

KOMISIJA PROTI ITALIJI

SODBA SODIŠČA (drugi senat)
z dne 14. septembra 2004*

V zadevi C-385/02,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES,

vložene 28. oktobra 2002,

Komisija Evropskih skupnosti, ki sta jo zastopala K. Wiedner in R. Amorosi, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo je zastopal M. Fiorilli, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožena stranka,

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi C. W. A. Timmermans, predsednik senata, J.-P. Puissochet, J. N. Cunha Rodrigues (poročevalec), R. Schintgen, sodniki, in N. Colneric, sodnica,

generalna pravobranilka: J. Kokott,
sodna tajnica: M. Múgica Arzamendi, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in glavne obravnave z dne 10. marca 2004,

ob upoštevanju pisnih stališč, ki so jih predložile stranke,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 29. aprila 2004

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Komisija Evropskih skupnosti s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika, s tem da Magistrato per il Pò di Parma, krajevni organ italijanskega Ministrstva za javna dela (sedaj Ministrstvo za infrastrukturo in promet), da je naročila za dopolnile lote za dela za dokončanje gradnje zaježitvenega bazena pred visokimi vodami na reki Parma v krajevni skupnosti Marano (občina Parma) ter za

dela za opremo in dokončanje zaježitvenega bazena na reki Enza ter za dela za regulacijo visokih voda reke Terdoppio – kanal Scolmatore, jugozahodno od kraja Cerano, oddal brez predhodne objave obvestila o naročilu, čeprav za to niso obstajali pogoji, 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, v nadaljevanju: Direktiva), izlasti njenega člena 7(3).

Pravni okvir

- 2 Člen 7(3)(b), (c) in (e) Direktive določa:

„Naročniki lahko oddajo javna naročila gradenj po postopku s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu v naslednjih primerih:

[...]

- b) če iz tehničnih ali umetniških razlogov ali razlogov, povezanih z zaščito izključnih pravic, lahko gradnjo opravi le določen gradbenik;

- c) če je to strogo potrebno, ker je nujen primer nastal zaradi dogodkov, ki jih v tej zadevi naročniki niso mogli predvideti, in časovne omejitve za odprti, omejeni ali postopek s pogajanjem iz odstavka 2 ni mogoče upoštevati. Okoliščine, zaradi katerih je izjemno nujen primer nastal, ne smejo v nobenem primeru biti takšne, da bi jih lahko pripisali naročnikom;

[...]

- e) za nove gradnje, ki sestojijo iz ponavljanja podobnih, zaupana pa so podjetju, ki so mu isti naročniki že prej oddali naročilo, pod pogojem, da so takšne gradnje v skladu z osnovnim projektom, za katerega je bilo oddano prvo naročilo v skladu s postopki iz odstavka 4;

Takoj ko je za prvi projekt dan javni razpis, je treba dati tudi obvestilo, da obstaja možnost sprejetja tega postopka in da naročniki upoštevajo celotne ocenjene stroške kasnejših gradenj, ko uporabljajo določbe člena 6. Ta postopek se lahko sprejme le v obdobju treh let, ki sledijo sklenitvi prvotne pogodbe.“

3 Člen 7(4) Direktive določa:

„V vseh drugih primerih naročniki oddajo javna naročila za gradnjo po odprtem postopku ali po omejenem postopku.“

Dejansko stanje

- 4 Magistrato per il Pô di Parma je z dekretoma št. 11414 in št. 11416 z dne 9. oktobra 1997 ter z dekretom št. 11678 z dne 15. oktobra 1997 odobril pogodbe za naslednja dela:
 - dela za dokončanje gradnje zaježitvenega bazena pred visokimi vodami na reki Parma v kraju Marano v občini Parma,
 - dela za opremo in dokončanje zaježitvenega bazena na reki Enza in
 - dela za regulacijo visokih voda reke Terdoppio jugozahodno od kraja Cerano.
- 5 Vrednost teh lotov je znašala približno 37 oziroma 21 milijard, oziroma 19,5 milijarde lir.
- 6 Prvotna naročila za navedene gradbene storitve so bila oddana:
 - 22. decembra 1988 za reko Parma,
 - 26. oktobra 1982 za reko Enza in

— 20. maja 1988 za reko Terdoppio.

Predhodni postopek

- ⁷ Komisija je z dopisom z dne 27. septembra 2000 italijanske organe zaprosila za podrobnejše informacije o postopku, ki je bil izpeljan pri oddaji naročil, navedenih v točki 4 te sodbe (v nadaljevanju: sporna naročila).
- ⁸ Italijanski organi so z dopisom z dne 19. oktobra 2000 odgovorili, da naj bi uporabljeni postopek ustrezal zahtevam iz člena 7(3)(e) Direktive 93/37, ker naj bi šlo pri spornih delih za ponovitev enakih gradbenih storitev, ki jih je Magistrato per il Po di Parma že zaupal podjetjem, ki so prejela prvotna naročila, in ker naj bi ustrezala osnovnemu projektu, ki je bil že predmet prvega naročila, oddanega v postopku v skladu s členom 7(4) Direktive. Poleg tega naj bi bilo v prvotni objavi javnega naročila predvideno, da lahko naročnik uporabi postopek s pogajanji; Magistrato per il Po di Parma naj bi pri uporabi predpisov Skupnosti upošteval skupno ocenjeno vrednost izvedbe posameznih gradbenih storitev. Končno, postopek s pogajanji naj bi bil izveden v roku treh let po sklenitvi prvotnega naročila.
- ⁹ Komisija je z dopisom z dne 23. aprila 2001 pozvala Italijansko republiko, naj se izjavi o svojih stališčih.

- 10 Italijanski organi so v dopisih z dne 8. junija in 17. decembra 2001 odgovorili zlasti, da naj bi se obdobje treh po sklenitvi prvega naročila, navedenega v členu 7(3)(e) Direktive, začelo s trenutkom prevzema del, ki se nanašajo na prvo naročilo, ker naj bi ta trenutek zaznamoval prenehanje pogodbe.
- 11 Ker je Komisija ta odgovor štela za nezadovoljivega, je 21. decembra 2001 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je Italijansko republiko pozvala, naj sprejme ukrepe, ki so potrebni, da se v roku dveh mesecev po vročitvi mnenja uskladi z njim. Italijanska republika na to mnenje ni odgovorila. Nato je Komisija vložila to tožbo.

Predlogi

- 12 Komisija predlaga, naj Sodišče:
- ugotovi, da Italijanska republika, s tem da je Magistrato per il Pô di Parma naročila za dokončanje gradnje zaježitvenega bazena pred visokimi vodami na reki Parma v kraju Marano (občina Parma), za dela za opremo in dokončanje zaježitvenega bazena na reki Enza ter za dela za regulacijo visokih voda reke Terdoppio – kanal Scolmatore, jugozahodno od kraja Cerano, v postopku s pogajanjem oddal brez predhodne objave obvestila o naročilu, ni izpolnila obveznosti Direktive Sveta 93/37/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje, zlasti člena 7(3),
 - Italijanski republiki naloži plačilo stroškov postopka.

- 13 Italijanska republika prosi Sodišče, naj ne glede na razlago člena 7(3) Direktive 93/37 izhaja iz tega, da je bila Italijanska republika zaradi italijanske jezikovne različice določbe v odnosu z razlago te iste določbe v večini jezikovnih različic v opravičljivi zmoti.

Neizpolnitev obveznosti

- 14 Sporna naročila nedvomno sodijo v okvir Direktive in so bila v postopku s pogajanjem oddana brez predhodne objave obvestila o oddaji naročila. Ta postopek je dopusten zgolj v primerih, ki so taksativno naštet v členu 7(3) Direktive. Italijanska vlada v odgovoru na tožbo navaja tri razloge, ki naj bi pokazali, da sporna naročila spadajo med te primere.
- 15 Italijanska vlada najprej navaja, da je Magistrato per il Po di Parma med letoma 1981 in 1990 z oddajo naročil za izdelavo skupnega projekta in za izvedbo del na temelju lotov, v skladu z vsakokratnimi razpoložljivimi sredstvi, uvedel postopke za izvedbo posegov, da bi se območja, ki so bila prizadeta zaradi visokih voda reke Pad, zavarovala z vodnimi gradnjami. Naročila za izdelavo projekta in za prvi gradbeni lot naj bi bila v nadaljevanju oddana v postopku, ki je v skladu s pravom Skupnosti. Temu pripadajoče obvestilo o oddaji naročila naj bi vsebovalo določbo, ki naj bi pristojnemu organu za oddajo dovoljevala, da izvedbo kasnejših gradbenih lotov odda istemu podjetju.
- 16 Glede na zahtevnost in občutljivost del naj bi vrhovni svet za javna dela v eni od tehničnih ekspertiz pojasnil, da bi moral ta dela izvesti en sam usposobljen izvajalec

in da je treba v primeru izvedbe po lotih zagotoviti njihovo kontinuiteto. Določba o izdelavi projekta in o prvem gradbenem lotu, ki naj bi ga vsebovale objava o oddaji naročila in pogodbe, naj bi uresničevala ta tehnični predlog. Uporaba postopka s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu za sporna naročila pomeni izpolnitev pogodbene obveznosti.

- 17 V skladu z navedbami italijanske vlade je želel naročnik izpolniti tehnične zahteve o tem, da naj vsa dela izvede en sam izvajalec. Izvedba po posameznih lotih naj bi pogosto povzročala probleme glede združljivosti storitev in s tem težave pri ugotavljanju konkretne odgovornosti za škodo ob uničenju ali poslabšanju gradnje.
- 18 Prvi argument obrambe je treba razumeti tako, da se opira na člen 7(3)(b) Direktive, če ta določba dovoljuje uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu, ko lahko dela iz tehničnih razlogov izvede le eno določeno podjetje.
- 19 Člen 7(3) Direktive, ki dopušča izjeme od predpisov, namenjenih zagotavljanju učinkovitosti pravic, ki jih na področju javnih naročil podeljuje Pogodba ES, je treba razlagati ozko: dokazno breme za to, da izredne okoliščine, ki opravičujejo izjemo, dejansko obstajajo, nosi tisti, ki se želi nanj sklicevati (glej v tem smislu sodbi z dne 18. maja 1995 v zadevi Komisija proti Italiji, C-57/94, Recueil, str. I-1249, točka 23, in z dne 28. marca 1996 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-318/94, Recueil, str. I-1949, točka 13).

- 20 V skladu s tem morajo italijanski organi dokazati, da je bilo zaradi tehničnih razlogov sporna naročila treba oddati podjetju, s katerim je bila sklenjena prvotna pogodba (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji, točka 24).
- 21 Sicer je cilj zagotovitve kontinuitete del, ki spadajo k zahtevnim projektom in so namenjeni za varstvo regije z vodnimi gradnjami, tehnični pomislek, ki mu je treba priznati pomembnost. Vendar gola trditev, da je celota del zahtevna in težavna, ne zadošča kot dokaz za to, da jo je treba zaupati le enemu podjetju, zlasti ko so dela razdeljena na lote, katerih izvedba naj bi potekala več let.
- 22 V predloženem primeru pa je italijanska vlada le na splošno napotila na ekspertizo vrhovnega sveta za javna dela, ne da bi podrobneje pojasnila, zakaj naj bi se lahko pritegnilo le eno podjetje.
- 23 Glede trditve italijanske vlade, da naj bi uporaba postopka s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o oddaji spornih naročilih pomenila izpolnitev pogodbene obveznosti, čeprav je upoštevna, ugotavljamo, da Italijanska vlada ni dokazala, da je takšna obveznost obstajala. Nasprotno, Magistrato per il Po di Parma na podlagi podatkov, predstavljenih Sodišču, ni bil dolžan oddati izvajalcem prvih del tudi kasnejša dela, ampak je imel zgolj možnost, da to stori.

- 24 V skladu s tem je treba argument obrambe, ki temelji na členu 7(3)(b) Direktive, zavrnil kot neutemeljen.
- 25 Drugič naj bi bilo treba v skladu z navedbami italijanske vlade dela nujno dokončati, da bise preprečilo da bi se zaradi njihove nepopolnosti povečala nevarnost poplavljanja.
- 26 Ta drugi argument obrambe je treba razumeti tako, da se opira na člen 7(3)(c) Direktive, ki dovoljuje uporabo postopka s pogajanji brez predhodne objave obvestila o naročilu, če je nujen primer nastal zaradi dogodkov, ki jih v tej zadevi naročniki niso mogli predvideti, in časovne omejitve za navadni postopek s pogajanji ni mogoče upoštevati. Drugi stavek te določbe določa, da okoliščine, zaradi katerih je izjemno nujen primer nastal, ne smejo v nobenem primeru biti takšne, da bi jih lahko pripisali naročnikom.
- 27 V predloženem primeru pa so bila prvotna naročila glede gradnje zaščite pred poplavljanjem oddana v 80-ih letih. Poleg tega je bilo takoj ob začetku predvideno, da bodo dela izvedena sproti po lotih in v skladu z razpoložljivimi sredstvi.
- 28 Te okoliščine niso nujen primer. Organizacijo je namreč opravil naročnik.

- 29 Zato drugi argument obrambe, ki se opira na člen 7(3)(c) Direktive, ni utemeljen in ga je treba zavrni.
- 30 Tretjič, italijanska vlada se sklicuje na člen 7(3)(e) Direktive, ki pod določenimi pogoji dovoljuje uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o oddaji naročila za nove gradnje, ki sestojijo iz ponavljanja podobnih, zaupana pa so podjetju, ki so mu isti naročniki že prej oddali naročilo.
- 31 Ta postopek se v skladu z besedilom tretjega stavka te določbe lahko sprejme le v obdobju treh let, ki sledijo sklenitvi prvotne pogodbe. Italijanska vlada zatrjuje, da naj bi se to obdobje začelo z zaključkom del iz prvega naročila in ne z oddajo tega naročila.
- 32 Italijanska vlada podredno Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je na njeni strani zaradi italijanske različice člena 7(3) Direktive prišlo do opravičljive zmote.
- 33 Člen 7(3)(e) Direktive pri novih gradnjah, ki sestojijo iz ponavljanja podobnih gradbenih storitev, zaupane pa so podjetju, ki mu je bilo že prej oddano naročilo, dovoljuje uporabo postopka s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu. Vendar zadnji stavek te določbe določa, da se lahko ta postopek uporabi le „v obdobju treh let, ki sledijo sklenitvi prvotne pogodbe“.

- 34 Iz primerjave jezikovnih različic te določbe izhaja, da je treba z izrazom „sklenitev prvotne pogodbe“ razumeti sklenitev prvotne pogodbe, ne pa dokončanje del, na katera se naročilo nanaša.
- 35 Zlasti danska („*indgaaelsen af den oprindelige kontrakt*“), angleška („*conclusion of the original contract*“), španska („*celebración del contrato inicial*“) in portugalska različica („*celebração do contrato inicial*“) nedvoumno govorijo o pogodbi in se jih ne more razumeti tako, da se nanašajo na dela, ki so predmet te pogodbe.
- 36 To razlago potrjuje predmet sporne določbe in njeno mesto v sistematiki direktive.
- 37 Na eni strani gre za izjemo, ki mora biti predmet restriktivne razlage, kar pomeni izbiro razlage, ki omejuje obdobje veljavnosti izjeme, ne pa razlago, ki ga podaljšuje. Temu namenu ustreza razlaga, ki za začetek roka določa trenutek sklenitve prvotne pogodbe, ne pa časovno nujno poznejši trenutek dokončanja del, ki so predmet pogodbe.
- 38 Na drugi strani zahteva pravna varnost, ki je v postopkih oddaje javnih naročil zaželeno, da je začetek roka mogoče določiti zanesljivo in objektivno. Čeprav je čas sklenitve pogodbe gotov, se lahko za dokončanje del šteje mnogotere trenutke, kar ustvarja ustrezno negotovost. Poleg tega je čas sklenitve pogodbe dokončno določen

že na začetku, medtem ko se lahko čas dokončanja del zaradi naključnih ali voljnih dejavnikov zamakne neodvisno od tega, kako je določen na začetku.

- 39 Tako se je obdobje treh let, ki je določeno v členu 7(3)(e) Direktive, začelo s sklenitvijo prvotnih pogodb v letih 1982 in 1988. Ker sta bili sporni naročili oddani leta 1997, se izjema iz te določbe ni uporabila.
- 40 V zvezi s predlogom italijanske vlade o pripoznanju opravičljive zmote je treba spomniti, da postopek neizpolnitve obveznosti države zlasti pri razhajanju mnenj glede razlage ponuja možnost ugotavljanja natančnega obsega obveznosti držav članic in služi objektivni ugotovitvi kršitev obveznosti, ki jih imajo države članice po Pogodbi ES ali sekundarnem pravnem aktu (glej v tem smislu sodbo z dne 18. januarja 2001 v zadevi Komisija proti Španiji, C-83/99, Recueil, str. I-445, točka 23). Država članica se zato glede neizpolnitve obveznosti iz direktive ne more sklicevati na opravičljivo zmoto.
- 41 V skladu s tem je treba tretji argument obrambe, ki temelji na členu 7(3)(e) Direktive, zavrniti kot neutemeljen.
- 42 Glede na predhodne navedbe je treba ugotoviti, da Italijanska republika, s tem da je Magistrato per il Pò di Parma v postopku s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji, oddal naročila za dokončanje gradnje zaježitvenega bazena pred visokimi vodami na reki Parma v

krajevni skupnosti Marano (občina Parma), za dela za opremo in dokončanje zaježitvenega bazena na reki Enza ter za dela za regulacijo visokih voda reke Terdoppio – kanal Scolmatore, jugozahodno od kraja Ceranobrez, ni izpolnila obveznosti iz Direktive.

Stroški

- ⁴³ V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Italijanska republika, s tem da je Magistrato per il Pô di Parma, krajevni organ ministrstva za javna dela (zdaj ministrstvo za infrastrukturo in promet), v postopku s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu, čeprav za to niso bili izpolnjeni pogoji, oddal naročila za dokončanje gradnje zaježitvenega bazena pred visokimi vodami na reki Parma v krajevni skupnosti Marano (občina Parma), za dela za opremo in dokončanje zaježitvenega bazena na reki Enza ter za dela za regulacijo**

visokih voda reke Terdoppio – kanal Scolmatore, jugozahodno od kraja Ceranobrez, ni izpolnila obveznosti iz Direktive Sveta 93/37/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje.

2. Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.

Podpisi