Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 18. septembra 2019*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom – Článok 258 ZFEÚ – Smernica 2004/18/ES – Koordinácia postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby – Koncesie na verejné práce – Predĺženie dĺžky existujúcej koncesie na výstavbu a prevádzku diaľnice bez uverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania“

Vo veci C-526/17,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 4. septembra 2017,

Európska komisia, v zastúpení: G. Gattinara, P. Ondrůšek a A. Tokár, splnomocnení zástupcovia,

žalobkyňa,

proti

Talianskej republike, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci V. Nunziata, E. De Bonis a P. Pucciariello, avvocati dello Stato,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predseda piatej komory E. Regan, sudcovia C. Lycourgos, E. Juhász (spravodajca), M. Ilešič a I. Jarukaitis,

generálna advokátka: E. Sharpston,

tajomník: R. Schiano, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 12. decembra 2018,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 21. marca 2019,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: taliančina.

Rozsudok

1 Európska komisia sa vo svojej žalobe domáha toho, aby Súdny dvor určil, že Talianska republika si tým, že presunula z 31. októbra 2028 na 31. decembra 2046 koniec platnosti koncesie na diaľnicu A 12 Livorno – Civitavecchia (Taliansko) bez toho, aby uverejnila oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 2 a 58 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby (Ú. v. EÚ L 134, 2004, s. 114; Mim. vyd. 06/007, s. 132), zmenenej nariadením Komisie (EÚ) č. 1422/2007 zo 4. decembra 2007 (Ú. v. EÚ L 317, 2007, s. 34) (ďalej len „smernica 2004/18“).

Právny rámec

2 Článok 1 ods. 2 písm. b) smernice 2004/18 definuje „verejné zákazky na práce“ ako „verejné zákazky, ktorých predmetom je buď vykonanie prác, alebo vypracovanie projektovej dokumentácie a vykonanie prác súvisiacich s jednou z činností v zmysle prílohy I alebo dielo, alebo realizácia diela akýmkoľvek spôsobom zodpovedajúcim požiadavkám špecifikovaným verejným obstarávateľom“. Podľa toho istého ustanovenia „dielo“ znamená „výsledok stavebných prác alebo stavebnoinžinierskych prác ako celku, ktorý sám o sebe postačuje na to, aby plnil ekonomickú alebo technickú funkciu“.

3 Príloha I tejto smernice, nazvaná „Zoznam činností uvedených v článku 1 ods. 2, písm. b)“, obsahuje výstavbu ciest [trieda 45.23 podľa všeobecnej nomenklatúry hospodárskych činností v Európskych spoločenstvách (NACE)], ktorá zahŕňa ako triedu výstavbu diaľnic.

4 Článok 1 ods. 3 uvedenej smernice definuje „verejnú koncesiu na práce“ ako „zákazk[u] rovnakého druhu ako verejná zákazka na práce s tým rozdielom, že protiplnením za práce, ktoré sa majú vykonať, je buď len právo na využívanie diela, alebo toto právo spojené s peňažným plnením“.

5 Podľa článku 2 smernice 2004/18, nazvaného „Zásady zadávania zákaziek“:

„Verejní obstarávatelia zaobchádzajú s hospodárskymi subjektmi rovnako a nediskriminačne a konajú transparentne.“

6 Podľa článku 56 tejto smernice sa pravidlá upravujúce verejné koncesie na práce vzťahujú na všetky zmluvy o verejných koncesiách na práce uzavreté verejnými obstarávateľmi, ak sa hodnota zmlúv rovná alebo je vyššia ako 5 150 000 eur.

7 Článok 58 uvedenej smernice, nazvaný „Uverejňovanie oznámení o verejných koncesiách na práce“, stanovuje:

„1. Verejní obstarávatelia, ktorí chcú uzatvoriť zmluvu na verejnú koncesiu na práce, oznámia svoj zámer prostredníctvom oznámenia.

2. Oznámenia o verejných koncesiách na práce obsahujú informácie uvedené v prílohe VII C, prípadne všetky ďalšie informácie, ktoré verejný obstarávateľ považuje za užitočné, podľa štandardných vzorov prijatých Komisiou v súlade s postupom uvedeným v článku 77 ods. 2.

3. Oznámenia sa uverejňujú v súlade s článkom 36 ods. 2 až 8.

4. Článok 37 o uverejňovaní oznámení sa vzťahuje aj na verejné koncesie na práce.“

8 Podľa článku 80 ods. 1 smernice 2004/18 členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 31. januára 2006.

Okolnosti predchádzajúce sporu

Koncesná zmluva z roku 1969

9 Dňa 23. októbra 1969 bol uzatvorená zmluva o verejnej koncesii na práce (ďalej len „koncesná zmluva z roku 1969“) medzi Azienda Nazionale Autonoma delle Strade SpA (ANAS), verejným obstarávateľom zodpovedným za koncesie na diaľnice, a Società Autostrada Tirrenica SpA (SAT), hospodárskym subjektom. Článok 1 tejto zmluvy stanovoval, že jej predmetom je výstavba a prevádzka diaľnice medzi mestami Livorno a Civitavecchia, v celkovej dĺžke približne 237 km.

10 Článok 5 koncesnej zmluvy z roku 1969 stanovoval konkrétne v odseku 1, že výstavba úsekov koncesionárom musí dodržiavať lehoty stanovené vo všeobecnom pláne vykonávania prác, a v odseku 2, že tento koncesionár má možnosť urýchliť výstavbu úsekov, ale bez toho, aby mal právo na skoršie zaplatenie zodpovedajúcej protihodnoty. Podľa odseku 3 tohto článku 5 po schválení realizačných projektov musí koncesionár začať s výstavbou častí k dátumom stanoveným vo všeobecnom pláne vykonávania prác a dodať úplné diela v lehotách stanovených v príslušnej osobitnej zadávacej dokumentácii. Podľa odseku 4 uvedeného článku 5 na žiadosť koncesionára a z dôvodov, ktoré mu nemožno pripísať, ANAS môže predĺžiť lehoty stanovené na predloženie každého projektu, pokiaľ ide tak o začiatok ako aj o koniec prác týkajúcich sa projektu. Ten istý článok 5 stanovuje v odseku 5, že v tomto poslednom prípade dátum skončenia platnosti koncesie možno posunúť o obdobie neprekračujúce predĺženie schválené podľa predchádzajúceho odseku, a v odseku 6, že riadenie prác sa spravuje ustanoveniami týkajúcimi sa štátnych diel a všeobecnou zadávacou dokumentáciou.

11 Článok 7 koncesnej zmluvy z roku 1969 stanovuje, že koncesia sa skončí na konci tridsiateho roku po začatí využívania celej diaľnice. Bez toho, aby tým boli dotknuté ustanovenia zakotvené v článku 5 ods. 5 a 6 tejto zmluvy, tento dátum nesmie nastať neskôr ako tridsať rokov od dátumu skončenia prác, stanoveného vo všeobecnom pláne vykonávania prác uvedenom v článku 5 ods. 1 a 2 uvedenej zmluvy.

12 Koncesia pridelená koncesnou zmluvou z roku 1969 bola schválená a stala sa vykonateľnou 7. novembra 1969.

Dodatok z roku 1987

13 Dňa 14. októbra 1987 ANAS a SAT podpísali dodatok ku koncesnej zmluve z roku 1969 (ďalej len „dodatok z roku 1987“).

14 Článok 14 tohto dodatku stanovuje, že „dĺžka platnosti tejto koncesie je stanovená na 30 rokov od dátumu otvorenia celej diaľnice pre premávku“.

Zmluva z roku 1999

15 Dňa 7. októbra 1999 ANAS a SAT uzatvorili zmluvu (ďalej len „zmluva z roku 1999“), ktorej článok 2 je nazvaný „Predmet“.

16 Podľa článku 2 ods. 1 tejto zmluvy táto zmluva upravuje medzi orgánom udeľujúcim koncesiu a koncesionárom prevádzkovanie úseku 36,6 km medzi Livornom a Cecinou, ktorý bol otvorený pre dopravu 3. júla 1993, a je neoddeliteľnou súčasťou diaľnice A12 Livorno – Civitavecchia, ktorej koncesia na výstavbu a prevádzku bola udelená spoločnosti SAT.

17 Podľa článku 2 ods. 2 uvedenej zmluvy sa koncesionárovi zverujú činnosti a úlohy potrebné na prevádzku tejto diaľnice, spôsobom a podľa podmienok stanovených zmluvou, ako aj v súlade s článkom 14 legge n. 531 – Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale (zákon č. 531 o zavedení desaťročného plánu pre životaschopnosť hlavných ciest a reštrukturalizačných opatrení v sektore diaľnic) z 12. augusta 1982 (GURI č. 223 zo 14. augusta 1982).

18 Článok 2 ods. 3 tej istej zmluvy stanovuje, že „ak budú splnené právne a skutkové podmienky na pokračovanie stavebného programu, na ktorý bola poskytnutá koncesia, uzatvorí sa osobitný dodatočný akt (dodatok) s cieľom vytvoriť zmluvný rámec na výstavbu a prevádzkovanie ďalších dvoch úsekov: Cecina – Grosseto a Grosseto – Civitavecchia“.

19 Článok 23 zmluvy z roku 1999, nazvaný „Trvanie koncesie“, stanovuje v odseku 1, že „koncesia zanikne 31. októbra 2028“.

Jednotná dohoda z roku 2009

20 Dňa 11. marca 2009 ANAS a SAT podpísali návrh zmluvy (ďalej len „jednotná dohoda z roku 2009“), ktorá v článku 1 ods. 4 stanovuje, že „zmluvné strany súhlasia s tým, že nemajú žiadne právo, záujem alebo nárok, skutočné alebo budúce, pokiaľ ide o [zmluvu z roku 1999] alebo akýkoľvek akt alebo opatrenie prijaté pred uzavretím tejto zmluvy“.

21 Článok 2 tejto jednotnej dohody, nazvaný „Predmet“, v odseku 1 stanovuje, že „jediná súčasná dohoda upravuje úplne a výlučne vzťah medzi orgánom udeľujúcim koncesiu a koncesionárom, pokiaľ ide o projekt, výstavbu a prevádzku všetkých prác predtým pridelených na základe koncesnej zmluvy uzavretej 7. októbra 1999 so spoločnosťou ANAS:

a) A 12 Livorno-Cecina (Rosignano), 36,6 km

(otvorené pre dopravu 3. júla 1993);

b) Cecina (Rosignano) – Grosseto, 110,5 km;

c) Grosseto – Civitavecchia, 95,5 km,

	celkovo 242,6 km“.

22 Článok 4 uvedenej jednotnej dohody, nazvaný „Trvanie koncesie“, stanovuje v odseku 1, že „s prihliadnutím na doby, počas ktorých bolo vykonávanie prác pozastavené, ako sa uvádza v preambule a článku 143 legislatívneho dekrétu č. 163/2006, koncesia na dokončenie diaľnice Cecina (Rosignano) – Civitavecchia zanikne 31. decembra 2046. …“.

Konanie pred podaním žaloby

23 Počas roka 2009 bola Komisii zaslaná sťažnosť vo veci predĺženia trvania koncesie týkajúcej sa diaľnice A 12 medzi mestami Livorno a Civitavecchia z 31. októbra 2028 na 31. decembra 2046, stanoveného jednotnou dohodou z roku 2009.

24 Medzi Komisiou a talianskymi orgánmi došlo v tejto súvislosti ku komunikácii, ale neviedla k žiadnemu riešeniu.

25 Po viacerých neúspešných kontaktoch s talianskymi orgánmi Komisia 22. apríla 2014 zaslala Talianskej republike výzvu na základe článku 258 ZFEÚ, aby tento členský štát predložil pripomienky vo veci tohto predĺženia, ktoré, zdá sa, je v rozpore s článkami 2 a 58 smernice 2004/18.

26 Keďže odpovede na túto výzvu Komisia nepovažovala za uspokojivé, zaslala Talianskej republike 17. októbra 2014 odôvodnené stanovisko.

27 Po zaslaní tohto odôvodneného stanoviska sa konali rokovania medzi Komisiou a Talianskou republikou, ktorých predmetom bolo možné skrátenie trvania predmetnej koncesie a prípadná súťaž, pokiaľ ide o práce, ktoré sa majú uskutočniť v rámci tejto koncesie.

28 Listom zaslaným 8. marca 2016 Talianskej republike Komisia vyzvala tento členský štát, aby prijal všetky potrebné opatrenia na dosiahnutie súladu s uvedeným odôvodneným stanoviskom, a to tak, aby sa uvedená koncesia skončila 31. októbra 2028, ako to stanovovala zmluva z roku 1999.

29 Keďže Komisia dospela k záveru, že opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s povinnosťami vyplývajúcimi zo smernice 2004/18 Talianska republika neprijala a nebolo ukončené údajné porušovanie článkov 2 a 58 tejto smernice, podala túto žalobu.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

Argumentácia Komisie

30 Komisia svojou žalobou vytýka Talianskej republike porušenie článkov 2 a 58 smernice 2004/18 vyplývajúce z toho, že bez uverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania predĺžila jednotnou dohodou z roku 2009 o viac ako 18 rokov, teda do 31. decembra 2046, trvanie koncesie týkajúcej sa diaľnice A 12 spájajúcej Livorno a Civitavecchia, ktorej platnosť mala podľa zmluvy z roku 1999 skončiť 31. októbra 2028.

31 Komisia uvádza, že v predmetnom prípade ide o verejnú koncesiu na práce v zmysle článku 1 ods. 3 smernice 2004/18, keďže odmena koncesionára spočíva v prevádzkovaní infraštruktúry, k výstavbe ktorej sa zaviazal, a hodnota tejto koncesie na stavebné práce je 66 631 366,93 eura, takže je prekročená limitná hodnota stanovená v článku 56 tejto smernice. Táto inštitúcia tvrdí, že v súlade s článkom 58 ods. 1 smernice 2004/18 mala byť uvedená koncesia na stavebné práce uverejnená v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania. Takéto oznámenie pritom nebolo uverejnené ani v roku 1969, keď bola uzatvorená zmluva na pôvodnú koncesiu, ani v roku 1999, keď bola táto koncesia predĺžená do roku 2028.

32 Komisia, ktorá odkazuje najmä na rozsudok zo 7. septembra 2016, Finn Frogne (C-549/14, EU:C:2016:634, bod 28 a citovaná judikatúra), v prvom rade tvrdí, že presun konca predmetnej koncesie z 31. októbra 2028 na 31. decembra 2046, čo predstavuje poskytnutie novej koncesie, keďže vedie k podstatnej zmene existujúcej koncesie na práce, mal byť predmetom oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania a malo sa vykonať verejné obstarávanie podľa článku 58 smernice 2004/18. Takáto podstatná zmena totiž vyžaduje začatie nového verejného obstarávania, keďže, keby sa o nej vedelo vopred, na verejnom obstarávaní by sa boli zúčastnili ďalší uchádzači. Okrem toho podľa rozsudku z 5. apríla 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266, bod 70 a citovaná judikatúra), neexistencia verejného obstarávania na pridelenie pôvodnej koncesie vyžadovala *a fortiori*, aby sa usporiadalo verejné obstarávanie v prípade podstatnej zmeny tejto koncesie.

33 Komisia dodáva, že v predmetnom prípade opätovné prejednanie dĺžky platnosti predmetnej koncesie predstavuje samo osebe dôkaz o podstatnej povahe zmeny a že strany jasne vyjadrili svoju vôľu zmeniť podstatné podmienky tejto koncesie v zmysle bodu 37 rozsudku z 13. apríla 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182). Okrem toho zdôrazňuje, že keďže koncesionár sa odmeňuje tak, že prevádzkuje infraštruktúru, ktorú postavil, predĺženie o 18 rokov umožňuje zvýšenie odmeny, čo podstatne mení hospodársku rovnováhu v prospech koncesionára.

34 V druhom rade Komisia tvrdí, že taká zmena podstatných prvkov koncesie bez uverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania, akou je predĺženie predmetnej koncesie o 18 rokov, predstavuje porušenie zásad rovnosti zaobchádzania a transparentnosti, uvedených v článku 2 smernice 2004/18. Odkazuje na rozsudok z 22. apríla 2010, Komisia/Španielsko (C-423/07, EU:C:2010:211, bod 56), a pripomína, že pokiaľ ide práve o koncesiu na práce týkajúcu sa výstavby a prevádzky diaľnice, povinnosť zverejnenia, ukladajúca obstarávateľom, aby oznámili svoj zámer prideliť túto koncesiu, zabezpečuje, aby existovala úroveň súťaže považovaná za uspokojivú normotvorcom Únie v oblasti koncesií na verejné práce.

35 Pokiaľ ide o tvrdenia Talianskej republiky, Komisia spochybňuje po prvé kontinuitu, ktorá podľa tohto členského štátu údajne trvá medzi koncesnou zmluvou z roku 1969 a jednotnou dohodou z roku 2009, z dôvodu, že posledná uvedená dohoda predstavuje autonómny režim. Podľa Komisie sa ustanovenia jednotnej dohody z roku 2009 nesmú vykladať vo svetle koncesnej zmluvy z roku 1969. Predĺženie zavedené touto jednotnou dohodou sa týka „existujúcej koncesie“ v okamihu uzatvorenia uvedenej dohody, teda koncesie, ktorá sa spravovala zmluvou z roku 1999.

36 Okrem toho, aj keď pôvodná koncesia bola uzatvorená v období, keď právo Únie neobsahovalo pravidlá v danej oblasti, zmena alebo revízia tejto pôvodnej koncesie by mala byť posudzovaná vzhľadom na ustanovenia práva Únie, ktoré medzitým nadobudli účinnosť (rozsudok z 27. októbra 2005, Komisia/Taliansko, C-187/04 a C-188/04, neuverejnený, EU:C:2005:652).

37 Po druhé Komisia spochybňuje relevantnosť údajných ťažkostí vyplývajúcich z realizácie pôvodnej koncesie a rôznych zmien vnútroštátnej právnej úpravy a uvádza, že prípadná potreba vykonať veľké stavebné práce, nepredvídané v zmluve z roku 1999, implikuje takisto vykonanie súťaže prostredníctvom uverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania. Okrem toho nie je koherentné odvolávať sa na existenciu podstatných zmien predmetnej koncesie, ktoré boli spôsobené zvýšením nevyhnutných investícií, zvýšením sadzieb o 51,42 % a potrebou predĺžiť dobu platnosti koncesie, a zároveň tvrdiť, že sa predmet uvedenej koncesie od roku 1969 nezmenil. Tvrdenie, že lehota 30 rokov stanovená v pôvodnej koncesii bola „mobilnou“ lehotou, ktorá mala začať plynúť až po dokončení prác, navyše podľa Komisie nie je v súlade so zásadou transparentnosti, ani s potrebným účinkom smernice 2004/18.

38 Po tretie Talianska republika podľa Komisie konala v rozpore s rozsudkom z 19. júna 2008, pressetext Nachrichtenagentur (C-454/06, EU:C:2008:351), keď odmietla povinnosť, ktorá v predmetnom prípade platila, a to urobiť verejné obstarávanie, a to z dôvodu, že nové ustanovenia jednotnej dohody z roku 2009 majú za cieľ dosiahnuť rovnováhu zmluvného vzťahu vzhľadom na pôvodnú koncesiu.

39 Po štvrté sa Komisia domnieva, že v predmetnom prípade nebolo treba dosiahnuť rovnováhu synalagmatického záväzku, lebo v rámci koncesie, keďže sa koncesionár odmeňuje tak, že prevádzkuje infraštruktúru a nesie riziko spojené s prevádzkou, by ochrana zmluvnej rovnováhy úplne vylúčila toto riziko a skreslila predmet koncesnej zmluvy. Navyše pokiaľ ide o prípadné odôvodnenie neexistencie verejného obstarávania pri uzatváraní jednotnej dohody z roku 2009 „potrebou zachovať zmluvnú rovnováhu“, Komisia tvrdí, že rozsudok zo 14. júla 2016, Promoimpresa a i. (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558), na ktorý sa odvoláva Talianska republika, nie je v predmetnom prípade relevantný, keďže sa týka možnosti podriadiť zásadám vyplývajúcim zo Zmluvy o FEÚ koncesie, ktoré až do nadobudnutia účinnosti smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/23/EÚ z 26. februára 2014 o udeľovaní koncesií (Ú. v. EÚ L 94, 2014, s. 1), nepatrili pod žiadnu smernicu, kým smernica 2004/18

bola účinná v čase uzatvorenia jednotnej dohody z roku 2009. Táto inštitúcia odkazuje na rozsudok zo 4. júna 2009, Komisia/Grécko (C-250/07, EU:C:2009:338, bod 38), a zdôrazňuje, že smernica 2004/18 neobsahuje výnimky zo zásady rovnosti zaobchádzania, ktoré by boli založené na údajnej potrebe „zaručiť zmluvnú rovnováhu“, ale že stanovuje iné výnimky z tejto zásady, ktoré sa musia vykladať striktne. Okrem toho z rozsudku zo 14. novembra 2013, Belgacom (C-221/12, EU:C:2013:736, bod 40), vyplýva, že na zásadu právnej istoty sa nemožno odvolávať na účely predĺženia dohody, ktoré je v rozpore so zásadou rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie, ako aj s povinnosťou transparentnosti, ktorá z toho vyplýva.

Argumentácia Talianskej republiky

40 Talianska republika opisuje podrobne chronológiu relevantných skutkových okolností. Vysvetľuje najmä, že počas obdobia trinástich rokov nemohla SAT začať s plánovanými prácami, pretože legislatívne akty stanovovali pozastavenie prideľovania koncesií na výstavbu diaľnic a všeobecné prerušenie výstavby nových diaľnic alebo diaľničných úsekov, takže až počas roka 1982 mala SAT povolenie na realizáciu prác týkajúcich sa diaľnice A 12 v rozsahu pridelených prostriedkov a pod podmienkou, že verejná účasť na základnom imaní koncesionárskej spoločnosti bude zmenená. Tento členský štát dodáva, že v tomto kontexte ANAS a SAT podpísali dodatok z roku 1987, ktorý potvrdzoval, že trvanie koncesie bude 30 rokov od začatia premávky na celej diaľnici. Tento dodatok tak umožnil realizáciu úseku spájajúceho mestá Livorno a Cecina, ktorý zodpovedá len približne 15 % celkovej dĺžky diaľnice A 12.

41 Talianska republika spresňuje, že predmetom jednotnej dohody z roku 2009 bolo nahradiť koncesnú zmluvu z roku 1969, ako aj akty, ktoré ju zmenili, a to tak, že sa aktualizovali a revidovali zmluvné ustanovenia účinné v roku 2009 a zakotvilo sa úplné dokončenie diaľnice A 12.

42 Pokiaľ ide o vec samu, Talianska republika zdôrazňuje, že žaloba Komisie je založená na nesprávnej faktickej domnienke, keďže táto inštitúcia sa domnieva, že zmluva z roku 1999 sa týka prác a prevádzky diaľnice A 12 v celej jej dĺžke medzi mestami Livorno a Civitavecchia.

43 Článok 23 ods. 1 zmluvy z roku 1999 totiž stanovil dátum 31. októbra 2028 ako dátum skončenia koncesie, výlučne pokiaľ ide o úsek spájajúci mestá Livorno a Cecina. Podľa článku 2 ods. 1 sa táto zmluva vzťahovala iba na prevádzku tohto úseku v dĺžke 36,6 km, ktorý bol pre premávku otvorený 3. júla 1993, a nie prevádzku iných úsekov diaľnice A 12, v prípade ktorých boli dokončovacie práce prerušené.

44 Pokiaľ ide o zostávajúcu časť diaľnice A 12, článok 2 ods. 3 zmluvy z roku 1999 jasne stanovuje, že keď právne a skutkové podmienky na pokračovanie plánu výstavby budú splnené, uzatvorí sa osobitný dodatok s cieľom definovať zmluvný rámec pre výstavbu a prevádzku úsekov spájajúcich mestá Cecina a Grosseto, ako aj Grosseto a Civitavecchia.

45 Podľa Talianskej republiky bola jednotná dohoda z roku 2009 uzatvorená na základe tohto posledného uvedeného ustanovenia, keď sa splnili podmienky pre dokončenie celej diaľnice A 12.

46 Okrem odvolávania sa na túto nesprávnu faktickú domnienku predložila Talianska republika viacero argumentov určených na preukázanie, že žaloba Komisie je nedôvodná.

47 V prvom rade tvrdí, že v predmetnom prípade sa nerozhodlo o žiadnom „predĺžení“ koncesie o 18 rokov.

48 Talianska republika tvrdí, že pojem „mobilná“ lehota 30 rokov od „začatia využívania celej diaľnice“, definovaná v článku 7 koncesnej zmluvy z roku 1969, nebola nikdy porušená. Navyše sa jednotná dohoda z roku 2009 týka prác, ktoré už boli všetky predpokladané pôvodnou koncesiou z roku 1969 a obsahovala iba nevyhnutnú revíziu ustanovení koncesnej zmluvy z roku 1969 s cieľom úplného dokončenia diaľnice A 12 a aby sa zabezpečila pôvodná zmluvná rovnováha.

49 Talianska republika tvrdí, že jednotná dohoda z roku 2009 spravuje celok koncesií, pokiaľ ide o koncepciu, vykonávanie a prevádzku všetkých prác, ktoré už boli predmetom koncesie v predchádzajúcich zmluvách. Spresňuje, že táto jednotná dohoda stanovuje dokončenie predmetnej diaľnice, na rozdiel od zmluvy z roku 1999, ktorá obsahovala v tejto súvislosti len výhradu. Okrem toho rozsudok z 27. októbra 2005, Komisia/Taliansko (C-187/04 a C-188/04, neuverejnený, EU:C:2005:652), nemožno na predmetnú vec preniesť, pretože vo veci, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, išlo o novú dohodu týkajúcu sa realizácie nových prác, kým v tejto veci ide o tie isté práce, ako sú tie, ktoré boli uvedené v koncesnej zmluve z roku 1969.

50 Podľa Talianskej republiky Komisia dospela neprávom k záveru o existencii „podstatnej zmeny existujúcej koncesie“. Podľa tohto členského štátu totiž predmet tejto koncesie nebol zmenený oproti tomu, ktorý bol definovaný pôvodne a uzatvorenie jednotnej dohody z roku 2009 vyplýva z povinnosti, zavedenej regulačnými a legislatívnymi aktmi v priebehu roka 2006, aby sa do jedného právneho dokumentu, ktorý rekapituluje, reviduje a predstavuje nováciu predchádzajúcich zmlúv, zaradili všetky zmluvné ustanovenia každej koncesie na diaľnice. Spresňuje, že je to decreto-legge n. 262 – Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria (zákonný dekrét č. 262 o naliehavých ustanoveniach v daňovej a finančnej oblasti) z 3. októbra 2006 (GURI č. 230 z 3. októbra 2006), konvertovaný na zákon, so zmenami, prostredníctvom legge n. 286 (zákon č. 286) z 24. novembra 2006 (riadny dodatok ku GURI č. 277 z 28. novembra 2006), potom zmenený článkom 1 ods. 1030 legge n. 296 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2007) [zákon č. 296 o ročnom a viacročnom rozpočte štátu (zákon o financiách z roku 2007)] z 27. decembra 2006 (riadny dodatok ku GURI č. 299 z 27. decembra 2006), ktorý zakotvil nové ustanovenia v oblasti koncesií na diaľnice.

51 V dôsledku toho Talianska republika tvrdí, že Komisia sa mylne odvoláva na ustanovenie jednotnej dohody z roku 2009, podľa ktorého strany nemajú „žiadne právo, nárok, záujem, ani očakávanie“ na základe aktov alebo opatrení predchádzajúcich uzatvoreniu tejto dohody, na preukázanie neexistencie kontinuity s pôvodnou koncesiou a toho, že netreba zohľadňovať právne vzťahy predchádzajúce roku 2009.

52 Talianska republika uvádza, že jednotná dohoda z roku 2009 nevyhradzuje žiadnu neodôvodnenú a dodatočnú výhodu koncesionárovi. Dodáva, že sadzby stanovené počas obdobia realizácie investícií dosiahli úroveň, nad ktorou by sa poplatok platený užívateľmi stal sociálne neúnosným a dotknutá infraštruktúra by musela byť opustená. V dôsledku toho rovnováha stanovená koncesnou zmluvou z roku 1969 vyžaduje, aby bol koniec koncesie stanovený na rok 2046, čo vysvetľuje takisto to, že projekt nebol realizovaný včas v dôsledku pochybenia, ktoré nie je možné pripísať zmluvným stranám.

53 V druhom rade Talianska republika zdôrazňuje, že vzhľadom na kontinuitu zmluvných vzťahov, ktoré začali počas roka 1969, nie je smernica 2004/18 v predmetnej veci uplatniteľná.

54 V treťom rade a v každom prípade predmetné odloženie skončenia koncesie je odôvodnené zásadami ochrany legitímnej dôvery, dodržiavaním zmluvných záväzkov (*pacta sunt servanda*) a právnej istoty. Talianska republika zdôrazňuje, že tieto zásady vyžadujú primerané posúdenie hospodárskeho záujmu SAT, *a fortiori* v situácii, ktorá pôvodne nebola v rozpore s právom Únie. Tvrdí, pričom odkazuje na rozsudok zo 14. júla 2016, Promoimpresa a i. (C-458/14 a C-67/15, EU:C:2016:558, body 71 až 73), že výnimky zo zásady rovnosti zaobchádzania možno odôvodniť potrebou zachovať zmluvnú rovnováhu,

najmä z hospodárskeho hľadiska. Okrem toho sa Talianska republika domnieva, že rozsudky z 13. apríla 2010, Wall (C-91/08, EU:C:2010:182), a z 5. apríla 2017, Borta (C-298/15, EU:C:2017:266), keďže sa týkajú okolností, ktoré sa odlišujú od okolností v tejto veci, nie sú prenositeľné na túto vec.

Posúdenie Súdnym dvorom

55 Komisia sa svojou žalobou domáha, aby Súdny dvor určil, že Talianska republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 2 a 58 smernice 2004/18 tým, že jednotná dohoda z roku 2009 presunula z 31. októbra 2028 na 31. decembra 2046 koniec platnosti koncesie týkajúcej sa diaľnice A 12 bez uverejnenia oznámenia o vyhlásení verejného obstarávania.

56 Treba overiť uplatniteľnosť smernice 2004/18 na tento spor, keďže ju spochybňuje Talianska republika, a potom prípadne preskúmať údajné porušenie týchto ustanovení smernice 2004/18.

O uplatniteľnosti smernice 2004/18

57 Podľa Talianskej republiky nemôže byť smernica 2004/18 uplatniteľná na vzťah medzi orgánom udeľujúcim koncesiu a koncesionárom, vyplývajúci z koncesnej zmluvy uzatvorenej v priebehu roka 1969, teda predtým, ako vznikla judikatúra Súdneho dvora v oblasti verejného obstarávania a pred prijatím nástrojov sekundárneho práva Únie v tejto oblasti.

58 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa judikatúry Súdneho dvora zásada rovnosti zaobchádzania a povinnosť transparentnosti, ktorá z nej vyplýva, bránia tomu, aby po zadaní zmluvy o verejnej koncesii na práce orgán udeľujúci koncesiu a koncesionár vykonali také zmeny ustanovení ich koncesnej zmluvy, že by tieto ustanovenia mali podstatne odlišnú povahu od povahy, akú mali ustanovenia pôvodnej zmluvy. O takýto prípad ide, keď plánované zmeny spôsobia buď rozšírenie verejnej koncesie na práce v značnej miere, na nepredpokladané prvky, alebo zmenu hospodárskej rovnováhy uvedenej zmluvy v prospech koncesionára, alebo ešte aj keď sú tieto zmeny takej povahy, že spochybňujú zadanie verejnej koncesie na práce v tom zmysle, že v prípade, ak by uvedené zmeny obsahovala dokumentácia, ktorá upravovala pôvodné zadávacie konanie, bola by vybraná iná ponuka, alebo by mohli byť pripustení iní uchádzači (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. septembra 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, bod 28 a citovanú judikatúru).

59 Takto teda v zásade podstatná zmena zmluvy o verejnej koncesii na práce musí viesť k novému verejnému obstarávaniu týkajúcemu sa takto zmenenej zmluvy (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. septembra 2016, Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, bod 30 a citovanú judikatúru).

60 Na tieto účely treba spresniť, že podľa judikatúry Súdneho dvora uplatniteľnou právnou úpravou Únie je tá, ktorá je účinná v čase tejto zmeny (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júla 2013, Komisia/Holandsko C-576/10, EU:C:2013:510, bod 54). V tejto súvislosti to, že uzatvorenie pôvodnej koncesnej zmluvy predchádzalo prijatiu pravidiel Únie v danej oblasti, nemá teda žiadne dôsledky.

61 V tejto veci Komisia tvrdí, že jednotná dohoda z roku 2009 obsahuje podstatné zmeny v porovnaní s predmetnou pôvodnou verejnou koncesiou na práce, a teda že neexistencia verejného obstarávania na účely uzatvorenia tejto jednotnej dohody predstavuje porušenie niektorých ustanovení smernice 2004/18.

62 V dôsledku toho, keďže je nesporné medzi stranami, že predmetná verejná koncesia na práce a jednotná dohoda z roku 2009 patria do vecnej pôsobnosti smernice 2004/18, zmeny vykonané touto jednotnou dohodou v zmluvnom vzťahu existujúcom medzi ANAS a SAT môžu v zásade byť posudzované vzhľadom na ustanovenia tejto smernice.

O údajnom porušení smernice 2004/18

63 Podľa žaloby podanej Komisiou si Talianska republika nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 2 a 58 smernice 2004/18, keďže koncesia na diaľnicu A 12 spájajúcu mestá Livorno a Civitavecchia bola predĺžená o 18 rokov až do 31. decembra 2046, hoci zmluva z roku 1999 stanovovala skončenie tejto koncesie k 31. októbru 2028.

64 V tejto súvislosti treba poznamenať, že hoci Komisia kvalifikovala vo svojej replike jednotnú dohodu z roku 2009 ako „autonómny režim“ a tvrdí, že túto dohodu nemožno považovať iba za jednoduchú aktualizáciu alebo revíziu už skôr existujúcej koncesie, nič to nemení na tom, že sa domnieva, že stanovenie, v článku 4 ods. 1 jednotnej dohody z roku 2009, dátumu skončenia predmetnej licencie, predstavuje „predĺženie“ dĺžky platnosti pôvodne vymedzenej v zmluve z roku 1999, ktorá je teda nevyhnutná pre výklad jednotnej dohody z roku 2009.

65 Ako uviedla generálna advokátka v bode 46 svojich návrhov, Komisia spochybnila súlad s právom Únie nie zmluvy z roku 1999, ale len jednotnej dohody z roku 2009.

66 Pokiaľ ide o zmeny vykonané v zmluvnom vzťahu existujúcom medzi ANAS a SAT ustanoveniami zmluvy z roku 1999, Talianska republika tvrdí, že táto zmluva zakotvila rozlišovanie medzi úsekom diaľnice, ktorý už bol pre premávku otvorený k dátumu uzatvorenia uvedenej zmluvy, a ostatnými úsekmi diaľnice A 12, ktorých výstavba ešte k tomuto dátumu nebola ani začatá, ani dokončená.

67 Tento členský štát zdôrazňuje, že zmluva z roku 1999 upravovala len prevádzku úseku spájajúceho mestá Livorno a Cecina, v dĺžke 36,6 km, ktorý bol otvorený pre premávku počas roku 1993, ako časti diaľnice A 12 spájajúcej Livorno a Civitavecchia, a že stanovenie dátumu konca platnosti koncesie k 31. októbru 2028 sa podľa článku 23 ods. 1 tejto zmluvy týkalo len tohto jediného úseku.

68 Treba konštatovať, že toto stanovisko potvrdzuje znenie článku 2 ods. 1 zmluvy z roku 1999, ktoré stanovuje, že táto zmluva „upravuje medzi orgánom udeľujúcim koncesiu a koncesionárom prevádzkovanie úseku 36,6 km medzi Livornom a Cecinou, ktorý bol otvorený pre dopravu 3. júla 1993 a je neoddeliteľnou súčasťou diaľnice A 12 Livorno – Civitavecchia, ktorej koncesia na výstavbu a prevádzku bola udelená spoločnosti SAT“.

69 Uvedené stanovisko je takisto potvrdené článkom 2 ods. 3 uvedenej zmluvy, ktorý stanovuje, že „ak budú splnené právne a skutkové podmienky na pokračovanie stavebného programu, na ktorý bola poskytnutá koncesia, uzatvorí sa osobitný dodatočný akt (dodatok) s cieľom vytvoriť zmluvný rámec na výstavbu a prevádzkovanie ďalších dvoch úsekov: Cecina – Grosseto a Grosseto – Civitavecchia“.

70 Okrem toho treba dodať, že pokiaľ ide o tieto ďalšie dva úseky, bolo by nelogické domnievať sa, že strany zmluvy z roku 1999 mali zámer nahradiť dĺžku trvania koncesie zloženú jednak z nevymedzeného obdobia na výstavbu a uvedenie do prevádzky, ktorého dĺžka podľa už získaných skúseností bola z dôvodu legislatívnych zásahov neistá, ale mohla byť veľmi veľká, a jednak z fixného obdobia 30 rokov na prevádzku predmetnej diaľnice, pevne stanovenou dĺžkou trvania koncesie 29 rokov, ktorej koniec platnosti bol stanovený na 31. októbra 2028, ktorá by zahŕňala obdobia potrebné tak na výstavbu a uvedenie do prevádzky, ako aj na prevádzku samotnú.

71 Treba konštatovať, že Komisia nespochybnila vo svojej replike alebo na pojednávaní prvky predložené Talianskou republikou s cieľom preukázať, že nielen úsek spájajúci mestá Livorno a Cecina je dotknutý predĺžením, o ktorom sa rozhodlo v jednotnej dohode z roku 2009, ale takisto úseky spájajúce mestá Cecina a Grosseto, ako aj Grosseto a Civitavecchia.

72 V dôsledku toho žaloba Komisie musí byť zamietnutá v rozsahu, v akom sa týka úsekov diaľnice A 12 spájajúcej mestá Cecina a Grosseto, ako aj Grosseto a Civitavecchia, keďže z právneho hľadiska nepreukázala dostatočne, že verejná koncesia na práce bola predĺžená o 18 rokov, pokiaľ ide o tieto úseky.

73 Komisia však spochybňuje vzhľadom na ustanovenia smernice 2004/18 článok 4 ods. 1 jednotnej dohody z roku 2009 v rozsahu, v akom stanovil na 31. decembra 2046 koniec platnosti koncesie pre celú diaľnicu A 12, teda takisto pre úsek spájajúci mestá Livorno a Cecina.

74 Koniec platnosti koncesie, pokiaľ ide o tento posledný úsek, otvorený pre premávku 3. júla 1993 a implikujúci oddelenú správu koncesionárom, mal preto zostať stanovený v súlade s článkom 23 ods. 1 zmluvy z roku 1999 na 31. októbra 2028.

75 Je nesporné, že zmena konca platnosti koncesie, ktorý bol presunutý na 31. decembra 2046 podľa jednotnej dohody z roku 2009, dáva k dispozícii ďalší značný časový priestor SAT na zabezpečenie prevádzky úseku spájajúceho mestá Livorno a Cecina a keďže tento koncesionár touto prevádzkou získava odmenu, jeho odmena bude výrazne vyššia.

76 Toto predĺženie pôvodnej dĺžky platnosti tejto koncesie o 18 rokov a 2 mesiace predstavuje v dôsledku toho podľa zásad pripomenutých v bode 58 tohto rozsudku podstatnú zmenu podmienok existujúcej koncesie.

77 Preto článok 4 ods. 1 jednotnej dohody z roku 2009 v rozsahu, v akom presunul z 31. októbra 2028 na 31. decembra 2046 koniec platnosti koncesie, pokiaľ ide o úsek diaľnice A 12 spájajúci mestá Livorno a Cecina, porušuje povinnosť rovnosti zaobchádzania stanovenú v článku 2 smernice 2004/18 a povinnosť uverejniť oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania stanovenú v článku 58 tejto smernice.

78 Tento záver nemôže byť spochybnený tvrdeniami predloženými Talianskou republikou. Na jednej strane tvrdenia založené na potrebe zachovania hospodárskej rovnováhy pôvodnej koncesionárskej zmluvy medzi stranami, ktoré sa týkajú koncesie ako celku, nemôžu byť preto v žiadnom prípade uznané. Vzhľadom na to, že zmluva z roku 1999 uzatvorená medzi orgánom udeľujúcim koncesiu a koncesionárom uvádza, že na základe článku 23 ods. 1 koncesie platí táto koncesia do 31. októbra 2028 pre úsek spájajúci mestá Livorno a Cecina, nemožno tvrdiť, že predĺženie platnosti koncesie pre tento úsek bolo nutné na to, aby bola rešpektovaná zásada ochrany legitímnej dôvery, zásada dodržiavania zmluvných záväzkov (*pacta sunt servanda*) a zásada právnej istoty.

79 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy treba konštatovať, že Talianska republika si tým, že presunula z 31. októbra 2028 na 31. decembra 2046 koniec platnosti koncesie na úsek diaľnice A 12 Livorno – Civitavecchia spájajúci mestá Livorno a Cecina bez toho, aby uverejnila oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 2 a 58 smernice 2004/18.

80 V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.

O trovách

81 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

82 V prejednávanej veci Komisia a Talianska republika navrhli, aby druhému účastníkovi konania bola uložená povinnosť nahradiť trovy konania.

83 Článok 138 ods. 3 uvedeného rokovacieho poriadku stanovuje, že ak sa to zdá oprávnené vzhľadom na okolnosti prípadu, Súdny dvor môže rozhodnúť, že účastník konania znáša svoje vlastné trovy konania a je povinný nahradiť časť trov konania druhého účastníka konania. V predmetnom prípade, keďže žalobe Komisie sa vyhovelo len v rozsahu, v akom ide o úsek diaľnice A 12 Livorno – Civitavecchia spájajúci mestá Livorno a Cecina, treba podľa tohto ustanovenia rozhodnúť tak, že Komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť tri štvrtiny trov vynaložených Talianskou republikou a že Talianska republika znáša jednu štvrtinu svojich vlastných trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

1. **Talianska republika si tým, že presunula z 31. októbra 2028 na 31. decembra 2046 koniec platnosti koncesie na úsek spájajúci mestá Livorno a Cecina (Taliansko) na diaľnici A 12 Livorno – Civitavecchia bez toho, aby uverejnila oznámenie o vyhlásení verejného obstarávania, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z článkov 2 a 58 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/18/ES z 31. marca 2004 o koordinácii postupov zadávania verejných zákaziek na práce, verejných zákaziek na dodávku tovaru a verejných zákaziek na služby, zmenenej nariadením Komisie (ES) č. 1422/2007 zo 4. decembra 2007.**

2. **V zostávajúcej časti sa žaloba zamieta.**

3. **Európska komisia znáša svoje vlastné trovy konania a je povinná nahradiť tri štvrtiny trov vynaložených Talianskou republikou. Talianska republika znáša jednu štvrtinu svojich vlastných trov konania.**

Podpisy