudniki predložijo pravne in finančne ponudbe. Pripombe in tehnične ponudbe se predložijo v odprti kuverti v roku 20 dni od objave predloga PAI, pravne in finančne ponudbe pa v zaprti kuverti v petih dneh po poteku zgoraj navedenega roka, ki ga je mogoče podaljšati za 20 dni.
- ²⁹ V členu 46(2) LRAU so navedeni dokumenti, ki so po eni strani del tehnične ponudbe, torej predvsem opis urbanističnih del, po drugi strani pa del pravne in finančne ponudbe, v kateri so vsebovana natančna pravila o odnosih med urbanistom in lastniki, morebitni že obstoječi dogovori med njimi, ocena – čeprav le predhodna in približna – stroškov urbanističnih del in način plačila urbanista z navedbo korekcijskega količnika glede na oceno stroškov urbanističnih del.

- 30 V skladu s členom 47 LRAU lahko občina zavrne vse ponudbe in se po potrebi odloči, da bo sama neposredno izvedla PAI, ali odobri PAI ter določi njegovo vsebino z izbiro ene od predloženih tehničnih ponudb ter ene od pravnih in finančnih ponudb, pri čemer vanje vnese delne popravke, ki se ji zdijo primerni. Občina lahko hkrati odda PAI ponudniku pravne in finančne ponudbe, ki temelji na najprimernejši tehnični ponudbi. Ta oddaja se opravi v skladu z merili izbire, ki so v njej določena, med katerimi so garancije ali možnosti za sodelovanje zadevnih lastnikov za to, da se olajša ali zagotovi izvedba celovite ureditve.
- 31 Občina in urbanist podpišeta urbanistični sporazum, ki v skladu s členom 32(c) LRAU vsebuje njune medsebojne obveznosti, roke, garancije, ki jih je predložil urbanist, in pogodbeno kazen za primer, če urbanist ne bi spoštoval svojih obveznosti.
- 32 Člen 48 LRAU določa poenostavljen postopek na pobudo posameznika.
- 33 V skladu s členom 67(3) LRAU je mogoče stroške, ki so prvotno predvideni v PAI, iz objektivnih razlogov, ki jih urbanist ni mogel predvideti, pri odobritvi projekta urbanistične ureditve ponovno oceniti.
- LUV
- 34 V skladu s členom 130 LUV je postopek oddaje in odobritve PAI lahko uveden na pobudo javnega organa ali posameznika, ne glede na to, ali je lastnik zemljišč ali ne.

- 35 Na podlagi člena 130(2) LUV lahko posamezniki predlogu priložijo predlog načrta, v katerem je določena podrobna ali strukturna ureditev, katere razvoj je predlagan, in dokumente iz člena 131(2), od (a) do (e), LUV.
- 36 Na podlagi člena 130(3) LUV lahko občina bodisi zavrne predlog posameznika, bodisi uvede postopek posredne izvedbe, bodisi se odloči za neposredno izvedbo.
- 37 V skladu s členom 130(5) LUV molk organa pomeni soglasje, če ponudba prvega ponudnika implicira izvajanje veljavnih smernic za strukturno ureditev in če občina v roku treh mesecev ne odgovori na predlog.
- 38 V skladu s členom 131(2) LUV odločitev za uvedbo postopka posredne izvedbe PAI obsega tudi odobritev posebnih specifikacij, ki urejajo postopek oddaje PAI. V njih mora biti navedeno, ali je možno predložiti variantne ponudbe, opredeljeni morajo biti elementi, za katere lahko ponudniki predložijo variantne ponudbe, in določeni minimalni pogoji, ki jih morajo te vsebovati.
- 39 V skladu s členom 132(2) in (4) LUV mora biti javni natečaj oddaje PAI objavljen vsaj v *Uradnem listu Evropske unije* in v uradnem listu avtonomne skupnosti Valencia, in sicer neodvisno od ocenjene vrednosti PAI.
- 40 V skladu s členom 133 LUV vsebujejo ponudbe ponudnikov dokumente o zahtevani usposobljenosti, tehnični ponudbi ter pravni in finančni ponudbi.

- 41 Merila za presojo tehnične in poklicne usposobljenosti ponudnikov so določena v členu 123 LUV.
- 42 Vsebina tehnične ponudbe je določena v členu 126 LUV.
- 43 Vsebino pravne in finančne ponudbe pa določa člen 127 LUV, v skladu s katerim mora ta vsebovati določbe o ureditvi odnosa med urbanistom in zadevnimi lastniki ter zlasti načine njegovega poplačila, pa tudi dovolj podatkov, ki lastnikom omogočijo razumeti gospodarske posledice, ki jih ima zanje ta ponudba. V pravni in finančni ponudbi morajo biti zlasti določeni predvideni stroški urbanistične ureditve, dobiček urbanista in ob plačilu z zemljišči veljavni menjalni količnik.
- 44 Člen 135(3) LUV določa merila za oddajo PAI, katerih izpolnjevanje bo treba presojati pri tehnični ponudbi.
- 45 Člen 135(4) LUV določa merila za oddajo PAI, katerih izpolnjevanje bo treba presojati pri pravni in finančni ponudbi, predvsem znesek stroškov urbanistične ureditve, najmanjši delež gradbenih parcel ali pravic graditi, ki so urbanistu dane na voljo s prisilno komasacijo, ali največji delež lastnih zemljišč ali zemljišč, ki pripadajo gospodarsko povezanim osebam, glede katerih morajo biti upoštewane posebne zahteve za izgradnjo, ki izhajajo iz odobritve PAI.
- 46 Člen 137 LUV vsebuje določbe o oddaji in odobritvi PAI. V skladu s členom 137(5) LUV je odobritev, ki jo da občina, če se s PAI spreminja strukturna ureditev, odvisna od dokončne potrditve vlade regije.

- 47 Člen 138 LUV zahteva, da je pogodba z urbanistom v obliki upravnega dokumenta sklenjena v mesecu, ki sledi oddaji naročila. Navedeni člen našteva sestavne dele, ki morajo biti vsebovani v tej pogodbi.
- 48 V skladu s členom 143(4)(d) LUV lahko občina ob odpovedi pogodbe z urbanistom od ponudnikov, ki so predložili pravne in finančne ponudbe, ki se nanašajo na izbrano tehnično ponudbo, zahteva, da nadaljujejo z izvedbo programa, in, podredno, začne razpisni postopek na podlagi tehnične ponudbe, izbrane ob koncu prvega razpisnega postopka.
- 49 V skladu s členom 155(6) in (7) LUV lahko občina sprejme spremembe projekta urbanistične ureditve, ki jih vsebuje izbrana ponudba pri oddaji PAI, če tako uvedene spremembe pomenijo zvišanje, ki ne presega 20 % stroškov urbanističnih del.
- 50 V skladu s členom 168(3) LUV se najvišji znesek stroškov urbanistične ureditve ne more povečati, razen če gre za njihovo ponovno oceno, ki pa ne sme privedi do povečanja dela stroškov urbanistične ureditve, ki je namenjen dobičku urbanista.
- 51 LUV v zvezi z izvedbo urbanističnih del vsebuje zahtevo, da se ta zaupajo gradbenemu podjetju, ki ga izbere urbanist v okviru javnega razpisa v skladu s pravili o oddaji javnih naročil. Niti urbanist niti podjetja, ki so z njim povezana, pri tem javnem razpisu ne smejo sodelovati.

- 52 V skladu s prvo prehodno določbo LUV za PAI, ki so se začeli pred začetkom njegove veljavnosti, torej pred 1. februarjem 2006, velja LRAU, če jih je pred tem datumom odobrila občina ali če se je skrajni rok za izdajo izrecne odločbe o tej odobritvi že iztekel.

Predhodni postopek in tožba Komisije

- 53 Komisija je po prejemu pritožb Kraljevino Španijo z uradnim opominom z dne 21. marca 2005 obvestila, da po njenem mnenju številne določbe LRAU o oddaji PAI niso skladne z Direktivo 93/37 in Direktivo 92/50. Kraljevina Španija je na ta uradni opomin odgovorila s pismom z dne 31. marca 2005, v katerem je navedla, da oddaja PAI ni javno naročilo v smislu teh direktiv. Poleg tega se je sklicevala na načrtovano sprejetje LUV, kar je pripeljalo do stikov in izmenjave dopisov med njo in Komisijo.
- 54 Ker Komisija ni bila zadovoljna s pojasnili Kraljevine Španije in ker je štela, da oddaja PAI na podlagi določb LRAU pomeni neizpolnitev obveznosti iz navedenih direktiv, je 15. decembra 2005 izdala obrazloženo mnenje, s katerim naj bi se ta država članica uskladila v roku treh tednov, ki se je iztekel 6. januarja 2006.
- 55 V odgovoru z dne 26. januarja 2006 na obrazloženo mnenje je Kraljevina Španija opozorila na sprejetje LUV, s katerim je bil razveljavljen LRAU in katerega začetek veljavnosti je bil predviden za 1. februar 2006. Ta država članica je po dopisovanju s Komisijo z dopisom z dne 17. marca 2006 oblikovala dodatna stališča.

- 56 Komisija je ob upoštevanju trajanja zatrjevanе kršitve in izteka roka, določenega za prenos Direktive 2004/18, na Kraljevino Španijo 10. aprila 2006 naslovila dodatni uradni opomin, na katerega je ta odgovorila z dopisom z dne 7. julija 2006.
- 57 Komisija je ocenila, da sta na eni strani LUV in na drugi strani oddaja PAI na podlagi LRAU med 21. marcem 2005 in 31. januarjem 2006 pomenila kršitev zlasti Direktive 2004/18, zato je izdala dodatno obrazloženo mnenje z dne 12. oktobra 2006.
- 58 Ker je Kraljevina Španija v odgovoru z dne 11. januarja 2007 na dodatno obrazloženo mnenje vztrajala pri svojem stališču, je Komisija vložila to tožbo, v kateri Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Kraljevina Španija:
- z oddajo PAI na podlagi LRAU ni izpolnila obveznosti iz členov 1, 6(6), 11, 12 in od 24 do 29 Direktive 93/37 in
 - z oddajo PAI na podlagi LUV ni izpolnila obveznosti iz členov 2, 6, 24, 30, 31(4) (a) in 53 Direktive 2004/18.

Predlog za ponovno odprtje ustnega postopka

- 59 Komisija je z dopisom z dne 22. novembra 2010 predlagala ponovno odprtje ustnega postopka in v bistvu zatrjevala, da je vprašanje finančne udeležbe pristojne občine, ki ga je generalni pravobranilec analiziral v sklepnih predlogih, bistveni element spora, ki zahteva dodatna pojasnila.

- ⁶⁰ V tej zvezi je treba spomniti, da lahko Sodišče po uradni dolžnosti, na predlog generalnega pravobranilca ali na predlog strank v skladu s členom 61 Poslovnika odredi ponovno odprtje ustnega postopka, kadar meni, da ni dovolj poučeno ali da je o zadevi treba razsoditi na podlagi trditve, o kateri stranke niso razpravljale (glej zlasti sodbo z dne 8. septembra 2009 v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, ZOdl., str. I-7633, točka 31 in navedena sodna praksa).
- ⁶¹ Vendar Statut Sodišča Evropske unije in njegov poslovnik strankam ne dajeta možnosti, da predložijo stališča v odgovor na sklepne predloge generalnega pravobranilca (glej zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 32).
- ⁶² Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca meni, da ima v obravnavanem primeru na voljo vse potrebne podatke za odločitev v zadevnem sporu in da zadeve ni treba obravnavati na podlagi trditev, o katerih se pred tem sodiščem ni razpravljalo. Ponovnega odprtja ustnega postopka zato ni treba odrediti.

Tožba

Dopustnost

- ⁶³ Kraljevina Španija navaja, da je tožba delno nedopustna v delu, ki se nanaša na kršitev Direktive 93/37 s strani LRAU. V tej zvezi Kraljevina Španija meni, da je sporno, da se je lahko s prvim obrazloženim mnenjem zahtevalo, da se LRAU prilagodi

Direktivi 93/37, namesto da bi se sklicevalo na Direktivo 2004/18, katere rok za prenos v nacionalno pravo se je ravno takrat skoraj iztekel.

⁶⁴ Po navedbah Kraljevine Španije se je LRAU prenehal uporabljati z začetkom veljavnosti LUV, Komisija pa ni ugotovila, da bi bilo med *vacatio legis* LUV odobreno pomembno število PAI na podlagi LRAU. Poleg tega Kraljevina Španija meni, da v primeru, kot je ta, ko sta bili nacionalna ureditev in ureditev Skupnosti razveljavljeni več kot dve leti pred vložitvijo tožbe – kot v obravnavanem primeru – ni več interesa za nadaljevanje postopka.

⁶⁵ Glede tega je treba poudariti, da je o morebitni zatrjevani neizpolnitvi obveznosti treba odločiti z vidika zakonodaje, ki je veljala 6. januarja 2006, to je na dan izteka roka, določenega v prvem obrazloženem mnenju z dne 15. decembra 2005. Treba je ugotoviti, da sta na ta datum LRAU in Direktiva 93/37 bila veljavna.

⁶⁶ V zvezi s trenutkom, ko se je Komisija odločila, da bo ukrepala proti Kraljevini Španiji, zadostuje spomniti, da je dolžnost Komisije, da pri opravljanju naloge, ki jo ima na podlagi člena 211 ES, nadzoruje uporabo določb Pogodbe in preverja, ali so države članice ravnale v skladu z njimi. Če meni, da jih neka država članica ni izpolnila, mora presoditi o možnosti ukrepanja proti njej, opredeliti določbe, ki naj bi jih ta kršila, in trenutek, ko bo začela postopek zaradi neizpolnitve obveznosti proti njej, pri čemer razlogi, ki določajo to izbiro, ne morejo vplivati na dopustnost tožbe (glej sodb z dne 18. junija 1998 v zadevi Komisija proti Italiji, C-35/96, Recueil, str. I-3851, točka 27; z dne 8. decembra 2005 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-33/04, ZOdl., str. I-10629, točka 66, in z dne 19. maja 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-531/06, ZOdl., str. I-4103, točka 23).

- ⁶⁷ Glede na vse navedeno je treba zavrniti ugovor nedopustnosti, ki ga je vložila Kraljevina Španija.

Vsebinska presoja

Trditve strank

- ⁶⁸ Komisija meni, da več vidikov postopka oddaje in odobritve PAI prek posredne izvedbe, določene z LRAU in LUV, nasprotuje členom 1, 6(6), 11, 12 in od 24 do 29 Direktive 93/37 in členom 2, 6, 24, 30, 31(4)(a) in 53 Direktive 2004/18.
- ⁶⁹ Komisija trdi, da je odnos med občino in urbanistom v skladu z direktivama 93/37 in 2004/18 javno naročilo, katerega glavni predmet je – kot je razvidno iz opisa celovite ureditve – izvedba gradbenih infrastrukturnih in urbanističnih del.
- ⁷⁰ Dejstvo, da mora urbanist v skladu z LUV fizično izvedbo teh del zaupati gradbenemu podjetju, pri opredelitvi pogodbe kot naročila del ničesar ne spremeni, saj se urbanist zaveže občini, da jih bo opravil.
- ⁷¹ Glede odplačnosti oddaje in odobritve PAI Komisija navaja, da LRAU in LUV vzpostavljata sistem, v katerem obstaja dvostranska pogodba med urbanistom in občino,

na podlagi katere je protidajatev zanjo neposredno odvisna od izvedbe gradbenih del in opravljanja nekaterih povezanih storitev. Poleg tega urbanist od lastnikov zemljišč prejme plačilo v denarju ali ustrezno odmeno v obliki zemljišč.

- ⁷² Po mnenju Komisije se odplačnost pogodbe izraža v odločitvi občine, da odobri PAI in izbere urbanista, in v tem, da izvaja javna pooblastila za zagotavljanje spoštovanja določb odobrenega PAI.
- ⁷³ Komisija dodaja, da kadar se občina odloči, da bo neposredno izvajala PAI, mora izvesti projekte sama in izplačati sredstva, potrebna za izvedbo del. Pri tem plača stroške, ki jih nato prevali na lastnike, medtem ko pri odločitvi za posredno izvedbo ne plača ničesar, vendar pa tudi ničesar ne prejme. Komisija iz tega sklepa, da pri odločitvi za posredno izvedbo občina resnično neha prejemati nekatere dohodke, pri čemer dejstvo, da prav tako ne krije nekaterih stroškov, v ničemer ne zmanjša pomena te ugotovitve.
- ⁷⁴ Nazadnje Komisija poudarja, kot naj bi bilo med drugim razvidno iz sodb z dne 12. julija 2001 v zadevi Ordine degli Architetti in drugi (C-399/98, Recueil, str. I-5409, točki 77 in 84) in z dne 18. januarja 2007 v zadevi Auroux in drugi (C-220/05, ZOdl., str. I-385, točki 45 in 57), da plačila, ki jih opravijo tretji, kažejo na odplačnost.
- ⁷⁵ Komisija v repliki navaja, da je Tribunal Supremo podalo popolnoma nasprotno razlago od te, ki jo v obravnavanem primeru zastopa Kraljevina Španija, namreč razlago, ki v glavnem podpira analizo Komisije.

- 76 Kraljevina Španija, nasprotno, trdi, da odnos med občino in urbanistom ob upoštevanju načina njegovega plačila ne pomeni javnega naročila gradenj, ampak koncesijo za storitve javnih služb, ki ne spada na področje uporabe direktiv 93/37 in 2004/18, zaradi česar veljajo za oddajo PAI načela primarnega prava Unije.
- 77 Po navedbah te države članice Komisija zamenjuje PAI in projekt ureditvenih del, saj izvedba gradbenih del ne pomeni izključnega niti osnovnega predmeta PAI. Odobritev PAI prek oddaje vsebuje tako financiranje in izvedbo komasacije kot tudi dodelitev ureditvenih del ponudnikom. Urbanist naj bi bil torej tudi odgovoren za financiranje del in zadolžen za izvedbo upravnih postopkov, potrebnih za zagotovitev brezplačnosti dejavnosti za občino, ter pravične porazdelitve stroškov in dobičkov, povezanih z nepremičninami, med lastnike.
- 78 Kraljevina Španija še navaja, da ni razmerja odplačnosti v škodo občine, saj plačilo urbanistu zagotavljajo izključno lastniki.
- 79 Najprej, obveznost lastnika, da financira stroške ureditve in da torej plača urbanistu, naj ne bi izhajala iz enostranske odločitve občine, ampak iz njegove svobodne odločitve, da sodeluje pri komasaciji in tako pridobi nove gradbene parcele.
- 80 Dalje, LRAU in LUV naj ne bi določala nobene plačilne garancije v breme javnih sredstev, iz katere bi bilo mogoče sklepati o obstoju odplačne pogodbe med občino in urbanistom, ki odgovarja občini, tudi če gradbeno podjetje ali lastniki ne spoštujejo svojih obveznosti.

- 81 Nazadnje, izbira posredne namesto neposredne izvedbe naj ne bi pomenila odplačnosti in tudi ne tega, da občina izvaja javna pooblastila za doseg komasacije ali razlastitve.
- 82 Kraljevina Španija ob upoštevanju teh ugotovitev trdi, da je treba urbanista opredeliti ne kot „izbranega ponudnika“ v ozkem pomenu, ampak kot „koncesionarja“, saj je njegovo plačilo odvisno od rezultata trženja gradbenih parcel, in ne od fiksne cene, ki jo zagotavlja občina. Predvsem ima lastnosti koncesionarja storitev, saj je ekonomska izvedba komasacije z ekonomskega vidika najpomembnejša funkcija.
- 83 Kraljevina Španija sicer navaja, da stališče Komisije nasprotuje polnemu učinku direktiv 93/37 in 2004/18.

Presoja Sodišča

- 84 Najprej je treba navesti, da se ta tožba nanaša samo na oddajo urbanističnih pogodb v skladu z zakonodajo, ki jo je eno za drugo sprejela avtonomna skupnost Valencia na podlagi regionalnih pristojnosti na področju urbanizma, rabe tal in urejanja prostora.
- 85 Natančneje, Komisija očita Kraljevini Španiji, da je oddala PAI, torej celovito ureditev, katere cilj je hkratna urbanistična ureditev več zemljišč v skladu z enotnim programom, ki navedena zemljišča na podlagi LRAU ali LUV spreminja v gradbene parcele, pri tem pa krši direktivi 93/37 in 2004/18.

- ⁸⁶ Očitki Komisije se nanašajo samo na postopek odobritve PAI pri posredni izvedbi, ki na podlagi predpisov, veljavnih v tem primeru, pomeni, da pristojni naročnik na posameznika prenese pooblastila urbanista, ki je izbran v skladu s postopkom oddaje javnega naročila, in to ne glede na to, ali je ta lastnik zadevnih zemljišč.
- ⁸⁷ V zvezi s tem Komisija trdi, da je treba zadevne urbanistične pogodbe opredeliti kot „javna naročila gradenj“ in da morajo zato biti spoštovane zahteve, določene v Direktivi 93/37 in nato v Direktivi 2004/18. Glede očitkov, ki se nanašajo na LRAU, to izhaja iz pravne podlage tožbe, ki je omejena zgolj na kršitev Direktive 93/37, glede očitkov, ki se nanašajo na LUV, pa iz dodatnega obrazloženega mnenja, kot je navedla Komisija v tožbi in kot je potrdila tudi na obravnavi.
- ⁸⁸ V zvezi s pojmom „javna naročila gradenj“ v smislu člena 1(a) Direktive 93/37 in člena 1(2)(b) Direktive 2004/18 je treba navesti, da se nanaša na pisno sklenjene odplačne pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti na eni strani ter enim ali več naročniki na drugi strani, katerih predmet je izvedba ali izvedba in projektiranje gradenj, povezanih z eno od dejavnosti iz Priloge II k Direktivi 93/37 in Priloge I k Direktivi 2004/18, ali gradnja iz člena 1(c) Direktive 93/37 in iz člena 1(2)(b) Direktive 2004/18 ali izvedba neke gradnje, ki ustreza zahtevam naročnika, ne glede na način.
- ⁸⁹ Sicer je iz šestnajste uvodne izjave Direktive 92/50 in iz uvodne izjave 10 Direktive 2004/18 v povezavi s členom 1(a) Direktive 93/37 in členom 1(2)(b) Direktive 2004/18 razvidno, da se pogodba šteje za „javno naročilo gradenj“ le, če njen

predmet ustreza opredelitvi iz prejšnje točke in če dela, ki so pomožna in niso predmet pogodbe, ne morejo upravičiti njene opredelitve kot javnega naročila gradenj.

- ⁹⁰ Iz sodne prakse Sodišča poleg tega izhaja, da je, če pogodba hkrati vsebuje elemente, ki se nanašajo na javno naročilo gradenj, in elemente, ki se nanašajo na drugo vrsto naročila, osnovni predmet pogodbe tisto, kar določa, kateri sklop pravil Unije o javnih naročilih se bo načeloma uporabil (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Auroux in drugi, točka 37).
- ⁹¹ Do te določitve mora priti glede na bistvene obveznosti, ki prevladajo in ki so kot take značilne za to naročilo, ne pa glede na obveznosti, ki so le pomožne ali dopolnilne in so določene s samim predmetom pogodbe (sodba z dne 21. februarja 2008 v zadevi Komisija proti Italiji, C-412/04, ZOdl., str. I-619, točka 49).
- ⁹² V obravnavanem primeru je treba navesti, da Komisija zgolj uveljavlja argument, v skladu s katerim bi morale biti sporne urbanistične pogodbe opredeljene kot „javna naročila gradenj“ zato, ker je osnovni predmet PAI – v smislu člena 1(c) Direktive 93/37 in člena 1(2)(b) Direktive 2004/18 – „gradnja“ v okviru urbanistične ureditve dveh ali več zemljišč, katere rezultat je ureditev dostopa do ceste po tlakovani površini, vodovodnega in električnega priključka, odvajanja odpadnih vod s pločnikov in javne razsvetljave. V zvezi s tem navaja, da so storitve, ki jih zagotavlja urbanist, kot je priprava tehnične dokumentacije, izdelava in izvedba projekta preparcelacije ali – med veljavnostjo LUV – izbira izvajalca del, ki bo dela opravil, izvedbene in pomožne.
- ⁹³ Prav tako je treba navesti, da Kraljevina Španija izpodbija presojo Komisije, v skladu s katero bi bilo treba PAI opredeliti kot „gradnjo“ v smislu direktiv 93/37 in 2004/18, in trdi, da izvedba take gradnje ne pomeni njegovega edinega in temeljnega cilja.

S tem namenom ta država članica trdi, da je urbanist odgovoren tudi za financiranje del in hkrati dolžan izvesti potrebne postopke za zagotovitev brezplačnosti postopkov za občino ter pravične porazdelitve pripadajočih stroškov ter ustreznih dobičkov, povezanih z nepremičninami, med lastnike gradbenih parcel, ki te stroške financirajo. Poleg tega navedena država članica trdi, da je treba zadevne pogodbe opredeliti kot „koncesije storitev“ v smislu člena 1(4) Direktive 2004/18.

- ⁹⁴ V skladu z ustaljeno sodno prakso mora Komisija v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES dokazati obstoj te neizpolnitve obveznosti. Sodišču mora namreč predložiti vse dokaze, ki jih to potrebuje za preizkus, ali je navedena neizpolnitev podana, pri tem pa se ne more sklicevati na nobene domneve (sodba z dne 27. januarja 2011 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-490/09, ZOdl., str. I-247, točka 49 in navedena sodna praksa).
- ⁹⁵ V zvezi s tem in ob upoštevanju narave dejavnosti, za katere je zadolžen urbanist, je treba kljub elementom analize, ki jih je predložila Kraljevina Španija, ugotoviti, da Komisija z njihovo poglobljeno analizo ni poskušala podpreti lastnih trditev in izpodbiti trditev tožene države članice.
- ⁹⁶ Nikakor ni namreč dokazano, da so dela, kot so priključitev in vključitev zadevnih zemljišč v javna infrastruktura, energetska in komunikacijska omrežja ter omrežja obstoječih javnih služb, osnovni predmet pogodbe, sklenjene med občino in urbanistom v okviru posredne izvedbe PAI. Izvedba PAI s strani urbanista namreč obsega, kot izhaja tudi iz točk 21 in 23 te sodbe, dejavnosti, ki jih ni mogoče opredeliti kot „gradnjo“ v smislu direktiv in na katere se v tožbi sklicuje Komisija, in sicer izdelavo razvojnega načrta, predlog in izvedbo ustrezne komasacije, brezplačno pridobitev v korist občine

zemljišč, namenjenih za javno dobro in javni nepremičninski sklad, vodenje pravnih postopkov v zvezi s spremembo namembnosti zadevnih zemljišč ali izvedbo pravične razdelitve stroškov in dobička med zadevne osebe ter finančne storitve in garancijo za stroške naložb, del, instalacij in nadomestil, potrebnih za izvedbo PAI. To velja tudi, če mora urbanist, kot je določeno v členu 119(1) LUV, organizirati javni natečaj za določitev gradbenega podjetja, ki se mu zaupa izvedba urbanističnih del.

⁹⁷ Sicer je treba ugotoviti, da se zdi za nekatere dejavnosti, ki so – v skladu z LRAU in z LUV – vsebovane v PAI in kot so bile našteje v prejšnji točki, da po svoji naravi ustrezajo dejavnostim iz kategorije 12 iz Priloge I A k Direktivi 92/50 in Priloge II A k Direktivi 2004/18, ki se nanašajo na storitve iz člena 1(a) Direktive 92/50 in člena 1(2)(d) Direktive 2004/18.

⁹⁸ Iz tega je razvidno, da Komisija ni dokazala, da osnovni predmet pogodbe med občino in urbanistom spada med javna naročila gradenj v smislu Direktive 93/37 ali Direktive 2004/18, kar je prvi pogoj za ugotovitev zatrevane neizpolnitve obveznosti.

⁹⁹ Iz navedenega izhaja, da je treba tožbo Komisije zavrniti.

Stroški

- ¹⁰⁰ V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Kraljevina Španija je predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**

- 2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi