Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 21. decembra 2016*

„Predhodno odločanje — Člen 4(2) PEU — Spoštovanje nacionalne identitete držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo — Notranja organizacija držav članic — Regionalne ali lokalne skupnosti — Pravni instrument, s katerim je ustanovljen nov subjekt javnega prava ter s katerim se ureja prenos pooblastil in pristojnosti za izvajanje javnih nalog — Javna naročila — Direktiva 2004/18/ES — Člen 1(2)(a) — Pojem ‚javno naročilo‘“

V zadevi C-51/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Oberlandesgericht Celle (višje deželno sodišče v Celleju, Nemčija) z odločbo z dne 17. decembra 2014, ki je prispela na Sodišče 6. februarja 2015, v postopku

Remondis GmbH & Co. KG Region Nord

proti

Region Hannover,

ob udeležbi

Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi L. Bay Larsen, predsednik senata, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan in D. Šváby (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. aprila 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Remondis GmbH & Co. KG Region Nord M. Figgen in R. Schäffer, odvetnika,

— za Region Hannover H. Jagau, Regionspräsident, in R. Van der Hout, T. Mühe in M. Fastabend, odvetniki,

* Jezik postopka: nemščina.

— za Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover W. Siederer in L. Viezens, odvetnika,

— za francosko vlado D. Colas in J. Bousin, agenta,

— za avstrijsko vlado M. Fruhmann, agent,

— za Evropsko komisijo A. C. Becker in A. Tokár, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 30. junija 2016

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 1(2)(a) Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Remondis GmbH & Co. KG Region Nord (v nadaljevanju: Remondis) in Region Hannover (regija Hannover, Nemčija) zaradi zakonitosti prenosa nalog odstranjevanja in obdelave odpadkov z Region Hannover na Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover (interesna zveza dežele Hannover, Nemčija, v nadaljevanju: Interesna zveza RH).

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V členu 1(2)(a) Direktive 2004/18, ki se uporabi v sporu o glavni stvari, je določeno, da so za namene te direktive „‚Javna naročila' […] proti plačilu pisno sklenjene pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobav blaga ali izvajanje storitev v skladu s pomenom iz te direktive".

4 Direktiva 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) je razveljavila Direktivo 2004/18 z učinkom od 18. aprila 2016.

5 V uvodni izjavi 4 Direktive 2014/24 je navedeno:

„Zaradi vse bolj različnih oblik javnih ukrepov je treba jasneje opredeliti pojem javnega naročila. To pojasnilo pa ne bi smelo razširiti področja uporabe te direktive glede na področje uporabe Direktive 2004/18/ES. Cilj pravil Unije o javnem naročanju ni zajeti vse oblike javnih izdatkov, temveč samo tiste, katerih cilj je pridobitev gradenj, blaga ali storitev za plačilo prek javnega naročila. […]

[…]"

6 Člen 1(6) te direktive določa:

„Sporazumi, sklepi ali drugi pravni instrumenti, ki urejajo prenos pooblastil in pristojnosti za izvajanje javnih nalog med javnimi naročniki ali skupinami javnih naročnikov in ne določajo odplačnosti izvedbe javnega naročila, se štejejo za zadevo notranje organizacije zadevne države članice in se zanje kot take ta direktiva ne uporablja."

Nemško pravo

7 V skladu z zvezno zakonodajo na področju odpadkov in Niedersächsische Abfallgesetz (zakon Spodnje Saške o odpadkih) tako v različici, ki je veljala ob ustanovitvi Interesne zveze RH, ki je intervenientka v postopku v glavni stvari, kot v različici, ki velja zdaj, so za obdelavo odpadkov odgovorne regionalne ali lokalne skupnosti, ki jih določa ta zakon, ali interesne zveze, ki jih te skupnosti ustanovijo.

8 Člen 1 Niedersächsische Zweckverbandsgesetz (zakon Spodnje Saške o interesnih zvezah) je v različici, ki je veljala ob ustanovitvi Interesne zveze RH, določal, da se lahko občine in zveze občin združijo v interesne zveze (prostovoljne interesne zveze) ali so združene v interesne zveze (obvezne interesne zveze) za namen skupnega izvajanja nekaterih nalog, ki jih lahko ali morajo izvesti. V takem primeru se v skladu s členom 2(1) tega zakona pravice in obveznosti v zvezi z izvajanjem teh nalog prenesejo na interesno zvezo.

9 V skladu s členom 4 navedenega zakona so take interesne zveze pravne osebe javnega prava, ki se same upravljajo in nosijo odgovornost.

10 Člen 29(1) tega zakona regionalnim ali lokalnim skupnostim, ki so člani interesne zveze, nalaga plačilo prispevkov, ki se določijo letno, če drugi prihodki te zveze ne zadoščajo za kritje stroškov, povezanih z njenimi nalogami.

11 Niedersächsisches Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit (zakon Spodnje Saške o medobčinskem sodelovanju), ki je v veljavi, vsebuje primerljive določbe. Iz tega je med drugim razvidno, da so skupnosti, ki naloge prenesejo na interesno zvezo, oproščene obveznosti izvajanja teh nalog.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

12 V skladu z zvezno zakonodajo in zakonodajo dežele Niedersachsen (dežela Spodnja Saška, Nemčija) na področju odpadkov sta bila za odstranjevanje in obdelavo odpadkov na ozemlju nekdanjega Landkreis Hannover (okraj Hannover) in mesta Hannover odgovorna regija Hannover in Stadt Hannover (mesto Hannover).

13 Zaradi reorganizacije, ki sta jo pripravila ta subjekta, je, najprej, 29. novembra 2002 mesto Hannover svojo pristojnost preneslo na regijo Hannover. Navedena subjekta sta nato 19. decembra 2002 skupaj sprejela Verbandsordnung des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover (statut interesne zveze regije Hannover, v nadaljevanju: statut Interesne zveze RH), s katerim sta organizirala delovanje te zveze, ki je nov subjekt javnega prava, ki sta mu subjekta, ki sta ga ustanovila, naložila različne pristojnosti, katerih nekatere so bile prvotno skupne tema subjektoma, druge pa vsakemu od njiju posebej, in ki je zlasti nadomestil regijo Hannover v zvezi z odstranjevanjem odpadkov. Ta subjekt je bil ustanovljen 1. januarja 2003.

14 Da bi omogočila izvajanje nalog, naloženih Interesni zvezi RH, sta regija Hannover in mesto Hannover na podlagi uporabe člena 5 statuta Interesne zveze RH na to zvezo brezplačno prenesla svoja obrata za izvajanje nalog odstranjevanja odpadkov, čiščenje javnih površin in zimsko službo, regija Hannover pa je nanjo prenesla 94,9-odstotni delež družbe Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH, ki zagotavlja obdelavo odpadkov za to regijo in je bila dotlej v celoti v njeni lasti.

15 Z enakim namenom člen 4(5) statuta Interesne zveze RH tej zvezi omogoča, da za izvedbo svojih nalog uporabi storitve tretjih in v ta namen pridobi deleže v podjetjih in subjektih, kar omogoča člen 22 Kreislaufwirtschaftsgesetz (zakon o reciklaži odpadkov).

16 V členu 4(4) navedenega statuta je določeno, da Interesna zveza RH izvaja odstranjevanje odpadkov z namenom njihove predelave in da lahko v ta namen sklene pogodbe z mešanimi sistemi (*Duale systeme*) za namen zbiranja embalaž, pri čemer se te naloge lahko prenesejo na družbo Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover.

17 V skladu s členom 4(6) navedenega statuta ta interesna zveza lahko sprejema statutarne in regulativne določbe med drugim v zvezi z določanjem dajatev.

18 V skladu s členom 7 statuta Interesne zveze RH njeno skupščino sestavljajo osebe, odgovorne za upravo regije Hannover in mesta Hannover, ki jih zavezujejo navodila regionalne ali lokalne skupnosti, ki jo zastopajo. Te odgovorne osebe lahko na tej skupščini glasujejo v zvezi z pristojnostmi, ki so jih prenesle skupnosti, ki jih zastopajo.

19 Člen 8 tega statuta določa, da je navedena skupščina pristojna med drugim za spreminjanje tega statuta in imenovanje poslovodje Interesne zveze RH.

20 V skladu s členom 16 navedenega statuta mora ta interesna zveza dolgoročno s svojimi prihodki vsaj pokriti svoje stroške. Vendar morajo regionalne in lokalne skupnosti, ki interesno zvezo ustanovijo, če prihodki zveze ne zadostujejo za kritje njenih stroškov, plačati prispevek, katerega znesek se določi letno in s katerem se krijejo izgube.

21 Iz predložitvene odločbe izhaja, da se prenos nalog, povezan z ustanovitvijo prostovoljne ali obvezne interesne zveze, odrazi v izgubi pristojnosti pri regionalnih in lokalnih skupnostih, ki so člani te zveze, v zvezi s temi nalogami.

22 Leta 2011, torej v devetem letu delovanja Interesne zveze RH, sta ta interesna zveza in družba Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover skupno ustvarila promet v višini 189.020.912 EUR, od katerih 11.232.173,89 EUR (oziroma približno 6 %) izhaja iz poslovanja s tretjimi subjekti. Na podlagi napovedi za leto 2013 naj bi ustrezna zneska znašala 188.670.370,92 EUR in 13.085.190,85 EUR.

23 Družba Remondis, ki je dejavna v sektorju odpadkov, je vložila zahtevo za revizijo postopka javnega naročanja, ki jo obravnava predložitveno sodišče.

24 Družba Remondis meni, da celoten ukrep, ki zajema ustanovitev te interesne zveze in sočasen prenos nalog z regionalnih ali lokalnih skupnosti, ki sta njeni članici, nanjo, pomeni javno naročilo v smislu zlasti člena 1(2)(a) Direktive 2004/18, čeprav se, prvotno, za ta ukrep niso uporabljala pravila o javnih naročilih, ker je spadal na področje izjeme, določene v sodbi z dne 18. novembra 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, točka 50). Prvotno naj bi bila namreč izpolnjena oba pogoja, zahtevana za to izjemo, in sicer, po eni strani, da javni organ, ki da naročilo, izvaja nad osebo, ki ji naloži izvedbo tega naročila, nadzor, enak nadzoru, ki ga izvaja nad svojimi službami, in, po drugi strani, da ta oseba večino svoje dejavnosti izvaja z navedenim javnim organom. Vendar družba Remondis meni, da Interesna zveza RH ob upoštevanju višine prometa, ki ga ta od leta 2013 dosega s tretjimi osebami, večine svoje dejavnosti več ne opravlja z regionalnima ali lokalnima skupnostma, ki sta jo ustanovila. Iz tega sklepa, da je treba šteti, da je od tedaj celoten ukrep nezakonito dodeljeno javno naročilo, zaradi česar je ničen. Regija Hannover, ki naj bi bila pristojna za odstranjevanje odpadkov, bi zato morala, če te naloge ni hotela opravljati sama, opraviti postopek oddaje javnega naročila.

25 Regija Hannover in Interesna zveza RH menita, da ustanovitev te zveze in prenos pristojnosti nanjo, ne spadata na področje uporabe prava o javnem naročanju.

26 Ta ustanovitev in prenos naj bi bila namreč izvedena s statutarno odločitvijo, ne pa s pogodbo ali upravnim sporazumom. Ta subjekta se sklicujeta tudi na Direktivo 2014/24 in zlasti na njen člen 1(6), ki se nanaša na mehanizme prenosa pooblastil in pristojnosti za izvajanje javnih nalog.

27 Predložitveno sodišče navaja, da je izid spora v postopku v glavni stvari najprej odvisen od tega, ali je bil ukrep, s katerim sta regija Hannover in mesto Hannover ustanovila Interesno zveza RH in nanjo prenesla nekatere naloge, javno naročilo v smislu člena 1(2)(a) Direktive 2004/18. V zvezi s tem ne dvomi glede odplačnosti tega ukrepa, ob upoštevanju, po eni strani, neodplačnega prenosa sredstev, ki sta jih ta regionalna in lokalna skupnost pred tem uporabljali za izvajanje nalog, na to interesno zvezo, in po drugi strani, zaveze navedenih skupnosti, da krijeta morebitne stroške navedene interesne zveze, ki presegajo njene prihodke.

28 Navedeno sodišče meni, da bi bilo vendarle mogoče šteti, da navedeni ukrep ne pomeni javnega naročila. Ne obstaja namreč pogodba in vpleteno ni nobeno podjetje. Poleg tega naj bi šlo za ukrep notranje organizacije države, ki je zagotovljen z ustavnim pravilom lokalne samouprave in ki zajema predodelitev pristojnosti med regionalnimi ali lokalnimi skupnostmi, po katerem so skupnosti, ki so bile prvotno odgovorne za izvajanje zadevnih nalog, teh nalog popolnoma razbremenjene.

29 Vendar navedeno sodišče dvomi glede upoštevnosti tega stališča glede na sodno prakso Sodišča, zlasti sodbo z dne 13. junija 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), iz katere naj bi izhajalo, da obstoj prenosa nalog, ki pomeni razbremenitev regionalne ali lokalne skupnosti, ki je bila prvotno pristojna, ne vpliva na opredelitev javnega naročila.

30 Poleg tega naj bi iz te sodbe izhajalo, da je treba upoštevati zgolj dve izjemi od uporabe prava o javnem naročanju, in sicer izjemo, določeno v sodbi z dne 18. novembra 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), in tako imenovano „horizontalno“ medobčinsko sodelovanje. Sklepati naj bi bilo torej mogoče, da je treba, ker ustanovitev interesne zveze in prenos pristojnosti nanjo ne pomenita teh izjem, za tovrstna ukrepa uporabiti pravo o javnem naročanju.

31 V obratnem smislu pa predložitveno sodišče navaja, po eni strani, da je tak ukrep izključno rezultat horizontalnega sporazuma med več javnimi subjekti, ne pa sporazum, sklenjen med temi subjekti in interesno zvezo.

32 Po drugi strani, regionalne ali lokalne skupnosti se lahko same svobodno odločijo za ustanovitev interesne zveze, lahko pa jim tako ustanovitev naloži tudi nadzorni organ. V takem primeru pa pogodba ne obstaja, tako da je težko govoriti o javnem naročilu. Vprašanje je torej, ali je istovrsten ukrep, torej prenos pristojnosti z javnih organov na interesno zvezo, mogoče obravnavati drugače glede na to, ali je ta prenos prostovoljen ali obvezen.

33 Predložitveno sodišče se sprašuje tudi o posledicah, ki bi izhajale iz ugotovitve, da celoten ukrep, kot je ta iz postopka v glavni stvari, pomeni javno naročilo, in zlasti o tem, ali je treba tako naročilo obravnavati kot izjemo, določeno v sodbi z dne 18. novembra 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562), ali kot sodelovanje med regionalnimi ali lokalnimi skupnostmi zaradi izvedbe nalog, ki so jim naložene.

34 V teh okoliščinah je Oberlandesgericht Celle (višje deželno sodišče v Celleju, Nemčija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali sporazum med regionalnima ali lokalnima skupnostma, na podlagi katerega regionalni ali lokalni skupnosti s statutom ustanovita skupno interesno zvezo z lastno pravno osebnostjo, ki odslej v svoji pristojnosti opravlja določene naloge, ki so bile pred tem naloga udeleženih regionalnih ali lokalnih skupnosti, pomeni ‚javno naročilo‘ v smislu člena 1(2)(a) Direktive 2004/18, če prenos teh nalog zadeva storitve v smislu te direktive in je plačljiv, če interesna zveza razvija dejavnosti, ki presegajo uresničevanje nalog, ki sta jih pred tem opravljala regionalni ali lokalni skupnosti, in če prenos teh nalog ne spada ‚med dve vrsti naročil', ki v skladu s sodno prakso Sodišča (nazadnje: sodba z dne 13. junija 2013, Piepenbrock, C-386/11, ECLI:EU:C:2013:385, točka 33 in naslednje) ne spadata na področje uporabe prava Unije o javnem naročanju, čeprav jih sklenejo javni subjekti?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali je vprašanje, ali ustanovitev interesne zveze in s tem povezan prenos nalog nanjo izjemoma ne spada na področje uporabe prava Unije o javnem naročanju, odvisno od načel, ki jih je Sodišče razvilo v zvezi s pogodbami med javnim subjektom in od tega subjekta pravno ločeno osebo, v skladu s katerimi je uporaba prava Unije o javnem naročanju izključena, če javni subjekt izvaja nad zadevno osebo nadzor, podoben tistemu, ki ga izvaja nad svojimi službami, in je zadevna oseba hkrati v bistvu dejavna za ta subjekt ali subjekte, ki imajo v njem svoje deleže (glej v tem smislu med drugim sodbo z dne 18. novembra 1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, točka 50), ali pa se uporabijo načela, ki jih je Sodišče razvilo v zvezi s pogodbami, s katerimi je dogovorjeno sodelovanje med javnimi subjekti, katerih namen je zagotoviti izvajanje naloge javne službe, ki je skupna vsem tem javnim subjektom (glej v zvezi s tem sodbo z dne 19. decembra 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce in drugi, C-159/11, EU:C:2012:817, točka 34 in naslednje)?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

35 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1(2)(a) Direktive 2004/18 razlagati tako, da sporazum med regionalnima ali lokalnima skupnostma, kot je ta iz postopka v glavni stvari, na podlagi katerega ti skupnosti sprejmeta statut, s katerim se ustanovi interesna zveza, ki je pravna oseba javnega prava, in s katerim se temu novemu javnemu subjektu dodelijo nekatere pristojnosti, ki sta jih pred tem imeli ti skupnosti, odslej pa jih ima ta interesna zveza, pomeni javno naročilo.

36 V skladu s členom 1(2)(a) Direktive 2004/18 je javno naročilo proti plačilu pisno sklenjena pogodba med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katere predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev v skladu s pomenom iz te direktive.

37 V zvezi z možnostjo opredelitve ukrepa, sestavljenega iz več delov, kot javnega naročila je treba ta ukrep preučiti kot celoto in ob upoštevanju njegovega namena (glej v tem smislu sodbo z dne 10. novembra 2005, Komisija/Avstrija, C-29/04, EU:C:2005:670, točka 41).

38 V obravnavanem primeru je treba torej različne dele ukrepa iz postopka v glavni stvari upoštevati kot celoto. V zvezi s tem je iz predložitvene odločbe razvidno, da sta se regija Hannover in mesto Hannover skupaj odločila, da s statutom ustanovita nov subjekt javnega prava z namenom, da mu dodelita nekatere pristojnosti, ki jih deloma nosita skupaj, deloma pa posamično. Hkrati sta temu novemu subjektu dala nekatera sredstva, ki mu omogočajo izvedbo nalog, ki ustrezajo tem pristojnostim. Nanj sta namreč prenesla sredstva, ki sta jih do tedaj sama uporabljala za izvajanje navedenih pristojnosti, pri čemer sta se zavezala kriti morebitni proračunski primanjkljaj navedenega subjekta, ki ima tudi pravico, da naloži in pobere dajatve ter da izvaja nekatere dejavnosti, ki ne ustrezajo izvajanju pristojnosti, ki so bile prenesene nanj, če je njihova narava enaka naravi nekaterih dejavnosti, katerih opravljanje izhaja iz tega izvajanja pristojnosti. Nazadnje, novi subjekt deluje avtonomno, vendar mora spoštovati odločitve skupščine, ki jo sestavljajo predstavniki njegovih ustanovnih subjektov, ki je organ tega novega subjekta, med drugim pristojen za imenovanje poslovodje navedenega novega subjekta.

39 V teh okoliščinah je treba najprej poudariti, da je namen navedbe predložitvenega sodišča, da dejavnosti iz postopka v glavni stvari pomenijo „storitve“ v smislu Direktive 2004/18, zgolj poudariti, da se v zvezi s tem ne sme spregledati uporabe te direktive. Vendar to, da dejavnost, ki spada v pristojnost javnega organa, pomeni storitve iz navedene direktive, samo po sebi ne zadostuje za

uporabo te direktive, saj lahko javni organi svobodno odločijo, ali bodo za opravljanje nalog v javnem interesu, ki so jim naložene, uporabili javno naročilo (glej v tem smislu sodbo z dne 9. junija 2009, Komisija/Nemčija, C-480/06, EU:C:2009:357, točka 45 in navedena sodna praksa).

40 Poleg tega je treba opozoriti, prvič, da je razdelitev pristojnosti znotraj države članice zaščitena s členom 4(2) PEU, v skladu s katerim je Unija zavezana spoštovati nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo (glej v tem smislu sodbo z dne 12. junija 2014, Digibet in Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, točka 34).

41 Poleg tega, ker ta razdelitev pristojnosti ni določena dokončno, se zaščita, določena v členu 4(2) PEU, nanaša tudi na reorganizacijo pristojnosti znotraj države članice, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 41 in 42 sklepnih predlogov. Na podlagi takih reorganizacij, ki imajo lahko obliko predodelitev pristojnosti z enega javnega organa na drugi na podlagi odločitve nadrejenega organa ali obliko prostovoljnih prenosov pristojnosti med javnimi organi, je organ, ki je bil do takrat pristojen, razbremenjen ali se razbremeni obveznosti in pravice izvajanja določene javne naloge, pri čemer ima odslej to pravico ali obveznost drugi organ.

42 Drugič, poudariti je treba, da taka predodelitev ali prenos pristojnosti ne izpolnjuje vseh pogojev, določenih v opredelitvi pojma javnega naročila.

43 Zgolj odplačna pogodba namreč lahko pomeni javno naročilo iz Direktive 2004/18, pri čemer ta odplačnost pomeni, da naročnik, ki sklene javno naročilo, na podlagi tega proti plačilu prejme storitev, ki je v njegovem neposrednem gospodarskem interesu (glej v tem smislu sodbo z dne 25. marca 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, točke od 47 do 49). Vzajemno zavezujoča pogodba je torej bistvena za javno naročilo, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 36 sklepnih predlogov.

44 Ne glede na to, da odločitev o dodelitvi javnih pristojnosti ne spada na področje gospodarskih transakcij, že zaradi tega, da se javni organ razbremeni pristojnosti, ki jo je pred tem imel, izgubi vsakršen gospodarski interes za izvedbo nalog, ki ustrezajo tej pristojnosti.

45 Tako prerazporeditve sredstev, ki se uporabljajo za izvajanje pristojnosti, ki se prenesejo z organa, katerega pristojnost preneha, na organ, ki postane pristojen, ni mogoče obravnavati kot plačilo cene, ampak kot logično in celo nujno posledico prostovoljnega prenosa ali naložene predodelitve te pristojnosti s prvega organa na drugi.

46 Tudi to, da se organ, na pobudo katerega se pristojnost prenese ali ki odloči o predodelitvi pristojnosti, zaveže kriti morebitne stroške, ki presegajo prihodke iz izvajanja te pristojnosti, ne pomeni plačila. Gre namreč za garancijo tretjim osebam, katere nujnost v obravnavanem primeru izhaja iz načela, v skladu s katerim javni organ ne more biti predmet postopka zaradi insolventnosti. Obstoj takega načela pa spada pod notranjo organizacijo države članice.

47 Vendar je treba poudariti, tretjič, da mora prenos pristojnosti med javnimi organi izpolnjevati nekatere pogoje, da se šteje za akt notranje organizacije in da torej spada pod svobodo držav članic, zagotovljeno v členu 4(2) PEU.

48 V zvezi s tem položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, sicer ni enak primeru iz sodbe z dne 20. oktobra 2005, Komisija/Francija (C-264/03, EU:C:2005:620). V zadnjenavedeni zadevi je šlo namreč za ugotavljanje, ali vrsta zadevnega pooblastila pomeni enkraten prenos z javnega organa na subjekt zaradi izvedbe projekta, ki načeloma spada v pristojnost nekega drugega subjekta, in ne prenos te pristojnosti. Vendar je narava teh raznovrstnih prenosov enaka, čeprav je njihov obseg različen, tako da je bistven pristop iz te sodbe glede tega vprašanja mogoče uporabiti v obravnavanem primeru.

49 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 53 sklepnih predlogov, se mora prenos pristojnosti, da se obravnava kot tak, nanašati ne zgolj na odgovornosti, povezane s preneseno pristojnostjo, med katerimi je obveznost izvajanja nalog, ki jih ta pristojnost zajema, ampak tudi na z njo povezana pooblastila. Za to je potrebno, da ima javni organ, ki mu je dodeljena pristojnost, pristojnost za organiziranje izvedbe nalog, ki spadajo v to pristojnost, in določitev regulativnega okvira za te naloge, in da ima finančno avtonomijo, ki omogoča zagotovitev financiranja navedenih nalog. To pa ni tako, če prvotno pristojni organ ohrani primarno odgovornost, ki se nanaša na te naloge, če si pridrži finančni nadzor nad njimi ali če mora predhodno odobriti odločitve, ki jih namerava sprejeti subjekt, na katerega je prenesel naloge.

50 V zvezi s tem se položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari jasno razlikuje od položaja iz zadeve, v kateri je bila sprejeta sodba z dne 13. junija 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), v kateri se je lokalna skupnost omejila na to, da je drugemu lokalnemu subjektu proti denarnemu nadomestilu zaupala izvedbo nekaterih materialnih nalog, pri čemer si je zagotovila možnost nadzora njihove izvedbe, kot je Sodišče ugotovilo v točki 41 te sodbe.

51 Prenos pristojnosti torej ne more obstajati, če novo pristojni javni organ te pristojnosti ne izvaja avtonomno in v okviru svoje odgovornosti.

52 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 56 sklepnih predlogov, taka avtonomija ravnanja ne pomeni, da mora biti nov pristojni subjekt izvzet iz vsakršnega vpliva katerega koli drugega javnega subjekta. Subjekt, ki prenese pristojnost, namreč lahko ohrani neko pravico do nadzora nad nalogami, povezanimi s to javno službo. Vendar tak vpliv načeloma izključuje vsako vmešavanje v konkretna podrobna pravila za izvajanje nalog, ki spadajo v preneseno pristojnost. V položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, se tak vpliv lahko izvaja s posredovanjem organa, kot je skupščina, sestavljena iz predstavnikov regionalnih ali lokalnih skupnosti, ki so bile predhodno pristojne.

53 Avtonomija ravnanja tudi ne pomeni, da mora biti naložena predodelitev ali prostovoljni prenos pristojnosti nespremenljiva. Kot je bilo navedeno v točki 39 te sodbe, se predodelitev pristojnosti znotraj države članice ne more šteti za dokončno, tako da so možne zaporedne reorganizacije. Poleg tega je treba poudariti, da položaj iz sodbe z dne 20. oktobra 2005, Komisija/Francija (C-264/03, EU:C:2005:620), ni bil trajen, ker je šlo za enkratne prenose z javnega organa na subjekt zaradi izvedbe projekta, ki načeloma spada v pristojnost nekega drugega subjekta, ki je ohranil to načelno pristojnost, pri čemer bi bilo treba šteti, da teh položajev ne ureja pravo o javnem naročanju, če ti ne bi imeli lastnosti, ki jih je Sodišče navedlo v točki 54 te sodbe, na podlagi katerih je bilo ugotovljeno, da v obravnavanem primeru ni šlo za dejanski prenos. Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 54 sklepnih predlogov, nič ne nasprotuje temu, da se pristojnost, ki je prenesena ali predodeljena v okviru reorganizacije javnih služb, kasneje znova prenese ali predodeli v okviru ponovne reorganizacije.

54 Nazadnje, da bi se obravnavalo vse vidike, ki jih je izpostavilo predložitveno sodišče, je treba poudariti, da odobritev ali prepoved za javne organe držav članic ali nekatere njihove kategorije, da na trgu izvajajo dejavnost izven njihovih nalog v splošnem interesu, spada v notranjo ureditev držav članic, ki morajo preveriti, ali je taka dejavnost združljiva z institucionalnimi in statutarnimi cilji teh subjektov (glej v tem smislu sodbo z dne 23. decembra 2009, CoNISMa, C-305/08, EU:C:2009:807, točka 48). Tudi to, ali lahko javni subjekti, na katere je prenesena pristojnost, izvajajo nekatere dejavnosti na trgu, je torej predmet notranje organizacije držav članic in poleg tega ne vpliva na naravo takega prenosa, če so izpolnjeni pogoji, navedeni v točkah od 47 do 51 te sodbe.

55 Ob upoštevanju teh preudarkov je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti tako:

— člen 1(2)(a) Direktive 2004/18 je treba razlagati tako, da sporazum med regionalnima ali lokalnima skupnostma, kot je ta iz postopka v glavni stvari, na podlagi katerega ti skupnosti sprejmeta statut, s katerim se ustanovi interesna zveza, ki je pravna oseba javnega prava, in s katerim se na ta nov javni subjekt prenesejo nekatere pristojnosti, ki sta jih pred tem imeli ti skupnosti, odslej pa jih ima ta interesna zveza, ne pomeni javnega naročila,

— vendar tak prenos pristojnosti, ki se nanaša na izvajanje javnih nalog, obstaja zgolj, če hkrati zajema odgovornosti, povezane s preneseno pristojnostjo, in z njo povezana pooblastila, tako da ima na novo pristojni javni organ avtonomijo odločanja in finančno avtonomijo, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Drugo vprašanje

56 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje na drugo ni treba odgovoriti.

Stroški

57 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 (tretji senat) razsodilo:

Člen 1(2)(a) Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev je treba razlagati tako, da sporazum med regionalnima ali lokalnima skupnostma, kot je ta iz postopka v glavni stvari, na podlagi katerega ti skupnosti sprejmeta statut, s katerim se ustanovi interesna zveza, ki je pravna oseba javnega prava, in s katerim se na ta nov javni subjekt prenesejo nekatere pristojnosti, ki sta jih pred tem imeli ti skupnosti, odslej pa jih ima ta interesna zveza, ne pomeni javnega naročila.

Vendar tak prenos pristojnosti, ki se nanaša na izvajanje javnih nalog, obstaja zgolj, če hkrati zajema odgovornosti, povezane s preneseno pristojnostjo, in z njo povezana pooblastila, tako da ima na novo pristojni javni organ avtonomijo odločanja in finančno avtonomijo, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Podpisi