Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (deveti senat)

z dne 4. junija 2020*

„Predhodno odločanje – Javna naročila – Direktiva 2014/24/EU – Člen 12(4) – Področje uporabe – Javna naročila med osebami v javnem sektorju – Pojem ‚sodelovanje‘ – Neobstoj“

V zadevi C-429/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Oberlandesgericht Koblenz (višje deželno sodišče v Koblenzu, Nemčija) z odločbo z dne 14. maja 2019, ki je prispela na Sodišče 5. junija 2019, v postopku

Remondis GmbH

proti

Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel,

ob udeležbi

Landkreis Neuwied,

SODIŠČE (deveti senat),

v sestavi S. Rodin, predsednik senata, D. Šváby (poročevalec) in N. Piçarra, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodna tajnica: M. Krausenböck, administratorka,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Remondis GmbH C. Werkle, Rechtsanwalt,

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

– za estonsko vlado N. Grünberg, agentka,

– za špansko vlado M. J. García-Valdecasas Dorrego, agentka,

– za avstrijsko vlado M. Fruhmann, agent,

* Jezik postopka: nemščina.

– za Evropsko komisijo L. Haasbeek, M. Noll-Ehlers in P. Ondrůšek, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 12(4)(a) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Remondis GmbH in Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel (združenje za ravnanje z odpadki regije Ren - Mozela - Eifel, Nemčija) (v nadaljevanju: združenje) zaradi oddaje naročila za obdelavo odpadkov v obratu za biomehansko obdelavo odpadkov Landkreis Neuwied (okrožje Neuwied, Nemčija).

Pravni okvir

3 V uvodnih izjavah 31 in 33 Direktive 2014/24 je navedeno:

„(31) Obstaja precejšnja pravna negotovost glede vprašanja, v kolikšni meri bi bilo treba pogodbe, sklenjene med subjekti v javnem sektorju, zajeti v pravila o javnem naročanju. Države članice in celo javni naročniki si zadevno sodno prakso [Sodišča] razlagajo različno. Zato je treba pojasniti, v katerih primerih se za pogodbe o izvedbi javnega naročila, sklenjene v javnem sektorju, ne uporabljajo pravila o javnem naročanju.

Tako pojasnilo bi moralo temeljiti na načelih iz ustrezne sodne prakse [Sodišča]. Dejstvo, da sta obe pogodbeni stranki tudi javna organa, samo po sebi ne izključuje uporabe pravil o javnem naročanju. Vendar pa uporaba pravil o javnem naročanju ne bi smela posegati v svobodo javnih organov, da izvajajo naloge na področju javnih storitev, za katere so pristojni, z uporabo lastnih virov, kar zajema tudi možnost sodelovanja z drugimi javnimi organi.

Treba bi bilo zagotoviti, da nobeno izvzeto javno-javno sodelovanje ne izkrivlja konkurence glede na zasebne gospodarske subjekte, tako da zasebnemu izvajalcu storitev zagotavlja prednost pred njegovimi konkurenti.

[…]

(33) Javni naročniki bi morali imeti možnost, da se odločijo, da bodo prek sodelovanja skupaj izvajali svoje javne storitve, ne da bi morali uporabljati kakršno koli določeno pravno obliko. Takšno sodelovanje bi lahko zajemalo vse vrste dejavnosti v zvezi z izvajanjem storitev in odgovornosti, ki so bile dodeljene sodelujočim organom ali so jih ti prevzeli, na primer obvezne ali prostovoljne naloge lokalnih ali regionalnih organov ali storitve, ki jih določenim organom nalaga javno pravo. Ni potrebno, da so storitve, ki jih izvajajo različni sodelujoči organi, nujno enake; lahko se tudi dopolnjujejo.

Pravila iz te direktive se ne bi smela uporabljati za pogodbe o skupnem opravljanju javnih storitev, če so sklenjena izključno med javnimi naročniki, če se pri tem sodelovanju upoštevajo le vidiki javnega interesa in če noben zasebni izvajalec storitev nima prednosti pred svojimi konkurenti.

Da bi izpolnili te pogoje, bi moralo sodelovanje temeljiti na konceptu sodelovanja. Tako sodelovanje ne pomeni, da morajo vsi sodelujoči organi izvajati glavne pogodbene obveznosti, pod pogojem, da se zavežejo, da bodo prispevali k skupnemu izvajanju zadevne javne storitve. Poleg tega bi bilo treba pri sodelovanju, vključno z vsakršnimi finančnimi transferji med sodelujočimi javnimi naročniki, upoštevati le vidike javnega interesa."

4 Člen 2(1) te direktive določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚javni naročniki' pomeni državne, regionalne ali lokalne organe, osebe javnega prava ali združenja enega ali več takih organov oziroma enega ali več takih oseb javnega prava;

[…]

4. ‚osebe javnega prava' pomenijo osebe, ki imajo vse naslednje značilnosti:
   (a) ustanovljene so s posebnim namenom, da zadovoljujejo potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave;
   (b) so pravne osebe in
   (c) jih večinoma financirajo državni, regionalni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava ali so pod upravljavskim nadzorom teh organov ali oseb ali imajo upravni, vodstveni ali nadzorni organ, v katerega več kot polovico članov imenujejo državni, regionalni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava;

[…]"

5 Člen 12 navedene direktive, naslovljen „Javna naročila med osebami v javnem sektorju", v odstavku 4 določa:

„Pogodba o izvedbi javnega naročila, sklenjena izključno med dvema ali več javnimi naročniki, ne spada v področje uporabe te direktive, če so izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

(a) pogodba o izvedbi javnega naročila določa ali vzpostavlja sodelovanje med sodelujočimi javnimi naročniki, z namenom, da se zagotovi, da se javne storitve, ki jih morajo opraviti, izvajajo ob uresničevanju ciljev, ki so jim skupni;

(b) pri tem sodelovanju se upoštevajo le vidiki javnega interesa in

(c) sodelujoči javni naročniki na trgu izvajajo manj kot 20 % dejavnosti, ki jih zajema sodelovanje."

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

6 Okrožji Mayen - Koblenz (Nemčija) in Cochem - Zell (Nemčija) ter mesto Koblenz (Nemčija) so združenju, ki ga skupaj obvladujejo, zaupali izvajanje svoje naloge predelave in odstranjevanja odpadkov, nastalih na njihovem ozemlju.

7 Vendar ima združenje, ki je samo javni naročnik, kapaciteto le za odlaganje preostalih odpadkov, to je odpadkov, ki izvirajo predvsem iz gospodinjstev in ki ne vsebujejo ali skoraj ne vsebujejo snovi, ki se lahko reciklirajo. Za pridobitev preostalih odpadkov pa morajo biti mešani komunalni odpadki predhodno kompleksno obdelani v biomehanskem obratu. Ta predhodna obdelava omogoča ekstrakcijo snovi, ki se lahko reciklirajo, in odpadkov z visoko kalorično vrednostjo, odstranitev onesnaževal, kolikor je mogoče, in bistveno zmanjšanje biološke aktivnosti organskega dela. Preostanek, ki bo nato dan na odlagališče, v povprečju predstavlja malo manj kot 50 % prvotne količine.

8 Združenje, ki nima takega obrata, zaupa 80 % postopkov predelave in odstranjevanja komunalnih odpadkov zasebnim podjetjem. Preostalih 20 %, to je približno 10.000 megagramov (Mg) na leto, se dodeli okrožju Neuwied (v nadaljevanju: okrožje) na podlagi sporazuma, ki sta ga 27. septembra 2018 sklenila združenje in okrožje. Pristojni organ je ta sporazum odobril 18. oktobra 2018, poleg tega pa je bil objavljen v lokalnih in deželnih uradnih listih.

9 Ta sporazum določa:

„Člen 1

Izhodiščni položaj

1. [Okrožje] je javni organ za ravnanje z odpadki (člen 17(1) [Kreislaufwirtschaftsgesetz) (zakon o krožnem gospodarstvu, v nadaljevanju: KrWG)] v povezavi s členom 3(1) [Landeskreislaufwirtschaftsgesetz (deželni zakon o krožnem gospodarstvu, v nadaljevanju: LKrWG)]. Kot tako mora prevzeti, predelati ali ustrezno odstraniti odpadke iz zasebnih gospodinjstev v smislu člena 2(2) [Gewerbeabfallverordnung (uredba o odpadkih komercialnega izvora, v nadaljevanju: GewAbfV)] ali iz drugih virov, ki so nastali na njegovem ozemlju in ki so mu bili izročeni.

[Združenje] je kot oseba javnega prava med drugim pristojno za obdelavo in predelavo ter odstranjevanje preostalih odpadkov iz zasebnih gospodinjstev ali iz drugih virov, zlasti preostalih odpadkov in odpadkov komercialnega izvora, podobnih gospodinjskim odpadkom, ki so nastali na ozemlju skupnosti, članic združenja, in sicer mesta Koblenz ter okrožij Mayen - Koblenz in Cochem - Zell, in so bili izročeni združenju.

Člen 3(2) LKrWG določa, da morajo javni organi za ravnanje z odpadki med seboj sodelovati zaradi izpolnjevanja svoje naloge. Okrožje in združenje se v skladu s členom 108(6) [Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (zakon o preprečevanju omejevanja konkurence, v nadaljevanju: GWB)] dogovorita, da bosta glede obdelave preostalih odpadkov ter predelave in odstranjevanja gospodinjskih komunalnih odpadkov sodelovala na podlagi tega sporazuma v smislu členov 12 in 13 [Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (deželni zakon o medobčinskem sodelovanju, v nadaljevanju: KomZG)].

2. Okrožje na območju občine Linkenbach [(Nemčija)] upravlja obrat za obdelavo odpadkov v Linkenbachu […], ki vključuje obrat za biomehansko obdelavo (BMO) […].

3. Na podlagi zgoraj navedenih določb in ob upoštevanju načela bližine se okrožje in združenje v skladu s členom 12(1) KomZG dogovorita, da bo združenje lahko uporabljalo obrat BMO v Linkenbachu za del odpadkov […], ki so mu bili izročeni.

Člen 2

Predmet

1. Združenje se zavezuje, da bo zagotovilo obdelavo dela odpadkov iz gospodinjstev in drugih virov (mešani komunalni odpadki, šifra 20 03 01, na podlagi [Abfallverzeichnisverordnung (uredba o seznamu odpadkov, v nadaljevanju: AVV)], ki so mu bili izročeni […] v obratu BMO v Linkenbachu.

2. Okrožje se zavezuje, da bo sprejelo te odpadke v skladu s členom 3 tega sporazuma in jih obdelalo v skladu z zahtevami iz člena 6(4) [Deponieverordnung (uredba o odlagališčih, v nadaljevanju: DepV)]. Združenje ostaja odgovorno za predelavo in odstranjevanje preostalih odpadkov.

3. V okviru sodelovanja je združenje izrazilo pripravljenost, da do količine 3000 Mg letno prevzame del mineralnih odpadkov, ki jih je treba obdelati v okviru obveznosti predelave in odstranjevanja, ki jo ima okrožje kot javna oblast. Količine, ki jih mora združenje prevzeti, so odvisne od njegovih kapacitet, o podrobnostih glede teh količin pa se zainteresirane stranke dogovorijo glede na svoje interese.

Člen 3

Dobavni pogoji

1. Združenje se zavezuje, da v obrat BMO v Linkenbachu ne bo dostavilo več kot 50 Mg odpadkov iz člena 2 na delovni dan (od ponedeljka do petka). Stranki se dogovorita o tem, da letna količina, ki jo dobavi združenje, znaša 10.000 Mg; za leto 2018 pa sorazmerna količina znaša približno 4.000 Mg. Okrožje lahko po posvetovanju z združenjem zavrne odpadke, ki ne ustrezajo opredelitvi iz člena 2(1).

Tonaža iz drugega stavka [odstavka 1] je predvidena količina, katere dejansko obdelana količina lahko odstopa do 15 %, navzgor ali navzdol, ne da bi to vplivalo na plačilo (člen 5(1)).

[…]

Člen 4

Upravljanje obrata BMO v Linkenbachu

1. Okrožje upravlja obrat za obdelavo in predelavo ter odstranjevanje v okviru obrata BMO v Linkenbachu, ob spoštovanju veljavnih določb odločb o izdaji dovoljenj.

[…]

3. Pri obdelavi v obratu BMO v Linkenbachu nastajajo ostanki, ki jih je treba odložiti na odlagališče in ki predstavljajo 46 % vhodnih odpadkov ter ki jih združenje prevzame v skladu s členom 2(2), drugi stavek.

Člen 5

Plačilo

1. Združenje za obdelavo preostalih odpadkov okrožju da plačilo, ki je odvisno od količine obdelanih odpadkov, in sicer s povračilom stroškov brez upoštevanja dobička za tekoče stroške delovanja. Podrobnosti so urejene z ločeno lestvico plačil.

2. Če minimalna količina odpadkov 8.500 Mg/leto, dogovorjena v členu 3(1), ni dosežena, mora združenje iz naslova razlike med dejansko dobavljeno količino in 8.500 Mg/leto plačati nadomestilo, ki je odvisno od tonaže. Znesek tega nadomestila se nato določi na podlagi sporazuma med strankama, pri čemer se upošteva predvsem klavzula o lojalnosti iz člena 10 tega sporazuma. Pri tej določitvi se upoštevajo zlasti stroški, ki jih okrožje ni imelo, in količine, obdelane za račun tretjih oseb. Okrožje ni dolžno poiskati odpadkov, ki jih je treba predelati, da bi nadomestilo manjkajočo količino odpadkov. Če okrožje ne more izkoriščati razpoložljivih zmogljivosti in če ne more zmanjšati stroškov obrata, se dolguje plačilo, dogovorjeno v členu 5(1), iz naslova nadomestila za manjkajočo količino odpadkov. Stranki se bosta v primeru preseganja največje količine odpadkov (11.500 Mg/leto) na podlagi zgoraj opisane načelne ideje dogovorili za prilagoditev plačila za količino nad 11.500 Mg.

Člen 6

Trajanje tega sporazuma

1. Ko ta sporazum odobri [pristojni organ], začne veljati na dan objave, predvidoma 1. oktobra 2018.

2. Sklenjen je za deset let. Na podlagi skupnega dogovora se lahko dvakrat podaljša vsaj eno leto pred predvidenim datumom izteka, vsakič za dve leti. Sicer pa samodejno preneha, ne da bi bila potrebna odpoved.

[…]

Člen 8

Omrežje vzajemne pomoči

Za primer, da zaradi začasne motnje delovanja, pregleda obrata ali drugih dogodkov, za katere je odgovorno okrožje, v obratu BMO v Linkenbachu preostalih odpadkov ne bi bilo mogoče obdelati, je okrožje vzpostavilo omrežje vzajemne pomoči z upravljavci drugih obratov. V tem primeru lahko prevaža preostale odpadke združenja do teh obratov omrežja vzajemne pomoči in jih tam da v obdelavo ali kako drugače zagotovi njihovo predelavo ali odstranitev. Morebitno povečanje stroškov nosi okrožje.

Okrožje se posvetuje z združenjem posebej in od primera do primera glede predelave ali odstranjevanja – pri čemer potencialno odstopi od člena 2(2), prvi in drugi stavek, tega sporazuma – preostalih odpadkov v teh obratih. Stranki se lahko na podlagi člena 7 prosto dogovorita o mirovanju vzajemnih obveznosti tudi v primeru iz člena 8, prvi stavek.

Člen 9

Začasno skladiščenje

V primeru dogodka, za katerega se uporablja člen 8(1), združenje v okviru vzajemnosti tega sporazuma, prednostno glede na uporabo mreže medsebojne pomoči, začasno shrani – kolikor je mogoče in na svoje stroške – odpadke, ki jih mora dostaviti, na svojem zemljišču. Če ovira preneha, stranki ponovno začneta izpolnjevati svoje obveznosti, pri čemer ustrezno upoštevata svoje kapacitete. Obveznost začasnega skladiščenja je pogojena s pridržkom, da se za zemljišče združenja izda dovoljenje na podlagi predpisov o varstvu pred emisijami.

Člen 10

Obveznost lojalnega sodelovanja

Stranki se zavezujeta, da bosta vedno ob polnem zaupanju in lojalno sodelovali pri uresničevanju ciljev, zastavljenih s tem sporazumom, in da se bosta vedno medsebojno obveščali o kakršnem koli razvoju ali spremembi, ki bi lahko vplivala na izvajanje tega sporazuma.

[…]“

10 Potem ko je družba Remondis, ki je družba zasebnega prava in je dejavna na področju obdelave odpadkov, zaman vložila pritožbo zoper ta sporazum, ki je po njenem mnenju nezakonita neposredna oddaja javnega naročila, je 3. decembra 2018 vložila zahtevek za revizijo pri Vergabekammer Rheinland-Pfalz (komisija za javna naročila dežele Porenje - Pfalška, Nemčija).

11 Vergabekammer Rheinland-Pfalz (komisija za javna naročila dežele Porenje - Pfalška) je z odločbo z dne 6. marca 2019 ugotovila, da zahtevek za revizijo ni dopusten, ker sporazum iz postopka v glavni stvari pomeni sodelovanje med dvema javnima naročnikoma, ki spada na področje uporabe člena 108(6) GWB in člena 12(4) Direktive 2014/24 ter zoper katero zato ni mogoče vložiti zahtevka za revizijo.

12 To sodišče je med drugim poudarilo, da se je združenje zavezalo, da bo okrožju letno dobavilo količino 10.000 Mg preostalih odpadkov, zato da jih bo to predelalo v obratu TBM v Linkenbachu. S to mehansko in biološko obdelavo naj bi okrožje doseglo, da se del odpadkov predela in da je njihova količina znatno zmanjšana. Združenje pa naj bi se s sporazumom iz postopka v glavni stvari zavezalo, da bo prevzelo ostanke, ki jih je treba odložiti na odlagališče in ki predstavljajo približno 46 % vstopnih odpadkov, ter jih samo odstranilo. Stranki naj bi tako sklenili vzajemne obveznosti, kar naj bi izkazovalo obstoj sodelovanja v smislu člena 108(6) GWB in člena 12(4) Direktive 2014/24. Poleg tega naj bi se stranki v členu 9 tega sporazuma dogovorili, da v primeru iz člena 8 tega sporazuma združenje, kolikor je mogoče, na svoje stroške odpadke shrani na svojem zemljišču, namesto da bi se uporabilo omrežje vzajemne pomoči. Združenje naj bi tako sklenilo obveznost, da začasno shrani odpadke v primeru neizpolnitve, za katero je odgovorno okrožje, kar naj bi prispevalo k temu, da je podano sodelovanje v smislu navedenih določb.

13 Družba Remondis je zoper odločbo Vergabekammer Rheinland-Pfalz (komisija za javna naročila dežele Porenje - Pfalška) vložila pritožbo pri predložitvenem sodišču, Oberlandesgericht Koblenz (višje deželno sodišče v Koblenzu, Nemčija). V utemeljitev te pritožbe navaja, da sodelovanja, ki temelji na konceptu sodelovanja, ni in da gre v položaju iz postopka v glavni stvari za javno naročilo, ki bi moralo biti predmet javnega razpisa.

14 Predložitveno sodišče najprej navaja, da vrednost naročila iz postopka v glavni stvari, in sicer približno 1 milijon EUR letno, presega prag, od katerega je mogoča vložitev tožbe, to je 221.000 EUR. Poleg tega naj bi sporazum iz postopka v glavni stvari imel vse značilnosti javnega naročila. Vendar če bi bili izpolnjeni pogoji iz člena 12(4) Direktive 2014/24 in člena 108(6) GWB, se za to javno naročilo ne bi uporabljalo niti pravo Unije niti nacionalno pravo o javnih naročilih.

15 Vendar naj na podlagi besedila člena 12(4)(a) Direktive 2014/24 ne bi bilo mogoče ugotoviti, ali sporazum iz postopka v glavni stvari „vzpostavlja sodelovanje med sodelujočimi javnimi naročniki, z namenom, da se zagotovi, da se javne storitve, ki jih morajo opraviti, izvajajo ob uresničevanju ciljev, ki so jim skupni“, in ali torej navedeni sporazum spada na področje uporabe prava Unije o javnih naročilih. Poleg tega naj bi nemška sodišča to določbo razlagala različno.

16 V zvezi s tem predložitveno sodišče meni, da je bil dogovor iz člena 2 sporazuma iz postopka v glavni stvari, da združenje sprejme mineralne odpadke, katerih količina je bila določana na 3.000 Mg letno, zgolj teoretičen in je bil namenjen le prikrivanju neobstoja sodelovanja. Enako naj bi veljalo za člen 9 tega sporazuma, ob upoštevanju dikcije „kolikor je mogoče“ iz te določbe in dejstva, da združenje do zdaj ni poskušalo pridobiti dovoljenja, potrebnega za začasno skladiščenje. Zato naj bi bila vsebina tega sporazuma v bistvu omejena na obveznost okrožja kot izvajalca, da za plačilo predhodno obdela preostale odpadke, ki jih dobavi združenje, zato da bi bilo njihovo odlaganje, kar je naloga združenja, mogoče.

17 Tako, čeprav stranki sporazuma iz postopka v glavni stvari obe sledita splošnemu interesu, ki je predelava in odstranitev odpadkov, pa vseeno v tem okviru sledita svojim ločenim interesom. Združenje naj bi moralo izvesti nalogo, ki mu jo nalaga nemški zakon. Ker pa združenje nima obrata za biomehansko obdelavo, naj bi za pomoč zaprosilo okrožje, ki je v zameno povečalo rentabilnost svojega obrata.

18 Po mnenju predložitvenega sodišča iz te ugotovitve ni mogoče sklepati, da pogoji iz člena 12(4)(a) Direktive 2014/24 niso izpolnjeni, ker imajo javni naročniki v skladu z uvodno izjavo 33 te direktive pravico, „da […] prek sodelovanja skupaj izvajajo svoje javne storitve, ne da bi morali uporabljati kakršno koli določeno pravno obliko“, pod pogojem, da „sodelovanje temelji na konceptu sodelovanja“. Vendar pa naj se ne bi zahtevalo, da vsi sodelujoči organi prevzamejo izpolnitev glavnih pogodbenih obveznosti, če je bila sprejeta obveza sodelovanja pri izvajanju zadevne javne storitve.

19 Ti preudarki naj bi dopuščali prostor za razlago in naj ne bi omogočali ugotovitve niti tega, ali javna naročnika, ki sta oba zadolžena za ravnanje z odpadki, sodelujeta v smislu člena 12(4)(a) navedene direktive zgolj zato, ker si delita izpolnitev konkretne naloge predelave in odstranjevanja odpadkov, ki je naložena samo enemu od njiju, niti tega, ali združenje „sodeluje pri skupni izvedbi“ te naloge predelave in odstranjevanja odpadkov tako, da okrožju plača, da to izvrši del naloge, ki jo ima združenje.

20 V zvezi s tem predložitveno sodišče poudarja, da koncept „sodelovanja“ zahteva, da prispevek vsake stranke presega zgolj izpolnitev obveznosti, ki jo že ima, ali povsem finančnega „prispevka“. Zato je za sodelovanje potrebno, da vsaka stranka zagotovi prispevek, ki bi ga, če ne bi bilo sporazuma o sodelovanju, morale zagotoviti druge stranke, in ne ta stranka sama.

21 V teh okoliščinah je Oberlandesgericht Koblenz (višje deželno sodišče v Koblenzu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 12(4)(a) [Direktive 2014/24] razlagati tako, da sodelovanje obstaja že, kadar javni naročnik, pristojen za ravnanje z odpadki na svojem območju, naloge ravnanja z odpadki, ki je z nacionalnim pravom naložena izključno njemu in za opravljanje katere je treba izvajati več postopkov, ne opravlja povsem sam, temveč drugega javnega naročnika, ki je neodvisen od njega in je na svojem območju ravno tako pristojen za ravnanje z odpadki, pooblasti za izvajanje enega od potrebnih postopkov proti plačilu?“

Vprašanje za predhodno odločanje

22 Predložitveno sodišče s svojim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 12(4)(a) Direktive 2014/24 razlagati tako, da sodelovanje med javnimi naročniki ne more biti podano, kadar javni naročnik, pristojen za nalogo v javnem interesu na svojem območju, ki je z nacionalnim pravom naložena izključno njemu in za opravljanje katere je treba izvajati več postopkov, te naloge ne opravlja povsem sam, temveč drugega javnega naročnika, ki od njega ni odvisen in je na svojem območju ravno tako pristojen za to nalogo v javnem interesu, pooblasti za izvajanje enega od potrebnih postopkov proti plačilu.

23 Najprej je treba poudariti, da pojem „sodelovanje“ iz člena 12(4) Direktive 2014/24 v tej direktivi ni opredeljen.

24 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da iz zahtev za enotno uporabo prava Unije in iz načela enakosti izhaja, da je treba izraze iz določbe prava Unije, ki se za opredelitev svojega smisla in področja uporabe ne sklicuje izrecno na pravo držav članic, običajno razlagati avtonomno in enotno v celotni Evropski uniji, pri čemer se ne upošteva zgolj njeno besedilo, ampak tudi njeno sobesedilo in cilj, ki mu sledi zadevna ureditev (glej v tem smislu sodbe z dne 17. novembra 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, točka 12; z dne 18. januarja 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, točka 11; z dne 19. septembra 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, točka 43, in z dne 21. marca 2019, Falck Rettungsdienste in Falck, C-465/17, EU:C:2019:234, točka 28).

25 Iz člena 12(4)(a) Direktive 2014/24 je razvidno, da pogodba o izvedbi javnega naročila, sklenjena izključno med dvema ali več javnimi naročniki, ne spada na področje uporabe te direktive, če je z njo določeno ali vzpostavljeno sodelovanje med sodelujočimi javnimi naročniki, da se zagotovi, da se javne storitve, ki jih morajo ti opraviti, izvajajo ob uresničevanju ciljev, ki so jim skupni.

26 Že samo besedilo te določbe tako pojem „sodelovanje“ postavlja na osrednje mesto izključitvene dikcije iz navedene določbe.

27 V zvezi s tem ni pomembno, da se v končnem besedilu člena 12(4) Direktive 2014/24 v nasprotju s členom 11(4) predloga Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnem naročanju z dne 20. decembra 2011 (COM(2011) 896 final) ne sklicuje več na zahtevo po „dejanskem sodelovanju med sodelujočimi javnimi naročniki“.

28 Razen če bi se štelo, da je bil namen zakonodajalca Unije predpisati dikcijo, ki temelji na sodelovanju, ki ne bi bilo dejansko, ali celo kršiti polni učinek horizontalnega sodelovanja med javnimi naročniki, je namreč treba ugotoviti, da zahteva po „dejanskem sodelovanju“ izhaja iz pojasnila iz uvodne izjave 33, tretji odstavek, Direktive 2014/24, v skladu s katerim mora sodelovanje „temeljiti na konceptu sodelovanja“. Tako formulacijo, ki je na videz tavtološka, je treba razlagati tako, da napotuje na zahtevo po dejanskosti sodelovanja, ki je tako vzpostavljeno ali izvajano.

29 Iz tega sledi, da je skupna udeležba vseh strank sporazuma o sodelovanju nujna za zagotovitev, da so javne storitve, katerih izvajanje morajo zagotavljati, opravljene, in da tega pogoja ni mogoče šteti za izpolnjenega, če je edini prispevek nekaterih sopogodbenikov omejen zgolj na povračilo stroškov, kot so ti iz člena 5 sporazuma iz postopka v glavni stvari.

30 Poleg tega, če bi zgolj tako povračilo stroškov zadostovalo za to, da bi bilo podano „sodelovanje“ v smislu člena 12(4) Direktive 2014/24, naj ne bi bilo mogoče vzpostaviti nobenega razlikovanja med takim „sodelovanjem“ in „javnim naročilom“, ki ni zajeto z izključitvijo iz te določbe.

31 To razlago pojma „sodelovanje“ v smislu člena 12(4) te direktive poleg tega potrjuje uvodna izjava 31, drugi odstavek, navedene direktive, v kateri je navedeno, da zgolj dejstvo, da sta obe pogodbeni stranki tudi javna organa, samo po sebi ne izključuje uporabe pravil o javnem naročanju.

32 Poleg tega mora sklenitev sporazuma o sodelovanju med subjekti javnega sektorja predstavljati dovršitev sodelovanja med strankami tega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 9. junija 2009, Komisija/Nemčija, C-480/06, EU:C:2009:357, točka 38). Vzpostavitev sodelovanja med subjekti javnega sektorja namreč zajema dimenzijo, ki je nujno kolaborativna in ki je v postopku oddaje javnega naročila, za katerega se uporabljajo pravila iz Direktive 2014/24, ni.

33 Tako priprava sporazuma o sodelovanju terja, da subjekti javnega sektorja, ki nameravajo skleniti tak sporazum, skupno opredelijo svoje potrebe in rešitve, ki jih je treba sprejeti. Nasprotno pa je taka faza ocenjevanja in opredelitve potreb v okviru oddaje običajnega javnega naročila praviloma enostranska. V zadnjenavedenem primeru namreč javni naročnik zgolj objavi javni razpis, v katerem so navedene specifikacije, ki jih je sam določil.

34 Iz tega sledi, da obstoj sodelovanja med subjekti javnega sektorja temelji na strategiji, ki je skupna partnerjem pri tem sodelovanju, in zahteva, da javni naročniki združijo svoja prizadevanja za zagotavljanje javnih storitev.

35 V obravnavanem primeru je iz predložitvene odločbe razvidno, da sporazum, sklenjen med združenjem in okrožjem, ne zajema nobene oblike sodelovanja med tema pogodbenima strankama. Predložitveno sodišče je namreč v bistvu poudarilo, da lahko le določilo iz člena 2(3) sporazuma iz postopka v glavni stvari pripelje do razvoja sodelovanja med pogodbenima strankama. Vendar je združenje, potem ko sta

pogodbeni stranki trdili, da je to določilo izjava o nameri, v okviru postopka pred Vergabekammer Rheinland-Pfalz (komisija za javna naročila dežele Porenje - Pfalška) izrecno priznalo, da je navedeno določilo brezpredmetno.

36 Poleg tega se ne zdi, da bi iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, izhajalo, da je sklenitev sporazuma iz postopka v glavni stvari dovršitev sodelovanja med združenjem in okrožjem, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

37 Nazadnje, niti dejstvo, da mora združenje v skladu s členom 2(2) in členom 4(3) sporazuma iz postopka v glavni stvari prevzeti preostale odpadke, ki ustrezajo 46 % vstopnih odpadkov, da bi jih odložilo na odlagališče, niti okoliščina, da je plačilo okrožju v skladu s členom 5(1) te konvencije samo v obliki povračila stroškov, brez upoštevanja dobička za tekoče stroške poslovanja, ne zadostujeta za dokaz obstoja dejanskega sodelovanja med združenjem in okrožjem.

38 Zato kaže, da je predmet sporazuma iz postopka v glavni stvari zgolj pridobitev storitve proti plačilu. V teh okoliščinah in s pridržkom, da predložitveno sodišče to preveri, javno naročilo iz postopka v glavni stvari ne bi bilo zajeto z izključitvijo iz člena 12(4) Direktive 2014/24.

39 Ob upoštevanju vsega zgoraj navedenega je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 12(4)(a) Direktive 2014/24 razlagati tako, da sodelovanje med javnimi naročniki ne more biti podano, kadar javni naročnik, pristojen za nalogo v javnem interesu na svojem območju, ki je z nacionalnim pravom naložena izključno njemu in za opravljanje katere je treba izvajati več postopkov, te naloge ne opravlja povsem sam, temveč drugega javnega naročnika, ki od njega ni odvisen in je na svojem območju ravno tako pristojen za to nalogo v javnem interesu, pooblasti za izvajanje enega od potrebnih postopkov proti plačilu.

Stroški

40 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (deveti senat) razsodilo:

Člen 12(4)(a) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES je treba razlagati tako, da sodelovanje med javnimi naročniki ne more biti podano, kadar javni naročnik, pristojen za nalogo v javnem interesu na svojem območju, ki je z nacionalnim pravom naložena izključno njemu in za opravljanje katere je treba izvajati več postopkov, te naloge ne opravlja povsem sam, temveč drugega javnega naročnika, ki od njega ni odvisen in je na svojem območju ravno tako pristojen za to nalogo v javnem interesu, pooblasti za izvajanje enega od potrebnih postopkov proti plačilu.

Podpisi