Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (deveto vijeće)

4. lipnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Direktiva 2014/24/EU – Članak 12. stavak 4. – Područje primjene – Ugovori o javnoj nabavi između subjekata u javnom sektoru – Pojam ‚suradnja' – Nepostojanje"

U predmetu C-429/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Oberlandesgericht Koblenz (Visoki zemaljski sud u Koblenzu, Njemačka), odlukom od 14. svibnja 2019., koju je Sud zaprimio 5. lipnja 2019., u postupku

Remondis GmbH

protiv

Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel,

uz sudjelovanje:

Landkreis Neuwied

SUD (deveto vijeće),

u sastavu: S. Rodin, predsjednik vijeća, D. Šváby (izvjestitelj) i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: M. Krausenböck, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Remondis GmbH, C. Werkle, *Rechtsanwalt*,

– za Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel, G. Moesta i A. Gerlach, *Rechtsanwälte*,

– za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,

– za španjolsku vladu, M. J. García-Valdecasas Dorrego, u svojstvu agenta,

– za austrijsku vladu, M. Fruhmann, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: njemački

– za Europsku komisiju, L. Haasbeek, M. Noll-Ehlers i P. Ondrůšek, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 12. stavka 4. točke (a) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2015., L 275, str. 68.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Remondis GmbH i Abfallzweckverbanda Rhein-Mosel-Eifel (Komunalno udruženje za gospodarenje otpadom regije Rhein-Mosel-Eifel, Njemačka) (u daljnjem tekstu: udruženje) u vezi s dodjelom ugovora o obradi otpada u postrojenju za mehaničko-biološku obradu otpada Landkreisa Neuwied (okrug Neuwied, Njemačka).

Pravni okvir

3 Uvodne izjave 31. i 33. Direktive 2014/24 glase:

„(31) Postoji znatna pravna nesigurnost po pitanju mjere u kojoj bi ugovori sklopljeni među subjektima u javnom sektoru trebali biti obuhvaćeni pravilima o javnoj nabavi. Relevantna sudska praksa [Suda] različito se tumači u pojedinim državama članicama te čak među pojedinim javnim naručiteljima. Stoga je potrebno pojasniti u kojim slučajevima ugovori sklopljeni u javnom sektoru nisu podložni primjeni pravila o javnoj nabavi.

Takvo pojašnjenje trebalo bi biti u skladu s načelima određenima u relevantnoj sudskoj praksi [Suda]. Sama činjenica da su obje stranke sporazuma tijela javne vlasti ne isključuje primjenu pravila o nabavi. Međutim, primjena pravila o javnoj nabavi ne bi trebala utjecati na slobodu koju tijela javne vlasti imaju u pružanju javnih usluga za koje su zadužena korištenjem vlastitih resursa što uključuje mogućnost suradnje s drugim tijelima javne vlasti.

Trebalo bi osigurati da izuzeta javno-javna suradnja ne izazove narušavanje tržišnog natjecanja u odnosu na privatne gospodarske subjekte ako stavlja privatne pružatelje usluga u bolji položaj od svojih konkurenata.

[…]

(33) Javni naručitelji trebali bi moći odlučiti zajednički pružati svoje javne usluge putem suradnje bez obveze korištenja bilo kakvog pravnog oblika. Takva suradnja mogla bi obuhvaćati sve vrste aktivnosti vezane uz izvršavanje usluga i odgovornosti koje su dodijeljene sudjelujućim tijelima ili koje su ona preuzela, poput obvezujućih ili dobrovoljnih zadataka lokalnih ili regionalnih tijela ili usluga čije je izvršavanje dodijeljeno određenim tijelima u skladu s javnim pravom. Usluge koje pružaju razna sudjelujuća tijela ne trebaju nužno biti istovjetne; one se također mogu nadopunjavati.

Ugovori za zajedničko pružanje javnih usluga ne bi trebali biti podložni primjeni pravila određenih u ovoj Direktivi pod uvjetom da su sklopljeni isključivo između javnih naručitelja, da se provođenjem te suradnje upravlja isključivo na temelju potreba vezanih uz javni interes te da niti jedan privatni pružatelj usluga nije u boljem položaju od svojih konkurenata.

Kako bi se ispunili ti uvjeti, suradnja bi se trebala temeljiti na suradničkom konceptu. Takva suradnja ne zahtijeva da sva sudjelujuća tijela preuzmu izvršavanje glavnih ugovornih obveza sve dok postoje obveze koje doprinose suradničkom izvršavanju određene javne usluge. Dodatno, provođenje suradnje, uključujući sve financijske prijenose između uključenih javnih naručitelja, trebalo bi urediti isključivo na temelju potreba povezanih s javnim interesom."

4 Članak 2. stavak 1. te direktive glasi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚javni naručitelj' znači država, regionalne ili lokalne vlasti, javnopravna tijela, udruženja koja je osnovala jedna ili nekoliko takvih vlasti ili jedno ili nekoliko takvih javnopravnih tijela;

[…]

4. ‚javnopravna tijela' znači tijela koja posjeduju sve od sljedećih značajki:
   (a) uspostavljena su posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a nisu industrijske ili trgovačke naravi;
   (b) imaju pravnu osobnost; i
   (c) većim dijelom ih financira država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane tih tijela ili imaju upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor, a više od polovice članova tih odbora imenovala je država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela;

[…]"

5 Članak 12. te direktive, naslovljen „Ugovori o javnoj nabavi između subjekata u javnom sektoru", u stavku 4. određuje:

„Ugovor koji je zaključen isključivo između dva ili više javnih naručitelja ne pripada pod područje primjene ove Direktive kada su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

(a) ugovor utvrđuje ili provodi suradnju između uključenih javnih naručitelja s ciljem osiguravanja da se javne usluge koje oni trebaju pružati pružaju s ciljem ostvarivanja njihovih zajedničkih ciljeva;

(b) ta je suradnja uspostavljena isključivo na temelju potreba vezanih uz javne interese; i

(c) sudjelujući javni naručitelji ostvaruju na otvorenom tržištu manje od 20 % aktivnosti na koje se odnosi suradnja".

Glavni postupak i prethodno pitanje

6 Okruzi Mayen-Koblenz (Njemačka) i Cochem-Zell (Njemačka) te Grad Koblenz (Njemačka) povjerili su izvršavanje svoje zadaće oporabe i odlaganja otpada proizvedenog na svojim područjima udruženju koje zajednički kontroliraju.

7 Međutim, udruženje, koje je samo javni naručitelj, može isključivo zbrinuti preostali otpad, to jest otpad koji potječe uglavnom iz kućanstava i koji ne sadržava ili gotovo ne sadržava materijal koji se može reciklirati. Kako bi se dobio preostali otpad, mješavina komunalnog otpada treba proći složenu predobradu u mehaničko-biološkom postrojenju. Ta predobrada omogućuje izdvajanje materijala koji se može reciklirati i otpada visoke ogrjevne vrijednosti, uklanjanje onečišćujućih tvari u mjeri u kojoj je to moguće i značajno smanjenje biološke aktivnosti organskog dijela. Ostatak, koji će nakon toga biti stavljen na odlagalište, u prosjeku predstavlja malo manje od 50 % prvotne količine.

8 Budući da nema takvo postrojenje, udruženje povjerava 80 % postupaka oporabe i zbrinjavanja komunalnog otpada privatnim trgovačkim društvima. Obrada preostalih 20 %, odnosno oko 10 000 megagrama (Mg) godišnje, dodjeljuje se okrugu Neuwied (u daljnjem tekstu: okrug) na temelju sporazuma sklopljenog 27. rujna 2018. između udruženja i okruga. Taj je sporazum nadležno tijelo odobrilo 18. listopada 2018. i objavilo u lokalnim i regionalnim službenim listovima.

9 U skladu s tim sporazumom:

„Članak prvi

Polazišna situacija

1. [Okrug] je javno tijelo za gospodarenje otpadom (članak 17. stavak 1. [Kreislaufwirtschaftsgesetza (Zakon o kružnom gospodarstvu) (u daljnjem tekstu: KrWG)], u vezi s člankom 3. stavkom 1. [Landeskreislaufwirtschaftsgesetza (Zakon savezne zemlje o kružnom gospodarstvu) (u daljnjem tekstu: LKrWG)]. U tom svojstvu on mora propisno primiti i oporabiti otpad – iz privatnih kućanstava u smislu članka 2. stavka 2. [Gewerbeabfallverordnunga (Uredba o otpadu profesionalnog podrijetla) (u daljnjem tekstu: GewAbfV)] ili iz drugih izvora – proizveden na njegovu području i koji mu je predan.

[Udruženje] je, kao tijelo kojim se upravlja na temelju javnog prava, zaduženo, među ostalim, za obradu i oporabu i zbrinjavanje preostalog otpada iz privatnih kućanstava ili drugih izvora, osobito preostalog otpada i otpada profesionalnog podrijetla koji je sličan kućanskom otpadu, proizvedenog na području jedinica lokalne samouprave koje su članice udruženja, odnosno Grada Koblenza i okruga Mayen-Koblenz i Cochem-Zell, i koji je bio predan udruženju.

Člankom 3. stavkom 2. LKrWG-a javnim tijelima za gospodarenje otpadom nalaže se da međusobno surađuju u ispunjavanju svoje zadaće. Okrug i udruženje suglasni su, u skladu s člankom 108. stavkom 6. [Gesetza gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja) (u daljnjem tekstu: GWB)], surađivati u pogledu obrade preostalog otpada te oporabe i odlaganja miješanog komunalnog otpada, na temelju ovog sporazuma, u smislu članaka 12. i 13. [Landesgesetza über die kommunale Zusammenarbeit (Zemaljski zakon o suradnji među općinama) (u daljnjem tekstu: KomZG)].

2. Okrug na području općine Linkenbach [Njemačka] upravlja postrojenjem za obradu otpada u Linkenbachu […], koje obuhvaća postrojenje za mehaničko-biološku obradu (MBO) […]

3. Na temelju prethodno navedenih odredbi i s obzirom na načelo blizine, okrug i udruženje suglasni su, u skladu s člankom 12. stavkom 1. KomZG-a, da se udruženje može koristiti postrojenjem MBO-a u Linkenbachu za dio otpada […] koji mu je predan.

Članak 2.

Predmet

1. Udruženje se obvezuje obraditi dio otpada iz kućanstava i drugih izvora (miješani komunalni otpad, broj 20 03 01 na temelju [Abfallverzeichnisverordnunga (Uredba o popisu otpada) (u daljnjem tekstu: AVV)] koji mu je predan […] u postrojenje MBO-a u Linkenbachu.

2. Okrug se obvezuje primiti taj otpad u skladu s člankom 3. ovog sporazuma te ga obraditi u skladu sa zahtjevima iz članka 6. stavka 4. [Deponieverordnunga (Uredba o odlagalištima) (u daljnjem tekstu: DepV)]. Udruženje je zaduženo za oporabu i zbrinjavanje preostalog otpada.

3. U okviru suradnje udruženje izjavljuje da je spremno primiti, u iznosu od 3000 Mg godišnje, dio mineralnog otpada koji treba obraditi u okviru obveze oporabe i zbrinjavanja koju ima okrug kao javna vlast. Količine koje je udruženje dužno primiti ovise o njegovim kapacitetima i pojedinostima koje su dogovorile zainteresirane osobe s obzirom na svoje interese.

Članak 3.

Uvjeti isporuke

1. Udruženje se obvezuje da postrojenju MBO-a u Linkenbachu neće isporučivati više od 50 Mg otpada iz članka 2. po radnom danu (od ponedjeljka do petka). Stranke su suglasne da će udruženje godišnje isporučiti količinu od 10 000 Mg; za 2018. godinu razmjerni udio količine iznosi oko 4000 Mg. Okrug može u dogovoru s udruženjem odbiti otpad koji ne odgovara definiciji iz članka 2. stavka 1.

Tonaža iz druge rečenice [stavka 1.] predstavlja predviđenu količinu, dok stvarno obrađena količina može odstupiti 15 %, u smislu povećanja ili smanjenja, a da to ne utječe na naknadu (članak 5. stavak 1.).

[…]

Članak 4.

Korištenje postrojenjem MBO-a u Linkenbachu

1. Okrug se koristi postrojenjem za obradu i oporabu i odlaganje u postrojenju MBO-a u Linkenbachu u skladu s važećim odredbama odluka o odobrenju.

[…]

3. Obradom u postrojenju MBO-a u Linkenbachu proizvode se ostaci koje treba zbrinuti, a koji predstavljaju 46 % *inputa* i koje udruženje preuzima u skladu s drugom rečenicom članka 2. stavka 2.

Članak 5.

Naknada

1. Na temelju obrade preostalog otpada, udruženje isplaćuje okrugu naknadu, koja ovisi o količini obrađenog otpada, naknadom troškova bez uzimanja u obzir marže za tekuće operativne troškove. Detalji se uređuju u zasebnoj ljestvici naknada.

2. Ako minimalna količina otpada od 8500 Mg/god. utvrđena u članku 3. stavku 1. nije dosegnuta, udruženje je obvezno na ime razlike između stvarno isporučene količine i 8500 Mg/god. platiti naknadu koja ovisi o tonaži. Iznos te naknade zatim se određuje sporazumom između stranaka, osobito uzimajući u obzir odredbu o lojalnosti sadržanu u članku 10. ovog sporazuma. Prilikom tog određivanja osobito se uzimaju u obzir troškovi koje okrug nije trebao snositi i količine obrađene za račun trećih osoba. Okrug nema nikakvu obvezu potrage radi pronalaska otpada za obradu kako bi se nadoknadila količina otpada koja nedostaje. Ako se okrug ne može koristiti raspoloživim kapacitetima i ako ne može smanjiti troškove postrojenja, dogovorena naknada iz članka 5. stavka 1. duguje se na ime naknade količine otpada koji nedostaje. U slučaju prekoračenja maksimalne količine otpada (11 500 Mg/god.), stranke će, u skladu s gore opisanim načelom, prilagoditi naknadu za onaj dio koji prelazi 11 500 Mg.

Članak 6.

Trajanje ovog sporazuma

1. Ovaj sporazum, nakon što ga je [nadležno tijelo] odobrilo, stupa na snagu na dan objave, vjerojatno 1. listopada 2018.

2. Sklopljen je na razdoblje od deset godina. Može se produljiti u dva navrata zajedničkim sporazumom najmanje godinu dana prije predviđenog datuma isteka, svaki put za razdoblje od dvije godine. U protivnom, automatski prestaje a da ga se ne mora raskinuti.

[…]

Članak 8.

Mreža uzajamne pomoći

U slučaju da se zbog privremenog poremećaja u radu, revizije postrojenja ili drugih događaja za koje je odgovoran okrug u postrojenju MBO-a u Linkenbachu preostali otpad ne bi mogao obraditi, okrug je uspostavio mrežu uzajamne pomoći s upraviteljima drugih postrojenja. U tom slučaju ima pravo prevesti preostali otpad udruženja u ta postrojenja mreže uzajamne pomoći i ondje ih obraditi ili na drugi način osigurati oporabu ili zbrinjavanje otpada. Eventualni dodatni trošak snosi okrug.

Okrug se usuglašava s udruženjem posebno i za svaki slučaj pojedinačno u pogledu oporabe ili zbrinjavanja – eventualno odstupajući od onoga što je predviđeno u članku 2. stavku 2. prvoj i drugoj rečenici ovog sporazuma – preostalog otpada u tim postrojenjima. Stranke su slobodne ugovoriti obustavu uzajamnih obveza na temelju članka 7. i u slučaju koji je obuhvaćen prvom rečenicom članka 8.

Članak 9.

Privremeno skladištenje

U slučaju događaja iz članka 8. stavka 1., udruženje, u okviru uzajamnosti ovog sporazuma i ponajprije koristeći se mrežom za uzajamnu pomoć, privremeno skladišti, koliko je to moguće i o svojem trošku, otpad koji mora isporučiti na zemljištu koje mu pripada. Kada više nema prepreka, stranke nastavljaju izvršavati svoje obveze, uzimajući u obzir njihove mogućnosti. Obveza privremenog skladištenja podliježe uvjetu da se za zemljište udruženja dodijeli odobrenje na temelju propisa o zaštiti od emisija.

Članak 10.

Obveza lojalne suradnje

Stranke se obvezuju da će uvijek surađivati s potpunim povjerenjem i lojalno radi postizanja ciljeva ovog sporazuma te se uvijek međusobno obavještavati o svakom razvoju ili izmjeni koja bi mogla utjecati na izvršenje ovog sporazuma.

[…]”

10 Nakon što je uzaludno podnio prigovor protiv tog sporazuma, koji, prema njegovu mišljenju, predstavlja nezakonitu dodjelu ugovora o javnoj nabavi, Remondis, privatno društvo aktivno u području obrade otpada, podnio je 3. prosinca 2018. tužbu Vergabekammeru Rheinland-Pfalz (Vijeće za javnu nabavu Porajnja-Falačke, Njemačka).

11 Odlukom od 6. ožujka 2019. Vergabekammer Rheinland-Pfalz (Vijeće za javnu nabavu Porajnja-Falačke, Njemačka) proglasio je tužbu nedopuštenom zbog toga što je sporazum o kojem je riječ u glavnom postupku predstavljao suradnju između dvaju javnih naručitelja, na koju se primjenjuju članak 108. stavak 6. GWB-a i članak 12. stavak 4. Direktive 2014/24 i koja kao takva nije mogla biti predmet tužbe.

12 Taj je sud, među ostalim, istaknuo da se udruženje obvezalo godišnje okrugu isporučiti preostali otpad u dogovorenoj količini od 10 000 Mg, kako bi ga potonji obradio u postrojenju MBO-a u Linkenbachu. Tom mehaničkom i biološkom obradom okrug oporabljuje dio otpada i znatno smanjuje njegov obujam. Udruženje se sporazumom o kojem je riječ u glavnom postupku obvezalo na preuzimanje ostataka koje treba odlagati, a koji predstavljaju oko 46 % *inputa*, te ih ukloniti na vlastitu odgovornost. Dvije stranke tako su ugovorile uzajamne obveze i time uspostavile suradnju u smislu članka 108. stavka 6. GWB-a i članka 12. stavka 4. Direktive 2014/24. Usto, u članku 9. tog sporazuma stranke su ugovorile da će, u slučaju iz njegova članka 8., udruženje skladištiti otpad, u mjeri u kojoj je to moguće, o svojem trošku na zemljištu koje mu pripada, prije korištenja mrežom uzajamne pomoći. Udruženje je na taj način ugovorilo obvezu privremenog skladištenja otpada u slučaju neizvršenja koje se može pripisati okrugu, što doprinosi utvrđivanju postojanja suradnje u smislu navedenih odredbi.

13 Remondis je protiv odluke Vergabekammera Rheinland-Pfalz (Vijeće za javnu nabavu savezne zemlje Porajnja-Falačke) podnio tužbu sudu koji je uputio zahtjev, Oberlandesgerichtu Koblenz (Visoki zemaljski sud u Koblenzu, Njemačka). U potporu toj tužbi ističe da ne postoji suradnja utemeljena na suradničkom konceptu i da situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku predstavlja ugovor o javnoj nabavi koji mora biti predmet postupka javne nabave.

14 Sud koji je uputio zahtjev najprije ističe da vrijednost ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku, od otprilike 1 milijun eura godišnje, prelazi prag od kojeg je moguće podnijeti tužbu, odnosno 221 000 eura. Osim toga, sporazum o kojem je riječ u glavnom postupku ima sve značajke ugovora o javnoj nabavi. Ipak, iako su ispunjeni uvjeti iz članka 12. stavka 4. Direktive 2014/24 i članka 108. stavka 6. GWB-a, na taj ugovor o javnoj nabavi ne primjenjuje se ni pravo Unije ni nacionalno pravo koje se odnosi na ugovore o javnoj nabavi.

15 Tekst članka 12. stavka 4. točke (a) Direktive 2014/24 ne omogućuje, međutim, da se utvrdi da li ugovor o kojem je riječ u glavnom postupku „utvrđuje ili provodi suradnju između uključenih javnih naručitelja s ciljem osiguravanja da se javne usluge koje oni trebaju pružati pružaju s ciljem ostvarivanja njihovih zajedničkih ciljeva” i ulazi li stoga u područje primjene prava Unije o javnoj nabavi. Osim toga, njemački sudovi različito tumače tu odredbu.

16 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev smatra da je preuzimanje udruženja mineralnog otpada, koje se člankom 2. ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku određuje u iznosu od 3000 Mg godišnje, bilo samo teoretsko i isključivo namijenjeno prikrivanju nepostojanja suradnje. Isto vrijedi i za članak 9. tog sporazuma, s obzirom na izraz „u mjeri u kojoj je to moguće” iz te odredbe i na činjenicu da do tada udruženje nije pokušalo dobiti potrebnu dozvolu za privremeno skladištenje. Stoga je sadržaj navedenog sporazuma u biti ograničen na obvezu okruga kao pružatelja usluge da za naknadu prethodno obradi preostali otpad koji je isporučilo udruženje kako bi odlaganje, što je zadaća udruženja, bilo moguće.

17 Dakle, iako obje stranke predmetnog sporazuma u glavnom postupku slijede opći interes koji se sastoji od oporabe i odlaganja otpada, one ipak u okviru toga ostvaruju različite vlastite interese. Udruženje mora izvršavati zadaću koja mu je povjerena njemačkim zakonom. Međutim, budući da nije imalo postrojenje za mehaničko-biološku obradu, zatražilo je pomoć okruga, koji je zauzvrat povećao profitabilnost svojeg postrojenja.

18 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz tog se razmatranja ne može zaključiti da uvjeti navedeni u članku 12. stavku 4. točki (a) Direktive 2014/24 nisu ispunjeni jer, u skladu s njezinom uvodnom izjavom 33., javni naručitelji imaju pravo „zajednički pružati svoje javne usluge putem suradnje bez obveze korištenja bilo kakvog pravnog oblika”, pod uvjetom, međutim, da se „suradnja temelji na suradničkom konceptu”. Ne zahtijeva se, međutim, da sva sudjelujuća tijela preuzmu izvršavanje glavnih ugovornih obveza sve dok postoje obveze koje doprinose suradničkom izvršavanju određene javne usluge.

19 Ta razmatranja ostavljaju prostor za tumačenje i ne omogućuju da se utvrdi ni surađuju li dva javna naručitelja, koja su oba zadužena za gospodarenje otpadom, u smislu članka 12. stavka 4. točke (a) navedene direktive zbog same činjenice da obavljaju konkretnu zadaću oporabe i zbrinjavanja otpada koja pripada samo jednom od njih, ni je li udruženje „uključeno u zajedničku provedbu” tog zadatka oporabe i zbrinjavanja otpada isplatom naknade okrugu jer on izvršava dio povjerene mu zadaće.

20 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev ističe da koncept „suradnje” zahtijeva da je doprinos svake stranke veći od samog izvršenja obveze koju je već dužna ispuniti ili isključivo financijskog „doprinosa”. Suradnja bi stoga podrazumijevala da svaka stranka mora osigurati doprinos koji, u slučaju nepostojanja sporazuma o suradnji, ne bi trebala pružiti ona sama, nego neka od drugih stranaka.

21 U tim je okolnostima Oberlandesgericht Koblenz (Visoki zemaljski sud u Koblenzu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 12. stavak 4. točku (a) [Direktive 2014/24] tumačiti na način da suradnja postoji već ako javni naručitelj koji je nadležan za zbrinjavanje otpada na svojem području uslugu zbrinjavanja koja je prema nacionalnom pravu u njegovoj isključivoj nadležnosti, za čije je izvršenje potrebno više radnih postupaka, ne obavlja u potpunosti samostalno, nego izvršavanje potrebnih radnih postupaka uz naknadu povjerava drugom javnom naručitelju koji je neovisan o njemu, a koji je također nadležan za zbrinjavanje otpada na svojem području?”

O prethodnom pitanju

22 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 12. stavak 4. točku (a) Direktive 2014/24 tumačiti na način da se suradnja između javnih naručitelja ne može okarakterizirati kao takva kada javni naručitelj koji je na svojem području odgovoran za zadaću od javnog interesa ne obavlja u potpunosti tu zadaću koju on sam ima na temelju nacionalnog prava i koja zahtijeva izvršavanje više radnji, nego zadužuje drugog javnog naručitelja – koji ne ovisi o njemu i koji je također odgovoran za tu zadaću od javnog interesa na svojem području – da izvrši jednu od traženih radnji uz naknadu.

23 Najprije valja istaknuti da pojam „suradnja” iz članka 12. stavka 4. Direktive 2014/24 tom direktivom nije definiran.

24 Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, iz zahtjeva za ujednačenu primjenu prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da se pojmovi iz odredbe prava Unije koja ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica za utvrđivanje njezina smisla i dosega u cijeloj Europskoj uniji trebaju tumačiti na autonoman i ujednačen način, koji treba pažljivo izabrati uzimajući u obzir kontekst i cilj odredbe o kojoj se radi (vidjeti u tom smislu presude od 17. studenoga 1983., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, t. 12.; od 18. siječnja 1984., Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, t. 11.; od 19. rujna 2000., Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, t. 43. i od 21. ožujka 2019., Falck Rettungsdienste i Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, t. 28.).

25 Iz članka 12. stavka 4. točke (a) Direktive 2014/24 proizlazi da ugovor koji je zaključen isključivo između dvaju ili više javnih naručitelja ne pripada pod područje primjene te direktive kada se njime utvrđuje ili provodi suradnja između uključenih javnih naručitelja s ciljem osiguravanja da se javne usluge koje oni trebaju pružati pružaju s ciljem ostvarivanja njihovih zajedničkih ciljeva.

26 Sam tekst te odredbe tako stavlja pojam „suradnja” u samu srž mehanizma isključenja predviđenog navedenom odredbom.

27 U tom pogledu nije važno to što se konačni tekst članka 12. stavka 4. Direktive 2014/24, za razliku od članka 11. stavka 4. Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o javnoj nabavi od 20. prosinca 2011. [COM(2011) 896 *final*], više ne odnosi na zahtjev „stvarne suradnje između uključenih javnih naručitelja”.

28 Naime, osim ako bi se smatralo da je namjera zakonodavca Unije bila uvesti mehanizam koji se temelji na suradnji koja nije stvarna ili čak zanemariti koristan učinak horizontalne suradnje između javnih naručitelja, valja istaknuti da zahtjev „stvarne suradnje” proizlazi iz pojašnjenja navedenog u trećem odlomku uvodne izjave 33. Direktive 2014/24, prema kojoj se suradnja mora „temeljiti na suradničkom konceptu”. Takvu formulaciju, koja se čini tautološkom, treba tumačiti na način da upućuje na zahtjev djelotvornosti tako utvrđene ili provedene suradnje.

29 Iz toga slijedi da je zajedničko sudjelovanje svih stranaka sporazuma o suradnji nužno kako bi se zajamčilo pružanje javnih usluga čiju isporuku moraju osigurati i da se taj uvjet ne može smatrati ispunjenim ako je jedini doprinos određenih suugovaratelja ograničen samo na naknadu troškova, poput onih iz članka 5. sporazuma o kojem je riječ u glavnom postupku.

30 Osim toga, ako bi takav povrat troškova sam po sebi bio dovoljan da bi se utvrdila „suradnja” u smislu članka 12. stavka 4. Direktive 2014/24, ne bi se moglo utvrditi nikakvo razlikovanje između takve „suradnje” i „ugovora o javnoj nabavi” koji nije obuhvaćen isključenjem predviđenim u toj odredbi.

31 To tumačenje pojma „suradnja” u smislu članka 12. stavka 4. te direktive, uostalom, potvrđuje i drugi odlomak uvodne izjave 31. navedene direktive, u kojem se navodi da okolnost da su obje stranke sporazuma tijela javne vlasti ne isključuje sama po sebi primjenu pravila o sklapanju ugovora o javnoj nabavi.

32 Osim toga, sklapanje sporazuma o suradnji između subjekata koji pripadaju javnom sektoru treba biti rezultat postupka suradnje između njegovih stranaka (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2009., Komisija/Njemačka, C-480/06, EU:C:2009:357, t. 38.). Naime, razvoj suradnje između subjekata koji pripadaju javnom sektoru ima svojstvenu suradničku dimenziju, koja ne postoji u postupku javne nabave obuhvaćenom pravilima predviđenima Direktivom 2014/24.

33 Prema tome, priprema sporazuma o suradnji pretpostavlja da subjekti javnog sektora koji namjeravaju sklopiti takav sporazum zajednički definiraju svoje potrebe i rješenja. Nasuprot tomu, takva faza procjene i utvrđivanja potreba općenito je jednostrana u okviru provedbe redovnog postupka javne nabave. U potonjem slučaju, naime, javni naručitelj samo pokreće postupak javne nabave u kojem se navode specifikacije koje je sam donio.

34 Iz toga slijedi da se postojanje suradnje između subjekata javnog sektora temelji na strategiji koja je zajednička partnerima te suradnje i zahtijeva da javni naručitelji ujedine svoje napore u pružanju javnih usluga.

35 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da sporazum sklopljen između udruženja i okruga ne otkriva nikakav oblik suradnje između tih ugovornih stranaka. Naime, sud koji je uputio zahtjev u biti je istaknuo da samo odredba sadržana u članku 2. stavku 3. sporazuma o kojem je riječ u glavnom postupku može dovesti do razvoja suradnje između ugovornih stranaka. Međutim,

nakon što su ugovorne stranke ustvrdile da ta odredba predstavlja izjavu o namjeri, udruženje je u okviru postupka pred Vergabekammerom Rheinland-Pfalz (Vijeće za javnu nabavu savezne zemlje Porajnja-Falačke) izričito priznalo da je navedena odredba bespredmetna.

36 Osim toga, čini se da iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da sklapanje sporazuma o kojem je riječ u glavnom postupku predstavlja okončanje postupka suradnje između udruženja i okruga, što je ipak na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

37 Naposljetku, ni činjenica da, u skladu s člankom 2. stavkom 2. i člankom 4. stavkom 3. sporazuma o kojem je riječ u glavnom postupku, udruženje mora ponovno preuzeti preostali otpad, koji odgovara 46 % proizvodnih *inputa*, kako bi ga odlagalo, ni okolnost da naknada okrugu na temelju članka 5. stavka 1. tog sporazuma predstavlja samo oblik naknade troškova, bez uzimanja u obzir profitne marže za tekuće operativne troškove, ne mogu biti dovoljne da bi se utvrdilo da postoji vjerodostojna suradnja između udruženja i okruga.

38 Stoga se čini da je predmet sporazuma o kojem je riječ u glavnom postupku isključivo pružanje usluge uz plaćanje naknade. U tim okolnostima, i pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, ugovor o javnoj nabavi o kojem je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćen izuzećem predviđenim u članku 12. stavku 4. Direktive 2014/24.

39 S obzirom na sve prethodno navedeno, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 12. stavak 4. točku (a) Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da se suradnja među javnim naručiteljima ne može okarakterizirati kao takva kada javni naručitelj koji je na svojem području odgovoran za zadaću od javnog interesa ne obavlja u potpunosti tu zadaću koju on sam ima na temelju nacionalnog prava i koja zahtijeva izvršavanje više radnji, nego zadužuje drugog javnog naručitelja – koji ne ovisi o njemu i koji je također odgovoran za tu zadaću od javnog interesa na svojem području – da izvrši jednu od traženih radnji uz naknadu.

Troškovi

40 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (deveto vijeće) odlučuje:

Članak 12. stavak 4. točku (a) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ treba tumačiti na način da se suradnja između javnih naručitelja ne može okarakterizirati kao takva kada javni naručitelj koji je na svojem području odgovoran za zadaću od javnog interesa ne obavlja u potpunosti tu zadaću koju on sam ima na temelju nacionalnog prava i koja zahtijeva izvršavanje više radnji, nego zadužuje drugog javnog naručitelja – koji ne ovisi o njemu i koji je također odgovoran za tu zadaću od javnog interesa na svojem području – da izvrši jednu od traženih radnji uz naknadu.

Potpisi