SODBA SODIŠČA (prvi senat)
z dne 14. oktobra 2004*

V zadevi C-340/02,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene 24. septembra 2002,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopa M. Nolin, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Francoski republiki, ki jo zastopajo G. de Bergues, S. Pailler in D. Petrausch, zastopniki,

tožena stranka,

* Jezik postopka: francoščina.

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi P. Jann, predsednik senata, S. von Bahr in K. Schiemann (poročevalec) sodnika,

generalni pravobranilec: L. A. Geelhoed,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi poročila sodnika poročevalca,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložile stranke,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 11. marca 2004

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s to tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Francoska republika ni izpolnila obveznosti iz Direktive Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (UL L 209, str. 1, v nadaljevanju: Direktiva) in zlasti njenega člena 15(2) s tem, da je Communauté urbaine du Mans (mestna skupnost Mans, v nadaljevanju: CUM) oddala naročilo za

študijo in svetovanje, katerega predmet je med drugim obsegal pomoč naročniku v zvezi s čistilno napravo La Chauvinière, brez predhodne objave obvestila o naročilu v *Uradnem listu Evropskih skupnosti.*

Pravni okvir

2 Člen 7(1) Direktive določa:

„Ta direktiva se uporablja za javna naročila storitev, katerih ocenjena neto vrednost, brez davka na dodano vrednost, ni nižja kakor 200.000 ECU"

3 Na podlagi člena 8 Direktive se naročila, katerih predmet so storitve, naštete v Prilogi I A, oddajajo v skladu z določbami iz Naslovov III do VI te direktive.

4 Člen 15(2) Direktive, ki spada v naslov V: „Skupne določbe o oglaševanju", določa:

„Naročniki, ki želijo oddati javno naročilo storitev po odprtem postopku, po omejenem postopku ali pod pogoji iz člena 11, po postopku s pogajanji, sporočijo svojo namero z objavo obvestila."

5 Člen 11(3) Direktive, ki spada v naslov III: „Izbira postopkov oddaje in določbe o natečajih", določa naslednje izjeme od obveznosti predhodne objave obvestila o naročilu:

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

[...]

c) če zadevno naročilo sledi natečaju za načrte in mora biti po predpisih, ki se zanj uporabljajo, oddano uspešnemu kandidatu ali enemu od uspešnih kandidatov. V slednjem primeru je treba povabiti vse uspešne kandidate k udeležbi na pogajanjih;

[...]"

6 Člen 1(g) Direktive določa:

„[V tej direktivi] natečaji za načrte pomenijo tiste nacionalne postopke, ki omogočajo naročniku, da pridobi, v glavnem na področjih planiranja območij, planiranja mest, arhitekture in gradbeništva, ali obdelave podatkov, plan ali načrt, ki ga izbere komisija, po razpisanem natečaju s podelitvijo nagrad ali brez njih."

Dejansko stanje

7 CUM je objavila več razpisov za storitve v zvezi z deli za ureditev čistilne naprave La Chauvinière.

8 Za to je bil narejen delovni načrt, ki je predvidel naslednje tri faze:

— prva faza: študija o izvedljivosti postopka čiščenja vode z namenom uskladitve čistilne naprave La Chauvinière z evropskimi okoljskimi predpisi;

— druga faza: naročilo za študijo in svetovanje z naslednjim predmetom: 1. pomoč naročniku pri izdelavi natančnega tehničnega načrta na podlagi rešitve, izbrane v prvi fazi, 2. izdelava študije o vplivih na okolje, v kateri so analizirani vsi učinki projekta na okolje, in 3. pomoč naročniku pri ocenjevanju ponudb, oddanih v postopku iz tretje faze;

— tretja faza: načrt in izvedba projekta.

9 V zvezi s tem sta bila objavljena dva razpisa, eden v Uradnem listu z dne 30. novembra 1996 (UL S 233) in drugi v Uradnem listu z dne 10. decembra 1998 (UL S 239).

10 Pri obvestilu z dne 30. novembra 1996 je šlo za omejen postopek zbiranja ponudb na natečaju za načrte, katerega predmet je bila študija o izvedljivosti, predvidena v prvi fazi. V okviru tega natečaja za načrte je bila za vsakega od treh izbranih udeležencev razpisana nagrada v znesku 200.000 FRF, torej skupno 600.000 FRF.

11 V tem obvestilu o natečaju je bilo pod točko 2 navedeno tudi, da bo udeleženec, čigar rešitev bo izbrana na natečaju za načrte iz prve faze, „lahko povabljen k sodelovanju pri izvedbi njegove ideje v okviru naročila študije in svetovanja, katerega predmet je [med drugim] pomoč naročniku", predvidena v prvem in tretjem sklopu druge faze.

12 Razpis z dne 10. decembra 1998 se je nanašal na tretjo fazo.

Predhodni postopek

13 Komisija je z dopisom z dne 7. oktobra 1999 od francoskih organov zahtevala informacije o okoliščinah in podrobni izvedbi navedenih postopkov naročanja.

14 Po tem, ko na ta dopis ni bilo uradnega odziva francoskih organov, jim je Komisija 3. avgusta 2000 poslala pisni opomin, v katerem je navedla tri očitke, in sicer kršitev členov 27(2), 15(2) in 36(1) Direktive.

15 Francoski organi so z dopisom z dne 21. novembra 2000 zavrnili vse navedene očitke Komisije. Komisija je menila, da je ta odgovor nezadosten, in jim z dopisom z dne 26. julija posredovala obrazloženo mnenje, v katerem je svoje očitke ponovila.

16 Francoski organi so na obrazloženo mnenje odgovorili z dopisom z dne 4. februarja 2002. V njem so prvi in tretji očitek Komisije pripoznali kot utemeljena.

17 V teh okoliščinah je Komisija sklenila vložiti to tožbo, katere predmet je omejen na drugi očitek, naveden v obrazloženem mnenju.

Tožba

Trditve strank

18 Komisija v svoji tožbi zatrjuje, da naj bi naročilo pomoči naročniku, predvidene v drugi fazi, katerega vrednost je znašala 4.502.137,90 FRF, temeljilo na drugačnih storitvah od tistih iz natečaja za načrte, ki je bil objavljen z obvestilom o naročilu z dne 30. novembra 1996. To naročilo bi moralo biti zato objavljeno in predmet konkurence v skladu s skupnimi določbami o oglaševanju in udeležbi iz naslovov V in VI Direktive. Vendar pa naj bi bilo to naročilo izbranemu kandidatu na natečaju za načrte, opravljenem za izdelavo študije o izvedljivosti, oddano brez kakršnega koli novega oglaševanja ali izvedbe postopka, ki zagotavlja konkurenco na ravni Skupnosti.

19 Komisija trdi, da je navedba v obvestilu o naročilu, objavljenem leta 1996, po kateri naj bi bil izbrani udeleženec natečaja povabljen k sodelovanju pri pomoči naročniku v drugi fazi, neupoštevna in naj javnega naročnika nikakor ne bi odvezovala njegovih obveznosti iz Direktive.

20 Komisija dodaja, da v Direktivi določeno načelo prepovedi diskriminacije med ponudniki nalaga, da mora biti predmet naročila jasno določen in da ga med postopkom ni mogoče razširiti. To načelo naj bi prav tako velevalo, da morajo biti merila za oddajo jasno določena. V tem primeru pa naj izbrani udeleženec natečaja ne bi imel ne samo nikakršnega zagotovila ali pravice glede izvedbe nadaljnjih storitev v okviru poznejšega naročila tehnične pomoči naročniku, temveč naj za slednje naročilo ne bi bila določena tudi nikakršna merila za oddajo.

21 Francoska vlada v odgovoru na tožbo navaja, prvič, da je v skladu z besedilom obvestila o naročilu z dne 30. novembra 1996 in razpisnimi pravili, na katera je bilo napoteno v obvestilu o naročilu, brez dvoma izraženo, da si je želela CUM pridržati možnost, da izbranemu udeležencu natečaja za načrte odda naročilo za študijo, katere predmet je pomoč naročniku. Zato naj bi lahko CUM naročilo pomoči naročniku izbranemu udeležencu natečaja za načrte oddala brez predhodne objave obvestila o naročilu.

22 Francoska vlada trdi, drugič, da naj člen 11(3)(c) Direktive ne bi nalagal obveznosti predhodne objave obvestila o naročilu.

23 V zvezi s trditvijo Komisije, da naj merila za oddajo naročila pomoči naročniku ne bi bila določena v objavi obvestila o naročilu z dne 30. novembra, pri čemer naj bi bilo kršeno načelo enake obravnave kandidatov, francoska vlada navaja, da naj bi bil ta

očitek nedopusten, ker je bil prvič uveljavljan šele v tožbi, zaradi česar naj ta vlada v predhodnem postopku ne bi imela možnosti obrambe.

24 Komisija v zvezi s tem navaja, da naj ne bi šlo za nov očitek, temveč za pojasnilo v podporo njenemu stališču, da naj bi se predmet naročila nanašal zgolj na natečaj za načrte.

Presoja Sodišča

Dopustnost

25 Naj spomnimo, da v skladu z ustaljeno sodno prakso predhodni postopek zadevni državi članici omogoča izpolnitev obveznosti iz prava Skupnosti in učinkovito obrambo pred očitki Komisije (glej zlasti sodbi z dne 10. maja 2001 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-152/98, Recueil, str. I-3463, točka 23, in z dne 15. januarja 2002 v zadevi Komisija proti Italiji, C-439/99, Recueil, str. I-305, točka 10).

26 Iz tega izhaja, prvič, da je predmet tožbe v skladu s členom 226 ES omejen s predhodnim postopkom, ki ga ta določba predvideva. Zato mora tožba temeljiti na enakih razlogih in navedbah kot obrazloženo mnenje. Očitek, ki v tem mnenju ni bil naveden, je zato v postopku pred Sodiščem nedopusten (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji, točka 11).

27 Drugič, obrazloženo mnenje mora vsebovati povezano in izčrpno predstavitev razlogov, na podlagi katerih je Komisija zavzela stališče, da zadevna država članica ni izpolnila ene od obveznosti iz Pogodbe ES (glej zlasti sodbo z dne 4. decembra 1997 v zadevi Komisija proti Italiji, C-207/96, Recueil, str. I-6869, točka 18, in zgoraj navedeno sodbo z dne 15. januarja 2002 Komisija proti Italiji, točka 12).

28 V predloženi zadevi je Komisija v točkah 20 in 21 obrazloženega mnenja v okviru drugega očitka uveljavljala, da „v obvestilu o naročilu navedena možnost ‚sodelovanja izbranega udeleženca pri izvedbi izbrane ideje' [...] izbranemu udeležencu natečaja za opravljanje nadaljnjih storitev v okviru poznejšega naročila tehnične pomoči naročniku ni [dajala] nobenega zagotovila in nobene pravice" in „da je javni naročnik različne storitve pomoči naročniku, ki so bile predvidene v sporni drugi fazi obsežnega organizacijskega načrta, neupravičeno izvzel iz postopka, ki zagotavlja konkurenco in objave".

29 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je Komisija s tem, ko je navedla, da naj merila za oddajo v zvezi z naročilom pomoči naročniku ne bi bila določena v obvestilu o naročilu z dne 30. novembra 1996, kar predstavlja kršitev načela enake obravnave kandidatov, zgolj ponovila očitek, naveden v točkah 20 in 21 obrazloženega mnenja, ne da bi navedla nov očitek. Zato je treba ugovor nedopustnosti, ki ga navaja francoska vlada, zavrniti.

Meritorna obravnava

30 Komisija s to tožbo francoskim organom v bistvu očita, da so v drugi fazi predvideno naročilo pomoči naročniku oddali, ne da bi izpeljali v Direktivi določeni postopek za oddajo naročila.

31 Najprej je treba ugotoviti, da so predpostavke za uporabo Direktive v predloženi zadevi nesporno obstajale. Storitve druge faze, in sicer izdelava študije in pomoč naročniku, so namreč storitve v smislu člena 8 in priloge I A k Direktivi. Poleg tega je bila prekoračena najnižja ocenjena vrednost naročila iz člena 7(1) Direktive.

32 Zato bi bilo lahko naročilo za te storitve na podlagi člena 8 Direktive oddano le v skladu z določbami naslova III Direktive, zlasti členoma 11 in 15(2). Vendar pa je bil v skladu s slednjo določbo javni naročnik zavezan objaviti obvestilo o naročilu.

33 Francoska vlada pa navaja, da naj bi v objavi obvestila o naročilu z dne 30. novembra 1996 predvidena možnost, da zadevno naročilo za drugo fazo odda izbranemu udeležencu natečaja za načrt, javnega naročnika odvezala dolžnosti, da pred oddajo naročila objavi novo obvestilo o naročilu.

34 Te trditve ni mogoče sprejeti. Načelo prepovedi diskriminacije različnih ponudnikov storitev, določeno v členu 3(2) Direktive, in načelo preglednosti, ki iz njega izhaja (glej po analogiji sodbi z dne 25. aprila 1996 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-87/94, Recueil, str. I-2043, točke od 51 do 53, in z dne 7. decembra 2000 v zadevi Telaustria in Telefonadress, C-324/98, Recueil, str. I-10745, točka 61), namreč zahtevata, da morajo biti predmet vsakega naročila in merila za njegovo oddajo jasno določeni.

35 Taka zahteva je določena zato, ker so predmet naročila in merila za njegovo oddajo odločilni za presojo, katerega od postopkov, predvidenih v Direktivi, je treba uporabiti in ali so bile izpolnjene zahteve tega postopka.

36 Iz tega izhaja, da v obravnavani zadevi zgolj možnost oddaje naročila za drugo fazo v skladu z merili, ki so bila določena za drugo naročilo, in sicer naročilo za prvo fazo, ni enaka njegovi oddaji po enem izmed postopkov, predvidenih v Direktivi.

37 Francoska vlada se poleg tega sklicuje še na člen 11(3) Direktive, v skladu s katerim lahko javni naročniki v postopku s pogajanji v taksativno naštetih primerih opustijo predhodno objavo obvestila o naročilu. V skladu s členom 11(3)(c) Direktive je tako zlasti, „če zadevno naročilo sledi natečaju za načrte in mora biti po predpisih, ki se zanj uporabljajo, oddano uspešnemu kandidatu ali enemu od uspešnih kandidatov [...]".

38 V zvezi s tem je treba, kot pravilno izpostavlja Komisija, opozoriti, da je treba to določbo kot izjemo od ene temeljnih določb Pogodbe razlagati ozko in da dokazno breme za dokazovanje dejanskega obstoja izrednih okoliščin, ki izjemo upravičujejo, nosi tisti, ki se nanj sklicuje (glej sodbo z dne 10. aprila 2003 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-20/01 in C-28/01, Recueil, str. I-3609, točka 58).

39 V predloženi zadevi, kot navaja generalni pravobranilec v točki 40 sklepnih predlogov, del storitev iz druge faze ne sodi v pojem natečaja za načrte, kot je opredeljen v členu 1(g) Direktive, ki se nanaša na „plan ali načrt". Tudi če bi bilo dejansko mogoče prvi del druge faze (pomoč naročniku pri izdelavi natančnega tehničnega načrta na podlagi rešitve, izbrane v prvi fazi) morebiti šteti za plan ali načrt v smislu člena 1(g) Direktive, to ne velja za tretji del druge faze. Pomoč naročniku pri oceni ponudb, oddanih v postopku za tretjo fazo, namreč očitno ni plan ali načrt v smislu člena 1(g) Direktive.

40 V vsakem primeru v predloženi zadevi niso izpolnjene predpostavke za izjemo iz člena 11(3)(c) Direktive. Iz besedila te določbe namreč jasno izhaja, da je izvzetje od dolžnosti objave obvestila o naročilu mogoče le, če zadevno naročilo sledi natečaju in če mora biti oddano izbranemu kandidatu ali enemu od izbranih kandidatov natečaja.

41 Kot navaja generalni pravobranilec v točki 45 sklepnih predlogov, besedna zveza „ki sledi natečaju" v smislu člena 11(3)(c) Direktive pomeni, da morata biti natečaj in zadevno naročilo funkcionalno povezana. Ker se je zadevni natečaj nanašal na prvo fazo in je bil izveden z namenom dodelitve naročila v zvezi s to fazo, naročila iz druge faze ni mogoče šteti za naročilo, ki sledi temu natečaju.

42 Poleg tega točka 2 obvestila o naročilu z dne 30. novembra 1996 predvideva zgolj možnost in ne obveznosti, da se druga faza podeli izbranemu kandidatu natečaja za prvo fazo. Torej ni mogoče govoriti, da mora biti naročilo za drugo fazo oddano izbranemu kandidatu ali kandidatom natečaja.

43 Izjema od dolžnosti objave obvestila o naročilu, določena v členu 11(3)(c) Direktive, se zato v tem primeru ne uporabi.

44 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da za drugo fazo v nasprotju z določbami Direktive obvestilo o naročilu ni bilo objavljeno, čeprav ta faza sodi v področje uporabe Direktive.

45 V skladu z vsem zgoraj navedenim je treba ugotoviti, da Francoska republika s tem, da je Communauté urbaine du Mans oddala naročilo za študijo in svetovanje glede pomoči naročniku v zvezi s čistilno napravo La Chauvinière brez predhodne objave obvestila o naročilu v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*, ni izpolnila obveznosti iz Direktive Sveta 92/50/EGS in zlasti njenega člena 15(2).

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1) **Francoska republika, s tem da je Communauté urbaine du Mans oddala naročilo za študijo in svetovanje glede pomoči naročniku v zvezi s čistilno napravo La Chauvinière brez predhodne objave obvestila o naročilu v *Uradnem listu Evropskih skupnosti*, ni izpolnila obveznosti iz Direktive Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev in zlasti njenega člena 15(2).**

2) **Francoski republiki se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi