TEISINGUMO TEISMO (penktoji kolegija) SPRENDIMAS

2019 m. rugsėjo 18 d.*

„Valstybės įsipareigojimų neįvykdymas – SESV 258 straipsnis – Direktyva 2004/18/EB – Viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimas – Viešosios darbų koncesijos – Galiojančios koncesijos tiesti ir eksploatuoti automagistrales termino pratęsimas nepaskelbus skelbimo apie konkursą“

Byloje C-526/17

dėl 2017 m. rugsėjo 4 d. pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

Europos Komisija, atstovaujama G. Gattinara, P. Ondrůšek ir A. Tokár,

ieškovė,

prieš

Italijos Respubliką, atstovaujamą G. Palmieri, padedamos *avvocati dello Stato* V. Nunziata, E. De Bonis ir P. Pucciariello,

atsakovę,

TEISINGUMO TEISMAS (penktoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas E. Regan, teisėjai C. Lycourgos, E. Juhász (pranešėjas), M. Ilešič ir I. Jarukaitis,

generalinė advokatė E. Sharpston,

posėdžio sekretorius R. Schiano, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2018 m. gruodžio 12 d. posėdžiui,

susipažinęs su 2019 m. kovo 21 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Savo ieškiniu Europos Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad Italijos Respublika, pratęsdama automagistralės A12 Livornas–Čivitavekija (Italija) koncesijos terminą nuo 2028 m. spalio 31 d. iki 2046 m. gruodžio 31 d., nepaskelbusi skelbimo apie konkursą, neįvykdė įsipareigojimų pagal

* Proceso kalba: italų.

2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (OL L 134, 2004, p. 114; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 7 t., p. 132, klaidų ištaisymas OL L 339, 2014, p. 14), iš dalies pakeistos 2007 m. gruodžio 4 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 1422/2007 (OL L 317, 2007, p. 34) (toliau – Direktyva 2004/18), 2 ir 58 straipsnius.

Teisinis pagrindas

2 Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 2 dalies b punkte „viešojo darbų pirkimo sutartys“ apibrėžiamos kaip „viešosios [viešojo pirkimo] sutartys, kurių dalykas yra darbų arba darbo, susijusio su viena iš I Priede nurodytų veiklų, įvykdymas, arba įvykdymas ir suprojektavimas, arba darbo realizavimas bet kokiomis priemonėmis, atitinkančiomis perkančiosios organizacijos nustatytus reikalavimus [arba darbo, atitinkančio perkančiosios organizacijos nustatytus reikalavimus, realizavimas bet kokiomis priemonėmis]“. Toje pačioje nuostatoje nurodyta, kad „darbas“ yra „tam tikrų statybos arba civilinės inžinerijos darbų, kaip visumos, rezultatas, kurio pakanka ekonominei ar techninei funkcijai atlikti“.

3 Į šios direktyvos I priedą „1 straipsnio 2 dalies b punkte nurodytų veiklų sąrašas“ įtrauktas kelių tiesimas (45.23 klasė pagal Bendrąją Europos Bendrijų ekonominės veiklos rūšių klasifikacijos nomenklatūrą (NACE)), kuris, kaip klasė, apima automagistralių tiesimą.

4 Minėtos direktyvos 1 straipsnio 3 dalyje „viešoji darbų koncesija“ apibrėžiama kaip „tos pačios rūšies sutartis kaip ir viešojo darbų pirkimo sutartis, išskyrus tai, kad atlygis už atliktus darbus yra tik teisė naudotis darbo rezultatais [teisė eksploatuoti darbų rezultatą] arba tokia teisė kartu su mokėjimu“.

5 Direktyvos 2004/18 2 straipsnyje „Sutarčių sudarymo principai“ nustatyta:

„Perkančiosios organizacijos ūkio subjektams taiko vienodas sąlygas, jų nediskriminuoja ir veikia skaidriai.“

6 Pagal šios direktyvos 56 straipsnį viešąsias darbų koncesijas reglamentuojančios taisyklės taikomos visoms perkančiųjų organizacijų sudarytoms viešųjų darbų koncesijų sutartims, kurių vertė lygi arba didesnė nei 5 150 000 EUR.

7 Minėtos direktyvos 58 straipsnyje „Skelbimo dėl viešosios darbų koncesijos sutarties publikavimas“ nustatyta:

„1. Perkančiosios organizacijos, norinčios sudaryti viešųjų darbų koncesijų sutartis, savo ketinimą paskelbia skelbime.

2. Į 77 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka Komisijos patvirtintos formos skelbimus dėl viešosios darbų koncesijos sutarties įtraukiama VII C priede nurodyta informacija, be to, jei reikia, bet kokia kita, perkančiosios organizacijos nuomone, naudinga informacija.

3. Skelbimai publikuojami 36 straipsnio 2–8 dalyse nustatyta tvarka.

4. 37 straipsnis, reglamentuojantis skelbimų publikavimą, taip pat taikomas ir viešosioms darbų koncesijoms.“

8 Pagal Direktyvos 2004/18 80 straipsnio 1 dalį valstybės narės ne vėliau kaip iki 2006 m. sausio 31 d. turėjo priimti įstatymus ir kitus teisės aktus, būtinus, kad būtų laikomasi šios direktyvos.

Ginčo aplinkybės

1969 m. koncesijos sutartis

9 1969 m. spalio 23 d. už automagistralių koncesijas atsakinga perkančioji organizacija *Azienda Nazionale Autonoma delle Strade SpA* (ANAS) ir ūkio subjektas *Società Autostrada Tirrenica SpA* (SAT) sudarė viešosios darbų koncesijos sutartį (toliau – 1969 m. koncesijos sutartis). Šios sutarties 1 straipsnyje numatyta, kad šios sutarties tikslas yra nutiesti ir eksploatuoti iš viso apie 237 km ilgio automagistralę nuo Livorno iki Čivitavekijos.

10 1969 m. koncesijos sutarties 5 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad tiesdamas atkarpas koncesininkas turi laikytis bendrajame darbų vykdymo plane nustatytų terminų, o pagal šio straipsnio 2 dalį šis koncesininkas gali nutiesti atkarpas anksčiau nustatyto termino, tačiau neturi teisės į išankstinį atitinkamo atlygio išmokėjimą. Pagal šio 5 straipsnio 3 dalį, patvirtinus vykdymo projektus, koncesininkas turi pradėti dalimis vykdomus tiesimo darbus bendrajame darbų vykdymo plane nustatytomis datomis ir perduoti atliktų darbų rezultatą per atitinkamose specialiosiose konkurso sąlygose numatytus terminus. Pagal minėto 5 straipsnio 4 dalį koncesininko prašymu ir dėl nuo jo nepriklausančių priežasčių ANAS gali pratęsti kiekvienam projektui pateikti nustatytus terminus, kiek tai susiję ir su projekto darbų pradžia, ir su jų pabaiga. To paties 5 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad pastaruoju atveju koncesijos galiojimo pabaigos data gali būti atidėta ne ilgesniam kaip pagal ankstesnę dalį suteikto pratęsimo laikotarpiui, o šio straipsnio 6 dalyje numatyta, kad darbams vadovaujama laikantis valstybės vykdomiems darbams taikomų nuostatų ir bendrųjų konkurso sąlygų.

11 1969 m. koncesijos sutarties 7 straipsnyje numatyta, kad koncesija baigs galioti praėjus trisdešimčiai metų nuo visos automagistralės eksploatavimo pradžios. Bet kuriuo atveju, nepažeidžiant šios sutarties 5 straipsnio 5 ir 6 dalių nuostatų, šis laikotarpis neturi būti ilgesnis nei trisdešimt metų nuo tos dienos, kai bus užbaigti minėtos sutarties 5 straipsnio 1 ir 2 dalyse nurodytame bendrajame darbų vykdymo plane numatyti darbai.

12 1969 m. koncesijos sutartimi suteikta koncesija buvo patvirtinta ir tapo vykdytina 1969 m. lapkričio 7 d.

1987 m. papildomas susitarimas

13 1987 m. spalio 14 d. ANAS ir SAT pasirašė papildomą susitarimą prie 1969 m. koncesijos sutarties (toliau – 1987 m. papildomas susitarimas).

14 Šio papildomo susitarimo 14 straipsnyje nustatyta, kad „ši koncesija galioja 30 metų nuo tos dienos, kai visa automagistralė bus atidaryta eismui“.

1999 m. sutartis

15 1999 m. spalio 7 d. ANAS ir SAT sudarė sutartį (toliau – 1999 m. sutartis), jos 2 straipsnis pavadintas „Dalykas“.

16 Pagal šios sutarties 2 straipsnio 1 dalį ši sutartis tarp koncesiją suteikusios institucijos ir koncesininko reglamentuoja automagistralės A12 Livornas–Čivitavekija 36,6 km atkarpos tarp Livorno ir Čečinos, kuri buvo atidaryta eismui 1993 m. liepos 3 d. ir kurios tiesimo ir eksploatavimo koncesija buvo suteikta SAT, eksploatavimą.

17 Pagal minėtos sutarties 2 straipsnio 2 dalį koncesininkui yra patikėta šiai automagistralei eksploatuoti būtina veikla ir užduotys, laikantis šioje sutartyje nustatytos tvarkos ir sąlygų, kaip numatyta 1982 m. rugpjūčio 12 d. *legge n. 531 – Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di*

riassetto del settore autostradale (Įstatymas Nr. 531, kuriuo nustatomas pagrindinių kelių ir restruktūrizavimo priemonių automagistralių sektoriuje gyvybingumo dešimties metų planas; GURI, Nr. 223, 1982 m. rugpjūčio 14 d.) 14 straipsnyje.

18 Tos pačios sutarties 2 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad „jeigu yra įvykdomos teisinės ir faktinės sąlygos toliau tęsti tiesimo programą, dėl kurios buvo suteikta koncesija, sudaromas papildomas specialus aktas (papildomas susitarimas), kuriuo nustatomas dviejų kitų atkarpų Čečina–Grosetas ir Grosetas–Čivitavekija tiesimo ir eksploatavimo sutartinis pagrindas“.

19 1999 m. sutarties 23 straipsnio „Koncesijos trukmė“ 1 dalyje nustatyta, kad „koncesija baigia galioti 2028 m. spalio 31 d.“.

2009 m. bendroji sutartis

20 2009 m. kovo 11 d. ANAS ir SAT pasirašė sutarties projektą (toliau – 2009 m. bendroji sutartis); šios sutarties 1 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad „šalys susitaria atsisakančios visų esamų ar būsimų teisių, interesų arba reikalavimų, kylančių iš [1999 m. sutarties] ar bet kurio kito akto ar priemonės, priimtų prieš sudarant šią bendrąją sutartį“.

21 Šios bendrosios sutarties 2 straipsnio „Dalykas“ 1 dalyje numatyta, kad „ši bendroji sutartis išsamiai ir išimtinai reglamentuoja koncesiją suteikiančios institucijos ir koncesininko tarpusavio santykius, susijusius su visais anksčiau pagal 1999 m. spalio 7 d. su ANAS sudarytą koncesijos sutartį patikėtais darbais (projektavimu, tiesimu ir eksploatavimu):

a) A12 Livornas–Čečina (Rozinjano), 36,6 km

(atidaryta eismui 1993 m. liepos 3 d.);

b) Čečina (Rozinjano)–Grosetas, 110,5 km;

c) Grosetas–Čivitavekija, 95,5 km,

iš viso 242,6 km“.

22 Šios bendrosios sutarties 4 straipsnio „Koncesijos trukmė“ 1 dalyje nustatyta, kad „užbaigus Čečinos (Rozinjano)–Čivitavekijos automagistralę, atsižvelgiant į darbų vykdymo sustabdymo laikotarpius, kaip nurodyta 2006 m. Įstatyminio dekreto Nr. 163 preambulėje ir 143 straipsnyje, koncesija baigia galioti 2046 m. gruodžio 31 d. <…>“.

Ikiteisminė procedūra

23 2009 m. Komisija gavo skundą dėl 2009 m. bendrojoje sutartyje numatyto koncesijos, susijusios su automagistrale A12 Livornas–Čivitavekija, trukmės pratęsimo nuo 2028 m. spalio 31 d. iki 2046 m. gruodžio 31 d.

24 Šiuo klausimu Komisija ir Italijos institucijos bendravo, tačiau sprendimo nebuvo priimta.

25 Po kelių nesėkmingų bandymų bendrauti su Italijos institucijomis 2014 m. balandžio 22 d. Komisija nusiuntė oficialų pranešimą Italijos Respublikai pagal SESV 258 straipsnį, kad ši valstybė narė pateiktų savo pastabas dėl šio pratęsimo, kuriuo galėjo būti pažeisti Direktyvos 2004/18 2 ir 58 straipsniai.

26 Kadangi Komisijos netenkino atsakymai į šį oficialų pranešimą, 2014 m. spalio 17 d. ji nusiuntė Italijos Respublikai pagrįstą nuomonę.

27 Išsiuntus šią pagrįstą nuomonę, tarp Komisijos ir Italijos Respublikos įvyko pokalbių, susijusių su galimu nagrinėjamos koncesijos trukmės sumažinimu ir konkurso dėl darbų, kuriuos būtina atlikti pagal šią koncesiją, paskelbimu.

28 2016 m. kovo 8 d. raštu Komisija paprašė Italijos Respublikos imtis visų būtinų priemonių toje pagrįstoje nuomonėje nurodytiems reikalavimams įvykdyti ir 2028 m. spalio 31 d. nutraukti minėtą koncesiją, kaip buvo numatyta 1999 m. sutartyje.

29 Manydama, kad Italijos Respublika nesiėmė būtinų priemonių įsipareigojimams pagal Direktyvą 2004/18 įvykdyti ir nenutraukė nurodyto šios direktyvos 2 ir 58 straipsnių pažeidimo, Komisija pareiškė šį ieškinį.

Dėl ieškinio

Šalių argumentai

Komisijos argumentai

30 Ieškinyje Komisija kaltina Italijos Respubliką, kad ši pažeidė Direktyvos 2004/18 2 ir 58 straipsnius, nes 2009 m. bendrąja sutartimi, nepaskelbusi skelbimo apie konkursą, daugiau nei 18 metų, t. y. iki 2046 m. gruodžio 31 d., pratęsė su automagistrale A12 Livornas–Čivitavekija susijusios koncesijos trukmę, 1999 m. sutartyje nustatytą iki 2028 m. spalio 31 d.

31 Komisija pažymi, kad šiuo atveju nagrinėjama viešoji darbų koncesija, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/18 1 straipsnio 3 dalį, nes koncesininko atlygį užtikrina infrastruktūros, kurią sukurti jis įsipareigojo, eksploatavimas, o šios darbų koncesijos vertė yra 66 631 366,93 EUR, t. y. didesnė nei šios direktyvos 56 straipsnyje numatyta riba. Ši institucija tvirtina, kad pagal Direktyvos 2004/18 58 straipsnio 1 dalį dėl šios darbų koncesijos turėjo būti paskelbtas skelbimas apie konkursą. Jokio skelbimo nebuvo paskelbta nei 1969 m., kai buvo sudaryta sutartis dėl pradinės koncesijos, nei 1999 m., kai šios koncesijos terminas buvo pratęstas iki 2028 m.

32 Komisija, remdamasi 2016 m. rugsėjo 7 d. Sprendimu *Finn Frogne* (C-549/14, EU:C:2016:634, 28 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija), pirma, teigia, kad dėl nagrinėjamos koncesijos termino pratęsimo nuo 2028 m. spalio 31 d. iki 2046 m. gruodžio 31 d., o tai prilygsta naujos koncesijos suteikimui, nes juo buvo iš esmės pakeista galiojanti darbų koncesija, turėjo būti paskelbtas skelbimas apie konkursą ir rengiamas konkursas, kaip numatyta Direktyvos 2004/18 58 straipsnyje. Dėl tokio esminio pakeitimo turėjo būti pradėta nauja konkurso procedūra, nes jeigu būtų iš anksto apie ją žinoma, kiti dalyviai būtų jame dalyvavę. Be to, remiantis 2017 m. balandžio 5 d. Sprendimu *Borta* (C-298/15, EU:C:2017:266, 70 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija), jei nebuvo paskelbtas konkursas dėl pradinės koncesijos suteikimo, *a fortiori* reikėtų rengti konkursą tuo atveju, jei yra esminių šios koncesijos pakeitimų.

33 Komisija priduria, kad šiuo atveju naujas susitarimas dėl nagrinėjamos koncesijos trukmės savaime yra esminio pakeitimo įrodymas ir kad šalys aiškiai išreiškė valią pakeisti esmines šios koncesijos sąlygas, kaip tai suprantama pagal 2010 m. balandžio 13 d. Sprendimo *Wall* (C-91/08, EU:C:2010:182) 37 punktą. Be to, ji pabrėžia, kad koncesininkas gauna atlygį eksploatuodamas jo įrengtą infrastruktūrą, todėl koncesijos termino pratęsimas 18 metų leistų padidinti atlygį, o tai iš esmės pakeistų ekonominę pusiausvyrą koncesininko naudai.

34 Antra, Komisija teigia, kad esminių koncesijos elementų pakeitimas nepaskelbus skelbimo apie konkursą, kaip antai nagrinėjamos koncesijos termino pratęsimas 18 metų, sudaro Direktyvos 2004/18 2 straipsnyje įtvirtintų vienodo požiūrio ir skaidrumo principų pažeidimą. Remdamasi 2010 m. balandžio 22 d. Sprendimu *Komisija / Ispanija* (C-423/07, EU:C:2010:211, 56 punktas), ji primena, kad, kiek tai susiję konkrečiai su darbų koncesija dėl automagistralės tiesimo ir eksploatavimo, viešumo pareiga, pagal kurią perkančiosios organizacijos turi pranešti apie savo ketinimą suteikti šią koncesiją, užtikrina konkurencijos lygį, kurį Sąjungos teisės aktų leidėjas laiko pakankamu viešosios darbų koncesijos srityje.

35 Dėl Italijos Respublikos argumentų pažymėtina, kad, pirma, Komisija ginčija šios valstybės narės nurodytą tęstinumą tarp 1969 m. koncesijos sutarties ir 2009 m. bendrosios sutarties, nes pastaroji sutartis sudaro savarankišką sistemą. Komisijos teigimu, 2009 m. bendrosios sutarties nuostatos neturi būti aiškinamos atsižvelgiant į 1969 m. koncesijos sutartį. Šioje bendrojoje sutartyje numatytas pratęsimas buvo susijęs su tos sutarties sudarymo momentu „galiojančia koncesija“, t. y. koncesija, kuri buvo reglamentuojama 1999 m. sutartimi.

36 Be to, nors pradinė koncesija buvo suteikta tuo metu, kai Sąjungos teisėje nebuvo nustatyta šios srities taisyklių, šios pradinės koncesijos pakeitimas ar peržiūrėjimas turi būti vertinamas atsižvelgiant į per tą laiką įsigaliojusias Sąjungos teisės nuostatas (2005 m. spalio 27 d. Sprendimas *Komisija / Italija*, C-187/04 ir C-188/04, nepaskelbtas Rink., EU:C:2005:652).

37 Antra, Komisija ginčija tariamų sunkumų, atsiradusių dėl pradinės koncesijos įgyvendinimo ir įvairių nacionalinės teisės aktų pakeitimų, reikšmingumą ir pažymi, kad dėl galimos būtinybės atlikti svarbius tiesimo darbus, nenumatytus 1999 m. sutartyje, taip pat reikia rengti konkursą paskelbus skelbimą apie konkursą. Be to, būtų nenuoseklu remtis tuo, kad esminiai nagrinėjamos koncesijos pakeitimai buvo padaryti dėl to, jog reikėjo didinti investicijas, 51,42 % padidinti tarifus ir pratęsti koncesijos trukmę, kartu teigiant, kad nuo 1969 m. šios koncesijos dalykas liko nepakitęs. Be to, teiginys, kad pradinės koncesijos 30 metų terminas yra „kintantis“ terminas, kuris turėjo būti pradėtas skaičiuoti tik užbaigus darbus, neatitinka nei skaidrumo, nei Direktyvos 2004/18 veiksmingumo principo.

38 Trečia, pasak Komisijos, Italijos Respublika neatsižvelgė į 2008 m. birželio 19 d. Sprendimo *pressetext Nachrichtenagentur* (C-454/06, EU:C:2008:351) taikymo sritį, nes atsisakė vykdyti nagrinėjamu atveju kylančią pareigą rengti konkursą, motyvuodama tuo, kad naujomis 2009 m. bendrosios sutarties nuostatomis, atsižvelgiant į pradinę koncesiją, siekta išlaikyti sutartinių santykių pusiausvyrą.

39 Ketvirta, Komisija mano, kad šiuo atveju nebuvo išlaikyta abipusių santykių pusiausvyra, nes pagal koncesijos sutartį koncesininkas gauna atlygį eksploatuodamas infrastruktūrą ir prisiimdamas su eksploatavimu susijusią riziką, todėl sutarties pusiausvyros išsaugojimas visiškai pašalintų šią riziką ir iškreiptų koncesijos sutarties dalyką. Be to, dėl to, ar konkurso neskelbimą sudarant 2009 m. bendrąją sutartį galima pateisinti „būtinybe užtikrinti sutarties pusiausvyrą“, Komisija teigia, kad 2016 m. liepos 14 d. Sprendimas *Promoimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558), kuriuo remiasi Italijos Respublika, nagrinėjamu atveju nėra reikšmingas, nes jis susijęs su galimybe taikyti iš SESV kylančius principus koncesijoms, kurios iki įsigaliojant 2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvai 2014/23/ES dėl koncesijos sutarčių suteikimo (OL L 94, 2014, p. 1) nepateko į jokios direktyvos taikymo sritį, o sudarant 2009 m. bendrąją sutartį galiojo Direktyva 2004/18. Remdamasi 2009 m. birželio 4 d. Sprendimu *Komisija / Graikija* (C-250/07, EU:C:2009:338, 38 punktas), ši institucija pabrėžia, kad Direktyvoje 2004/18 nėra nuo vienodo požiūrio principo leidžiančių nukrypti nuostatų, kurios būtų grindžiamos tariama būtinybe „užtikrinti sutarties pusiausvyrą“, tačiau joje numatytos kitos šio principo išimtys, kurias reikia aiškinti siaurai. Be to, iš 2013 m. lapkričio 14 d. Sprendimo *Belgacom* (C-221/12, EU:C:2013:736, 40 punktas) matyti, kad teisinio saugumo principu negalima remtis siekiant taip išplėsti sutarties taikymo sritį, kad tai prieštarautų vienodo požiūrio ir nediskriminavimo principui, taip pat iš jo kylančiai skaidrumo pareigai.

Italijos Respublikos argumentai

40 Italijos Respublika išsamiai aprašo reikšmingų faktinių aplinkybių chronologiją. Ji, be kita ko, paaiškina, kad trylika metų SAT negalėjo pradėti numatytų darbų, nes teisės aktuose buvo numatyta sustabdyti automagistralių tiesimo koncesijų suteikimą ir apskritai naujų automagistralių ar jų atkarpų tiesimą, todėl tik 1982 m. SAT buvo leista atlikti darbus dėl automagistralės A12, neviršijant skirtų asignavimų, su sąlyga, kad valstybės dalyvavimas valdant bendrovės koncesininkės kapitalą bus iš dalies pakeistas. Ši valstybė narė priduria, kad būtent tokiomis aplinkybėmis ANAS ir SAT pasirašė 1987 m. papildomą susitarimą, kuriuo patvirtinta 30 metų koncesijos trukmė nuo visos automagistralės atidarymo eismui dienos. Šis papildomas susitarimas leido užbaigti atkarpą tarp Livorno ir Čečinos, o tai sudaro tik apie 15 % viso automagistralės A12 ilgio.

41 Italijos Respublika nurodo, kad 2009 m. bendrąja sutartimi siekiama pakeisti 1969 m. koncesijos sutartį ir ją iš dalies pakeitusius aktus, t. y. atnaujinti ir peržiūrėti 2009 m. galiojusias sutarties sąlygas ir numatyti visišką automagistralės A12 užbaigimą.

42 Dėl esmės Italijos Respublika teigia, kad Komisijos ieškinys grindžiamas klaidinga faktine prielaida, nes ši institucija mano, kad 1999 m. sutartis susijusi su viso ilgio automagistralės A12 nuo Livorno iki Čivitavekijos darbais ir eksploatavimu.

43 Iš tikrųjų 1999 m. sutarties 23 straipsnio 1 dalyje buvo nustatyta, kad koncesija baigia galioti 2028 m. spalio 31 d. tik tiek, kiek tai susiję su atkarpa tarp Livorno ir Čečinos. Pagal šios sutarties 2 straipsnio 1 dalį šia sutartimi reglamentuojamas tik šios 36,6 km atkarpos, atidarytos eismui 1993 m. liepos 3 d., o ne kitų automagistralės A12 atkarpų, kurių užbaigimo darbai buvo sustabdyti, eksploatavimas.

44 Dėl likusios automagistralės A12 dalies 1999 m. sutarties 2 straipsnio 3 dalyje buvo aiškiai numatyta, kad jeigu yra įvykdomos teisinės ir faktinės sąlygos toliau tęsti tiesimo programą, sudaromas specialus papildomas susitarimas, kuriuo nustatomas atkarpų Čečina–Grosetas ir Grosetas–Čivitavekija tiesimo ir eksploatavimo sutartinis pagrindas.

45 Italijos Respublikos teigimu, 2009 m. bendroji sutartis buvo sudaryta remiantis pastarąja nuostata, kai buvo įvykdytos sąlygos, susijusios su visos automagistralės A12 užbaigimu.

46 Italijos Respublika ne tik nurodo šią klaidingą faktinę prielaidą, bet ir pateikia kelis argumentus, siekdama įrodyti, kad Komisijos ieškinys yra nepagrįstas.

47 Pirma, ji teigia, kad nagrinėjamu atveju nebuvo nuspręsta dėl koncesijos termino „pratęsimo“ 18 metų.

48 Italijos Respublika tvirtina, kad 1969 m. koncesijos sutarties 7 straipsnyje nustatytas 30 metų „kintantis“ terminas nuo „visos automagistralės eksploatavimo pradžios“ niekada nebuvo pasibaigęs. Be to, 2009 m. bendroji sutartis susijusi su darbais, kurie jau buvo numatyti 1969 m. pradinėje koncesijoje, ir joje tik peržiūrėtos 1969 m. koncesijos sutarties nuostatos, kurias peržiūrėti buvo būtina siekiant visiškai užbaigti automagistralę A12 ir užtikrinti pradinės sutarties pusiausvyrą.

49 Italijos Respublika teigia, kad 2009 m. bendroji sutartis taikoma visai koncesijai, kiek tai susiję su visų darbų, dėl kurių koncesija jau buvo suteikta ankstesnėse sutartyse, projektavimu, vykdymu ir eksploatavimu. Ji nurodo, kad šioje bendrojoje sutartyje numatytas aptariamos automagistralės užbaigimas, priešingai nei 1999 m. sutartyje, kurioje šiuo klausimu buvo nustatyta tik išlyga. Be to, 2005 m. spalio 27 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-187/04 ir C-188/04, nepaskelbtas Rink., EU:C:2005:652) negali būti taikomas nagrinėjamu atveju, nes byloje, kurioje priimtas tas sprendimas, buvo nagrinėjama nauja sutartis dėl naujų darbų atlikimo, o šioje byloje nagrinėjami tie patys darbai, kaip nurodyti 1969 m. koncesijos sutartyje.

50 Italijos Respublikos teigimu, Komisija padarė klaidingą išvadą, kad nagrinėjamu atveju buvo padarytas „esminis galiojančios koncesijos pakeitimas“. Pasak šios valstybės narės, šios koncesijos dalykas nebuvo pakeistas, palyginti su tuo, kuris iš pradžių buvo nustatytas, o 2009 m. bendroji sutartis buvo sudaryta, nes 2006 m. įstatymuose ir juos įgyvendinamuosiuose teisės aktuose buvo nustatyta pareiga visas kiekvienos automagistralės koncesijos sutarties sąlygas įtraukti į vieną teisinį dokumentą, kuriame apibendrinamos, peržiūrimos ir atnaujinamos ankstesnės sutartys. Ji nurodo, kad būtent 2006 m. spalio 3 d. *decreto-legge n. 262 – Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria* (Įstatyminis dekretas Nr. 262 dėl skubių nuostatų mokesčių ir finansų srityje; GURI, Nr. 230, 2006 m. spalio 3 d.), kuris, padarius pakeitimų 2006 m. lapkričio 24 d. *legge n. 286* (Įstatymas Nr. 286; GURI, Nr. 277, paprastasis priedas, 2006 m. lapkričio 28 d.), pertvarkytas į įstatymą, vėliau iš dalies pakeistame 2006 m. gruodžio 27 d. *legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2007)* (Įstatymas Nr. 296 dėl kasmetinio ir daugiamečio valstybės biudžeto nuostatų (2007 m. Finansų įstatymas); GURI, Nr. 299, paprastasis priedas, 2006 m. gruodžio 27 d.) 1 straipsnio 1030 dalimi, buvo numatytos naujos nuostatos automagistralių koncesijų srityje.

51 Taigi Italijos Respublika teigia, kad Komisija klaidingai remiasi 2009 m. bendrosios sutarties nuostata, pagal kurią sutarties šalys negali remtis „jokiomis teisėmis, reikalavimais, interesais ar lūkesčiais“, grindžiamais aktais ar priemonėmis, priimtais prieš sudarant šią sutartį, siekdama įrodyti, kad nėra pradinės koncesijos tęstinumo ir kad nereikia atsižvelgti į ankstesnius nei 2009 m. teisinius santykius.

52 Italijos Respublika pažymi, kad 2009 m. bendroji sutartis koncesininkui nesuteikia nepagrįsto ir papildomo pranašumo. Ji priduria, kad investicijų įgyvendinimo laikotarpiu numatyti tarifai buvo tokio dydžio, kad už jį didesnis tarifas taptų socialiai nepakeliama našta jį mokantiems naudotojams ir atitinkama infrastruktūra būtų nebenaudojama. Todėl, siekiant 1969 m. koncesijos sutartyje numatytos pusiausvyros, turėjo būti nustatytas koncesijos terminas iki 2046 m., o tai paaiškinama ir tuo, kad projektas neįgyvendintas laiku dėl nuo sutarties šalių nepriklausančių priežasčių.

53 Antra, Italijos Respublika pabrėžia, kad, atsižvelgiant į 1969 m. susiklosčiusių sutartinių santykių tęstinumą, Direktyva 2004/18 nagrinėjamu atveju netaikytina.

54 Trečia, bet kuriuo atveju nagrinėjamos koncesijos termino pratęsimas pateisinamas teisėtų lūkesčių apsaugos, sutartinių įsipareigojimų laikymosi (*pacta sunt servanda*) ir teisinio saugumo principais. Italijos Respublika teigia, kad pagal šiuos principus reikia tinkamai įvertinti SAT ekonominį interesą, *a fortiori* esant situacijai, kai nepažeidžiama Sąjungos teisė. Remdamasi 2016 m. liepos 14 d. Sprendimu *Promoimpresa ir kt.* (C-458/14 ir C-67/15, EU:C:2016:558, 71–73 punktai), ji teigia, kad nuo vienodo požiūrio principo leidžiančios nukrypti nuostatos gali būti pateisinamos būtinybe užtikrinti sutarties pusiausvyrą, be kita ko, ekonominiu aspektu. Be to, Italijos Respublika mano, kad 2010 m. balandžio 13 d. Sprendimas *Wall* (C-91/08, EU:C:2010:182) ir 2017 m. balandžio 5 d. Sprendimas *Borta* (C-298/15, EU:C:2017:266) nagrinėjamu atveju netaikytini, nes jie susiję su kitokiomis aplinkybėmis, nei nagrinėjamos šioje byloje.

Teisingumo Teismo vertinimas

55 Savo ieškiniu Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2004/18 2 ir 58 straipsnius, nes 2009 m. bendrąja sutartimi buvo pratęstas automagistralės A12 koncesijos terminas nuo 2028 m. spalio 31 d. iki 2046 m. gruodžio 31 d., nepaskelbus skelbimo apie konkursą.

56 Reikia patikrinti, ar šioje byloje taikytina Direktyva 2004/18, nes tai ginčija Italijos Respublika, o vėliau prireikus išnagrinėti nurodytą šių Direktyvos 2004/18 nuostatų pažeidimą.

Dėl Direktyvos 2004/18 taikymo

57 Italijos Respublikos teigimu, Direktyva 2004/18 negali būti taikoma koncesiją suteikusios institucijos ir koncesininko santykiams, kylantiems iš 1969 m. sudarytos koncesijos sutarties, t. y. anksčiau, nei Teisingumo Teismas suformavo jurisprudenciją viešųjų pirkimų srityje ir buvo priimti antrinės Sąjungos teisės aktai šioje srityje.

58 Šiuo klausimu primintina, kad, remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija, pagal vienodo požiūrio principą ir iš jo kylančią skaidrumo pareigą draudžiama po viešosios darbų koncesijos sutarties sudarymo koncesiją suteikiančiai institucijai ir koncesininkui atlikti tokius šios koncesijos sutarties nuostatų pakeitimus, kad šių nuostatų požymiai iš esmės skirtųsi nuo pradinės sutarties požymių. Taip yra, jeigu numatomais pakeitimais gerokai išplečiama viešosios darbų koncesijos sutarties apimtis įtraukiant nenumatytus aspektus arba pakeičiama ekonominė tos sutarties pusiausvyra koncesininko naudai, taip pat jeigu dėl šių pakeitimų galima ginčyti viešosios darbų koncesijos sutarties sudarymą, t. y. jei minėti pakeitimai būtų buvę įtraukti į pradinės sutarties sudarymo procedūrą reglamentavusius dokumentus, būtų buvęs atrinktas kitas pasiūlymas arba kitiems dalyviams būtų buvę leista dalyvauti toje procedūroje (šiuo klausimu žr. 2016 m. rugsėjo 7 d. Sprendimo *Finn Frogne*, C-549/14, EU:C:2016:634, 28 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

59 Taigi iš principo, siekiant atlikti esminį viešosios darbų koncesijos sutarties pakeitimą, turi būti rengiamas naujas konkursas dėl taip pakeistos sutarties (šiuo klausimu žr. 2016 m. rugsėjo 7 d. Sprendimo *Finn Frogne*, C-549/14, EU:C:2016:634, 30 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

60 Šiuo klausimu reikia nurodyti, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją taikomi Sąjungos teisės aktai, galioję tokio pakeitimo dieną (šiuo klausimu žr. 2013 m. liepos 11 d. Sprendimo *Komisija / Nyderlandai*, C-576/10, EU:C:2013:510, 54 punktą). Taigi tai, kad pradinė koncesijos sutartis buvo sudaryta anksčiau, nei priimtos Sąjungos teisės normos šioje srityje, neturi reikšmės.

61 Šioje byloje Komisija tvirtina, kad 2009 m. bendrojoje sutartyje yra esminių pakeitimų, palyginti su nagrinėjama pradine viešosios darbų koncesijos sutartimi, todėl nepaskelbus skelbimo apie konkursą šiai bendrajai sutarčiai sudaryti buvo pažeistos tam tikros Direktyvos 2004/18 nuostatos.

62 Taigi, kadangi šalys neginčija, kad nagrinėjama viešoji darbų koncesija ir 2009 m. bendroji sutartis patenka į Direktyvos 2004/18 materialiąją taikymo sritį, šia bendrąja sutartimi padaryti pakeitimai, susiję su esamais ANAS ir SAT sutartiniais santykiais, iš principo gali būti vertinami atsižvelgiant į šios direktyvos nuostatas.

Dėl nurodomo Direktyvos 2004/18 pažeidimo

63 Komisijos ieškinyje teigiama, kad Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2004/18 2 ir 58 straipsnius, nes automagistralės A12 Livornas–Čivitavekija koncesijos terminas buvo pratęstas 18 metų iki 2046 m. gruodžio 31 d., nors 1999 m. sutartyje buvo nustatyta, kad šios koncesijos galiojimas baigsis 2028 m. spalio 31 d.

64 Šiuo klausimu pažymėtina, kad, nors dublike Komisija 2009 m. bendrąją sutartį kvalifikuoja kaip „savarankišką sistemą“ ir teigia, kad ji negali būti laikoma tiesiog anksčiau galiojusios koncesijos atnaujinimu ar peržiūrėjimu, vis dėlto ji mano, kad nagrinėjamos koncesijos galiojimo pabaigos nustatymas 2009 m. bendrosios sutarties 4 straipsnio 1 dalyje reiškia 1999 m. sutartyje nustatyto pradinio termino „pratęsimą“, taigi į pastarąją sutartį būtina atsižvelgti aiškinant 2009 m. bendrąją sutartį.

65 Kaip savo išvados 46 punkte pažymėjo generalinė advokatė, Komisija ginčijo ne 1999 m. sutarties, o tik 2009 m. bendrosios sutarties atitiktį Sąjungos teisei.

66 Dėl 1999 m. sutarties nuostatomis padarytų pakeitimų, susijusių su ANAS ir SAT sutartiniais santykiais, Italijos Respublika teigia, kad šioje sutartyje daromas skirtumas tarp automagistralės atkarpos, jau atidarytos eismui tos sutarties sudarymo dieną, ir kitų automagistralės A12 atkarpų, kurios tą dieną nebuvo nei pradėtos, nei baigtos tiesti.

67 Ši valstybė narė teigia, kad 1999 m. sutartyje buvo reglamentuojamas tik 36,6 km ilgio atkarpos tarp Livorno ir Čečinos, atidarytos eismui 1993 m. ir esančios automagistralės A12 Livornas–Čivitavekija dalimi, eksploatavimas ir kad pagal šios sutarties 23 straipsnio 1 dalį koncesijos terminas iki 2028 m. spalio 31 d. buvo nustatytas tik dėl šios atkarpos.

68 Konstatuotina, kad tokią poziciją patvirtina 1999 m. sutarties 2 straipsnio 1 dalies formuluotė, pagal kurią ši sutartis „tarp koncesiją suteikusios institucijos ir koncesininko reglamentuoja automagistralės A12 Livornas–Čivitavekija 36,6 km atkarpos tarp Livorno ir Čečinos, kuri buvo atidaryta eismui 1993 m. liepos 3 d. ir kurios tiesimo ir eksploatavimo koncesija buvo suteikta SAT, eksploatavimą“.

69 Šią poziciją taip pat patvirtina minėtos sutarties 2 straipsnio 3 dalis, kurioje nustatyta, kad „jeigu yra įvykdomos teisinės ir faktinės sąlygos toliau tęsti tiesimo programą, dėl kurios buvo suteikta koncesija, sudaromas papildomas specialus aktas (papildomas susitarimas), kuriuo nustatomas dviejų kitų atkarpų Čečina–Grosetas ir Grosetas–Čivitavekija tiesimo ir eksploatavimo sutartinis pagrindas“.

70 Be to, reikia pridurti, kad, kiek tai susiję su šiomis dviem atkarpomis, būtų nelogiška manyti, kad koncesijos trukmę, sudarytą, pirma, iš neapibrėžto laikotarpio, per kurį turėjo būti atlikti tiesimo darbai ir pradėta eksploatacija ir kurio trukmė, atsižvelgiant į įgytą patirtį, dėl teisėkūros sprendimų buvo neaiški ir galėjo būti labai ilga, ir, antra, iš nagrinėjamai automagistralei eksploatuoti nustatyto 30 metų laikotarpio, 1999 m. sutarties šalys ketino pakeisti 29 metų koncesijos trukme, kurios pabaiga buvo nustatyta 2028 m. spalio 31 d. ir kuri apimtų tiek laikotarpį, būtiną tiesimo darbams atlikti ir eksploatavimui pradėti, tiek eksploatavimo laikotarpį.

71 Konstatuotina, kad dublike ar per teismo posėdį Komisija nepaneigė Italijos Respublikos pateiktų įrodymų, siekdama patvirtinti, kad 2009 m. bendrojoje sutartyje numatytas pratęsimas taikomas ne tik atkarpai tarp Livorno ir Čečinos, bet ir atkarpoms Čečina–Grosetas ir Grosetas–Čivitavekija.

72 Taigi Komisijos ieškinys turi būti atmestas, kiek jis susijęs su automagistralės A12 atkarpomis Čečina–Grosetas ir Grosetas–Čivitavekija, nes ji nepateikė pakankamai įrodymų, kad viešosios darbų koncesijos trukmė dėl šių atkarpų buvo pratęsta 18 metų.

73 Vis dėlto Komisija, atsižvelgdama į Direktyvos 2004/18 nuostatas, ginčija 2009 m. bendrosios sutarties 4 straipsnio 1 dalį tiek, kiek joje nustatyta, kad 2046 m. gruodžio 31 d. baigia galioti visos automagistralės A12, taigi ir atkarpos tarp Livorno ir Čečinos, koncesija.

74 Taigi, kiek tai susiję su pastarąja atkarpa, kuri atidaryta eismui 1993 m. liepos 3 d. ir kurią koncesininkas valdo atskirai, pagal 1999 m. sutarties 23 straipsnio 1 dalį koncesijos terminas turėjo baigtis 2028 m. spalio 31 d.

75 Akivaizdu, kad koncesijos termino pakeitimas, kuris atliktas pagal 2009 m. bendrąją sutartį pratęsiant šį terminą iki 2046 m. gruodžio 31 d., suteikia SAT daug papildomo laiko atkarpos tarp Livorno ir Čečinos eksploatavimui užtikrinti ir kad šio koncesininko atlygis, o šį jis gauna eksploatuodamas šią atkarpą, gerokai padidėja.

76 Vadinasi, remiantis šio sprendimo 58 punkte primintais principais, toks šios pradinės koncesijos trukmės pratęsimas 18 metų ir 2 mėnesiams reiškia esminį galiojančios koncesijos sąlygų pakeitimą.

77 Taigi 2009 m. bendrosios sutarties 4 straipsnio 1 dalimi pratęsiant koncesijos trukmę nuo 2028 m. spalio 31 d. iki 2046 m. gruodžio 31 d., kiek tai susiję su automagistralės A12 atkarpa tarp Livorno ir Čečinos, buvo pažeistas Direktyvos 2004/18 2 straipsnyje numatytas vienodo požiūrio reikalavimas ir šios direktyvos 58 straipsnyje nustatyta pareiga paskelbti skelbimą apie konkursą.

78 Šios išvados negali paneigti Italijos Respublikos pateikti argumentai. Pirma, bet kuriuo atveju negalima pritarti argumentams, grindžiamiems būtinybe išlaikyti pradinės koncesijos sutarties šalių ekonominę pusiausvyrą, nes jie susiję su koncesija apskritai. Antra, kadangi koncesiją suteikusios institucijos ir koncesininko sudarytos 1999 m. sutarties 23 straipsnio 1 dalyje buvo nustatytas koncesijos terminas iki 2028 m. spalio 31 d., kiek tai susiję su atkarpa tarp Livorno ir Čečinos, negalima teigti, kad dėl šios atkarpos tą terminą buvo būtina pratęsti, siekiant paisyti teisėtų lūkesčių apsaugos, sutartinių įsipareigojimų laikymosi (*pacta sunt servanda*) ir teisinio saugumo principų.

79 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, reikia konstatuoti, kad Italijos Respublika, pratęsdama automagistralės A12 Livornas–Čivitavekija atkarpos tarp Livorno ir Čečinos koncesijos terminą nuo 2028 m. spalio 31 d. iki 2046 m. gruodžio 31 d., nepaskelbusi skelbimo apie konkursą, neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2004/18 2 ir 58 straipsnius.

80 Likusi ieškinio dalis atmetama.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

81 Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį iš pralaimėjusios šalies priteisiamos bylinėjimosi išlaidos, jei laimėjusi šalis to reikalavo.

82 Šioje byloje Komisija ir Italijos Respublika reikalavo, kad iš kitos proceso šalies būtų priteistos bylinėjimosi išlaidos.

83 Šio reglamento 138 straipsnio 3 dalyje numatyta, jog Teisingumo Teismas gali nuspręsti, kad, be savo bylinėjimosi išlaidų, šalis padengia dalį kitos šalies bylinėjimosi išlaidų, jeigu tai pateisinama atsižvelgiant į nagrinėjamos bylos aplinkybes. Kadangi nagrinėjamu atveju Komisijos ieškinys buvo patenkintas tik tiek, kiek jis susijęs su automagistralės A12 Livornas–Čivitavekija atkarpa tarp Livorno ir Čečinos, taikant šią nuostatą reikia nuspręsti, kad, be savo bylinėjimosi išlaidų, Komisija padengia tris ketvirtadalius Italijos Respublikos bylinėjimosi išlaidų ir kad pastaroji padengia vieną ketvirtadalį savo bylinėjimosi išlaidų.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (penktoji kolegija) nusprendžia:

1. **Italijos Respublika, pratęsdama automagistralės A12 Livornas–Čivitavekija atkarpos tarp Livorno ir Čečinos (Italija) koncesijos terminą nuo 2028 m. spalio 31 d. iki 2046 m. gruodžio 31 d., nepaskelbusi skelbimo apie konkursą, neįvykdė įsipareigojimų pagal 2004 m. kovo 31 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/18/EB dėl viešojo darbų, prekių ir paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo, iš dalies pakeistos 2007 m. gruodžio 4 d. Komisijos reglamentu (EB) Nr. 1422/2007, 2 ir 58 straipsnius.**

2. **Atmesti likusią ieškinio dalį.**

3. **Europos Komisija padengia ne tik savo bylinėjimosi išlaidas, bet ir tris ketvirtadalius Italijos Respublikos bylinėjimosi išlaidų. Italijos Respublika padengia vieną ketvirtadalį savo bylinėjimosi išlaidų.**

Parašai.