

PRESUDA SUDA

5. listopada 2000.(*)

„Povreda obveze države članice – Direktiva 93/38/EEZ – Javna nabava u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru – Elektrifikacija i postavljanje javne rasvjete u okrugu Vendée – Pojam posla”

U predmetu C-16/98,

Komisija Europskih zajednica, koju zastupaju H. van Lier, pravni savjetnik i O. Couvert-Castéra, državni dužnosnik stavljen na raspolaganje pravnoj službi, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Carlosa Gómeza de la Cruza, člana iste službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

Francuske Republike, koju zastupaju K. Rispal-Bellanger, zamjenica ravnatelja Uprave za pravne poslove Ministarstva vanjskih poslova, i P. Lalliot, tajnik za vanjske poslove u istoj upravi, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, pri veleposlanstvu Francuske, 8 B, boulevard Joseph II,

tuženika,

povodom zahtjeva za utvrđenje da prilikom postupka javne nabave koji je pokrenuo Syndicat départemental d'électrification de la Vendée u prosincu 1994. za dodjelu ugovora za radove elektrifikacije i postavljanja javne rasvjete Francuska Republika nije ispunila obveze u skladu s člankom 4. stavkom 2., člankom 14. stavcima 1., 10. i 13., te člancima 21., 24. i 25. Direktive Vijeća 93/38/EEZ od 14. lipnja 1993. o usklađivanju postupaka javne nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru (SL L 199., str. 84.),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, J. C. Moitinho de Almeida, L. Sevón i R. Schintgen, predsjednici vijeća, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, M. Wathelet i V. Skouris (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi od 16. studenoga 1999.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 24. veljače 2000.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 22. siječnja 1998., Komisija Europskih zajednica podnijela je, na temelju članka 169. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 226. UEZ-a), tužbu radi utvrđivanja da prilikom postupka javne nabave koji je u prosincu 1994. pokrenuo Syndicat départemental d'électrification de la Vendée (u daljnjem tekstu: Sydev) za dodjelu ugovora za radove elektrifikacije i postavljanja javne rasvjete Francuska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 2., članka 14. stavaka 1., 10. i 13., te članaka 21., 24. i 25. Direktive Vijeća 93/38/EEZ od 14. lipnja 1993. o usklađivanju postupaka javne nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetsom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru (SL L 199., str. 84., u daljnjem tekstu: direktiva).

Pravni okvir

- 2 Svrha direktive je otvaranje postupaka javne nabave u sektoru vodnog gospodarstva, energetsom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru.
- 3 Sukladno članku 1. stavcima 1. i 6. direktive:

„Za potrebe ove Direktive:

1. ‚javne vlasti‘ znači tijela državne, regionalne ili lokalne vlasti, javnopravna tijela ili udruženja koja je osnovalo jedno ili više takvih tijela vlasti ili javnopravnih tijela.

Tijelo kojim se upravlja na temelju javnog prava znači svako tijelo koje::

– je uspostavljeno posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a nisu industrijske ili trgovačke naravi,

– ima pravnu osobnost,

i

– financira ga većim dijelom država, regionalne ili lokalne vlasti ili druga tijela kojima se upravlja na temelju javnog prava, ili čije je poslovanje podvrgnuto nadzoru od strane tih tijela, ili čiji upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor ima više od polovice članova koje je imenovala država, regionalne ili lokalne vlasti ili druga tijela kojima se upravlja na temelju javnog prava,

[...]

6. „ponuditelj” znači dobavljač, izvođač ili pružatelj usluga koji preda ponudu...”

4 Člankom 2. stavcima 1. i 2. direktive propisuje se:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na naručitelje:

(a) koji su javni naručitelji ili javna poduzeća i koji obavljaju jednu od djelatnosti navedenih u stavku 2.;

[...]

2. Relevantne djelatnosti za potrebe ove Direktive jesu:

(a) stavljanje na raspolaganje fiksnih mreža ili upravljanje njima s namjerom pružanja usluge javnosti u vezi s proizvodnjom, prijenosom ili distribucijom:

i. pitke vode ili

ii. električne energije ili

iii. plina ili topline,

ili isporuka pitke vode, električne energije, plina ili topline takvim mrežama,

[...]”

5 Na temelju članka 4. stavka 2. direktive:

„Naručitelji osiguravaju da ne dođe do diskriminacije između dobavljača, izvođača ili pružatelja usluga.”

6 U članku 14. stavcima 1., 10. i 13. direktive propisuje se:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na ugovore čija procijenjena vrijednost, bez iznosa poreza na dodanu vrijednost (PDV), nije manja od:

[...]

(c) 5 000 000 ECU u slučaju ugovora o javnoj nabavi.

[...]

10. Izračun vrijednosti ugovora o javnoj nabavi za potrebe stavka 1. mora se temeljiti na ukupnom iznosu javne nabave. „Posao” znači rezultat gradnje ili građevinskih radova u cijelosti koji su sami po sebi predviđeni za ispunjavanje gospodarske i tehničke funkcije.

Kad su posebno nabava, radovi ili usluge podijeljeni u nekoliko grupa, vrijednost svake grupe uzima se u obzir u procjeni vrijednosti navedene u stavku 1. Ako je ukupna vrijednost grupa jednaka ili prelazi vrijednost navedenu u stavku 1., odredbe tog stavka primjenjuju se na sve grupe. Međutim, u slučaju ugovora o javnim radovima naručitelji

moгу odstupati od primjene stavka 1. u pogledu grupa čija je procijenjena vrijednost, bez iznosa PDV-a, manja od 1 milijuna ECU, ako ukupna vrijednost tih grupa ne prelazi 20 % ukupne vrijednosti grupa.

[...]

13. Naručitelji ne smiju zaobilaziti primjenu ove Direktive dijeljenjem ugovora ili upotrebom posebnih metoda izračunavanja vrijednosti ugovora.”

7 Člankom 20. stavkom 1. direktive predviđa se da naručitelji mogu izabrati otvorene, ograničene ili pregovaračke postupke, „pod uvjetom da je, podložno stavku 2., poziv na nadmetanje objavljen u skladu s člankom 21.”

8 Člankom 21. stavcima 1. i 5. propisuje se sljedeće:

„1. U slučaju ugovora o javnoj nabavi, radovima ili uslugama, poziv na nadmetanje može se objaviti

(a) putem obavijesti sastavljene u skladu s Prilogom XII. dijelom A, B ili C;

ili

(b) putem periodične indikativne obavijesti sastavljene u skladu s Prilogom XIV.;

ili

(c) putem obavijesti o kvalifikacijskom sustavu sastavljenom u skladu s Prilogom XIII.

[...]

5. Pozivi na nadmetanje navedeni u ovom članku objavljuju se u *Službenom listu Europske unije*.”

9 Člankom 24. stavcima 1. i 2. direktive propisuje se:

„1. Naručitelji koji su sklopili ugovor ili su organizirali natječaj u roku od dva mjeseca od sklapanja ugovora i pod uvjetima koje određuje Komisija u skladu s postupkom navedenim u članku 40., Komisiju obavješćuju o rezultatima postupka sklapanja ugovora putem obavijesti sastavljene u skladu s Prilogom XV. ili Prilogom XVIII.

2. Informacije iz dijela I. Priloga XV. ili iz Priloga XVIII. objavljuju se u *Službenom listu Europske unije*.

[...]”

10 Člankom 25. stavcima 1. i 5. direktive propisuje se:

„1. Naručitelji moraju biti u stanju predočiti dokaz o datumu slanja obavijesti navedenih u člancima 20. do 24.

[...]"

5. Ugovori ili natječaji za koje se objavljuje obavijest u *Službenom listu Europske unije* sukladno članku 21. stavcima 1. ili 4. ne objavljuju se ni na koji drugi način prije nego što se ta obavijest dostavi Uredu za službene publikacije Europskih zajednica. Takva objava ne sadržava druge podatke osim onih koji su objavljeni u *Službenom listu Europskih zajednica*."

11 Člankom 45. stavkom 1. direktive propisuje se:

„Države članice donose mjere koje su potrebne radi usklađivanja s ovom Direktivom i primjenjuju ih najkasnije do 1. srpnja 1994. One o tome odmah obavješćuju Komisiju.”
[neslužbeni prijevod]

Činjenice i prethodni postupak

- 12 Sydev, tijelo koje okuplja zajednice općina osnovane s ciljem elektrifikacije na razini okruga Vendée, 21. prosinca 1994. poslao je radi objave u *Bulletin officiel des annonces des marchés publics* (službena francuska oglasna ploča koja se odnosi na javne radove i ugovore o uslugama, u daljnjem tekstu: BOAMP) niz od 37 obavijesti o pozivu na nadmetanje za radove elektrifikacije ili postavljanja javne rasvjete koji će se izvoditi tijekom razdoblja od tri godine u tom departmanu. Te obavijesti, objavljenje u BOAMP-u 12. siječnja 1995., odnosile su se na radove koji su u trogodišnjem razdoblju ukupno iznosili 609 000 000 FRF, od čega je 483 000 000 FRF potrošeno na ugovore o elektrifikaciji, a 126 000 000 FRF na ugovore o javnoj rasvjeti.
- 13 U svim obavijestima objavljenima u BOAMP-u Sydev je naveden kao „tijelo koje dodjeljuje ugovore”; ponude je trebalo slati u ured Sydeva za upravljanje radovima, na njegovu adresu, uz naveden naziv predmetne lokalne skupine za svaki pojedini slučaj. Opis radova koje je bilo potrebno izvesti na mrežama za opskrbu električnom energijom bio je jednak u svim slučajevima: „radovi elektrifikacije i povezani radovi poput, na primjer, građevinskih radova na telefonskoj mreži, građevinskih radova na kabelskoj mreži, sustavu razglasa”. Opis radova koje je bilo potrebno izvesti na rasvjetnim mrežama bio je jednak i u relevantnim obavijestima: „radovi javne rasvjete i povezani radovi poput, na primjer, sustava razglasa”.
- 14 Sydev je na isti datum, 21. prosinca 1994., također poslao radi objave na lokalnoj razini šest glavnih obavijesti o ugovorima o elektrifikaciji. U tim je obavijestima, koje su objavljene 6. siječnja 1995. u *Službenom listu Europskih zajednica* (SL S 3, str. 211.), navedeno da se ponude trebaju slati udruženju Sydev, na njegovu adresu, uz navođenje naziva predmetnog lokalnog subjekta u svakom pojedinom slučaju. U svim tim obavijestima Sydev je naveden kao naručitelj, nakon čega u svim slučajevima, osim u jednom, slijedi naziv predmetnog lokalnog subjekta.
- 15 Ugovori su sklopljeni u skladu s ograničenim postupkom nadmetanja na temelju cjenika i narudžbenica. Iz zapisnika postupaka nadmetanja koje je objavila francuska vlada razvidno je da su ugovori sklapani na sljedeći način: najprije je sastavljen kratki popis kandidata koji su dostavili sve certifikate koji potvrđuju sukladnost s administrativnim zahtjevima i koji su imali kapacitet za izvođenje predmetnih radova; potom je izabran jedan od kandidata, vjerojatno na temelju najniže ponude. Ponude su bile u obliku

postotaka koji su predstavljali razlike u odnosu na predložene cijene; odabrani kandidat trebao je dobiti upute o tome kako izvršiti konkretne radove tijekom trogodišnjeg razdoblja.

- 16 Obavijesti o dodjeli 37 ugovora koji su predmet ovog postupka (u daljnjem tekstu: sporne nabave), uključujući šest ugovora objavljenih u *Službenom listu Europskih zajednica* (u daljnjem tekstu: SLEZ), objavljene su u BOAMP-u 29. rujna 1995. U tim je obavijestima Sydev opisan kao „tijelo koje je dodijelilo ugovor”. S druge strane, nikakva obavijest o dodjeli ugovora nije poslana radi objave u SLEZ.
- 17 Komisija je smatrala da su sporne nabave činile grupe istog posla koji je pokrenuo jedan javni naručitelj, tj. Sydev, i da su se pravila direktive trebala primjenjivati na sve njih, a ne samo na šest glavnih grupa. Stoga je 17. siječnja 1996. poslala pismo opomene francuskim vlastima u kojem se protivi razdvajanju grupa na različite ugovore, neobjavlivanju dviju trećina grupa na razini Zajednice i upotrebi formule dobivene postupkom trajne nabave u pogledu kojeg je Komisija već pokrenula drugi postupak zbog povrede prava.
- 18 Dopisom od 14. lipnja 1996. francuske su vlasti osporile predmetnu povredu prava tvrdeći da sporne nabave nisu bile umjetno podijeljene, nego su ih zapravo zaključile pojedine zajednice općina za elektrifikaciju u okrugu Vendée te da se stoga prag za objavu obavijesti u SLEZ-u morao primjenjivati na svaki ugovor pojedinačno. Francuske su vlasti u svojem dopisu također utvrdile da predmetne zajednice općina za vrijeme trajanja ugovora nisu pribjegle postupku trajne nabave.
- 19 Komisija je 7. travnja 1997. francuskim vlastima poslala obrazloženo mišljenje u kojemu se navodi da u postupku koji su pokrenuli Sydev i njegovi članovi u prosincu 1994. u vezi s radovima elektrifikacije i postavljanja javne rasvjete Francuska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju direktive, i to posebno obveze iz članka 1. stavaka 1., 5. i 7., članka 4. stavka 2., članka 14. stavaka 1., 10. i 13. te članaka 21., 24. i 25. Komisija je pozvala francusku vladu da poduzme potrebne mjere kako bi postupila u skladu s obrazloženim mišljenjem u roku od mjesec dana od primitka obavijesti. Također je pozvala Vladu da joj u istom razdoblju, u skladu s člankom 41. direktive, dostavi sve podatke potrebne za procjenu točnih položaja nositelja ugovora, a posebno zapisnike o postupku dodjele i same ugovore.
- 20 Dopisom od 2. srpnja 1997. francuske su vlasti odgovorile na to obrazloženo mišljenje ponovivši svoje prethodne tvrdnje. Uz dopis su priložili zapisnike o spornim nabavama i natječajnu dokumentaciju koja se odnosi na te nabave.
- 21 Dopisom od 16. prosinca 1997. francuske su vlasti Komisiji poslale dodatnu dokumentaciju, konkretno rasporede posebnih administrativnih kaluzula i cjenika spornih nabava.
- 22 Nezadovoljna odgovorom francuske vlade na obrazloženo mišljenje, Komisija je podnijela ovu tužbu.

Primjenjivost direktive na sporne nabave ako nije prenesena u trenutku nastanka činjenica iz glavnog postupka

- 23 Nesporno je da krajem 1994. i početkom 1995., kad je postupak dodjele spornih nabava bio pokrenut, Francuska Republika još nije bila prenijela direktivu u svoje nacionalno pravo (vidjeti presudu od 29. svibnja 1997., Komisija/Francuska, C-311/96, Zb., str. I-2939.).
- 24 Međutim, ta činjenica nije protivna primjenjivosti direktive na sporne nabave s obzirom na to da je razdoblje predviđeno za njezin prijenos, određeno člankom 45. stavkom 1., isteklo 1. srpnja 1994., tj. prije postupka dodjele tih ugovora.

Istaknuti prigovori

- 25 U prilog svojoj tužbi Komisija se oslanja na dva niza prigovora.
- 26 Prvo, sporni su ugovori sklopljeni uz povredu članka 14. stavaka 1., 10. i 13. te članaka 21., 24., 25. i članka 4. stavka 2. direktive; iako je zapravo riječ o grupama jednog jedinog posla, taj je ugovor umjetno razdvojen s tehničkog i zemljopisnog aspekta te predstavlja povredu odredaba direktive u pogledu praga, objave i jednakog tretmana ponuditelja.
- 27 Drugo, obavijesti o nadmetanju koje su francuske vlasti poslale radi objave u SLEZ-u bile su nepotpune, što je opet predstavljalo neispunjenje obveza proizašlih iz odredaba direktive.
- 28 Kako bi se moglo presuditi o predmetnom neispunjenju obveza, najprije valja razmotriti je li jedinstveni posao bio umjetno razdvojen na nekoliko ugovora u smislu članka 14. stavka 10. prvog podstavka i stavka 13. direktive. Ako se nakon razmatranja ovog pitanja utvrdi da se to zapravo dogodilo, trebalo bi razmotriti neispunjenje obveza iz ostalih odredaba direktive.

Prigovor prema kojemu je jedinstveni posao umjetno podijeljen u smislu članka 14. stavka 10. prvog podstavka i stavka 13. direktive

Preliminarna očitovanja

- 29 Kako bi se odredio pojam posla u svrhu ovog spora, najprije valja podsjetiti da, u skladu s člankom 14. stavkom 10. prvim podstavkom direktive: „Izračun vrijednosti ugovora o javnoj nabavi u svrhu primjene stavka 1. temelji se na ukupnom iznosu javne nabave. ‚Posao‘ znači rezultat gradnje ili građevinskih radova u cijelosti koji su sami po sebi namijenjeni ispunjavanju gospodarske i tehničke funkcije.”
- 30 Člankom 14. stavkom 13. propisuje se sljedeće: „Naručitelji ne smiju zaobilaziti primjenu ove Direktive podjelom ugovora ili upotrebom posebnih metoda izračuna vrijednosti ugovora”.
- 31 Tom se odredbom jasno predviđaju posebne obveze naručitelja koje proizlaze iz članka 14. stavka 10. prvog podstavka direktive i stoga ih se mora uzeti u obzir zajedno s tim podstavkom prilikom donošenja odluke o tome je li posao bio podijeljen.
- 32 Francuska vlada u ovom slučaju osporava pojam posla. Tvrdi da za poštovanje postupaka opisanih direktivom nije odlučujuće obavljanje posla kojim je dosegnut prag utvrđen u

direktivi, nego činjenica da se predmetni ugovori odnose na „gradnju ili građevinske radove iz Priloga XI.” toj direktivi, kako je određeno u njezinom članku 1. stavku 4. točki (b).

- 33 U tom pogledu valja istaknuti da se tvrdnja na koju se oslanja francuska vlada odnosi na uvjete primjene direktive na „ugovor o javnoj nabavi” kako je definiran u članku 1. stavku 4. točki (b), a ne na uvjete pod kojima se ugovori o javnoj nabavi u smislu te odredbe trebaju smatrati sastavnim dijelom jedinstvenog posla u svrhu provjere je li dostignut prag za primjenu direktive predviđen člankom 14. stavkom 1. točkom (c). Jedino je potonje pitanje relevantno u predmetnom slučaju s obzirom na to da Komisija tvrdi kako se Francuska Republika nije pridržavala tog praga zbog umjetne podjele predmetnog posla.
- 34 U skladu s tim, tu tvrdnju francuske vlade treba odbiti.
- 35 Isto tako valja utvrditi kriterije na temelju kojih se procjenjuje postojanje posla.
- 36 U tom pogledu, iz definicije posla u drugoj rečenici članka 14. stavka 10. prvog podstavka direktive jasno je da se postojanje posla mora procijeniti u odnosu na gospodarsku i tehničku funkciju rezultata predmetnih radova.
- 37 U ovom je slučaju riječ o nizu pojedinačnih radova održavanja i proširenja postojećih mreža opskrbe električnom energijom i javne rasvjete čiji će rezultat, nakon njihova završetka, biti sastavni dio funkcije predmetne mreže.
- 38 Iz toga slijedi da se u slučaju takvih radova pitanje postojanja ili nepostojanja posla mora procijeniti u odnosu na gospodarsku i tehničku funkciju koju ispunjavaju predmetne mreže opskrbe električnom energijom i javne rasvjete.
- 39 U pisanom postupku i Komisija i francuska vlada iznijele su svoje tvrdnje polazeći od pretpostavke da je postojanje jednog naručitelja neophodan uvjet kako bi se smatralo da je niz ugovora namijenjen izvedbi jednog posla.
- 40 Kao odgovor na pitanja o tom predmetu Komisija je, međutim, na raspravi izjavila da postojanje jednog naručitelja nije neophodan uvjet, nego samo naznaka da postoji jedan posao.
- 41 Komisija je na raspravi također tvrdila da se smatra da se za ugovore mora smatrati da su namijenjeni za izvršenje jednog posla ako su tako povezani da će ih poduzetnik Zajednice vjerojatno smatrati jedinstvenom gospodarskom izvedbom te će predati ponudu za cijelu izvedbu.
- 42 Valja napomenuti da, iako postojanje jednog te istog naručitelja i mogućnost za poduzetnika Zajednice da izvrši sve radove obuhvaćene predmetnim ugovorima, ovisno o okolnostima, mogu predstavljati naznake koje potvrđuju postojanje jednog posla u smislu direktive, oni naprotiv u tom pogledu ne mogu predstavljati odlučujuće kriterije. Stoga postojanje više naručitelja i nemogućnost izvršavanja svih predmetnih radova od strane jednog poduzetnika nisu takve naravi da bi u pitanje doveli postojanje jednog posla ako se takav zaključak nameće primjenom funkcionalnih kriterija definiranih u drugoj rečenici članka 14. stavka 10. prvog podstavka direktive.

- 43 Prema definiciji pojma „posao” u tom podstavku postojanje posla ne ovisi o elementima kao što su broj naručitelja ili mogućnost izvršenja svih radova od strane jednog poduzetnika.
- 44 To je tumačenje u skladu s ciljem direktive kojim se nastoji osigurati da poduzetnici iz drugih država članica mogu sudjelovati u javnim natječajima ili vezanim ugovorima koji bi im mogli biti zanimljivi iz objektivnih razloga u pogledu njihove vrijednosti.
- 45 Prvo, moguće je da zbog administrativnih ili drugih razloga program radova za izvršenje posla u smislu direktive bude predmet nekoliko postupaka koje pokrenu različiti naručitelji. To bi mogao biti slučaj, na primjer, kod izgradnje ceste koja prolazi kroz teritorij nekoliko lokalnih zajednica pri čemu svaka od njih ima administrativnu odgovornost za dio ceste. U takvom bi slučaju ostvarenje navedenog cilja bilo spriječeno da se primjenjivost direktive isključi na temelju toga što je procijenjena vrijednost svakog dijela posla ispod praga od 5 000 000 ECU.
- 46 Nadalje, poduzetnik Zajednice htio bi biti obaviješten o vrijednosti svih grupa koje čine posao, čak i ako nije u stanju izvršiti ga u cijelosti jer samo na taj način može procijeniti točno područje primjene ugovora i prilagoditi svoje cijene u skladu s brojem grupa za koje predlaže svoju ponudu, uključujući prema potrebi one čija je cijena niža od praga od 5 000 000 ECU.
- 47 Iz prethodno navedenog slijedi da se u ovom slučaju procjena postojanja posla mora izvršiti na temelju kriterija određenih u drugoj rečenici članka 14. stavka 10. prvog podstavka direktive, kako je navedeno u točki 38. ove presude.
- 48 S obzirom na to da je Komisija uputila prigovor Francuskoj Republici zbog podjele predmetnog posla i na tehničkoj osnovi (odvojeni ugovori za elektrifikaciju i javnu rasvjetu) i na zemljopisnoj osnovi (odvojeni ugovori za svaku zajednicu općine), najprije valja razmotriti jesu li poslovi elektrifikacije i postavljanja javne rasvjete odvojeni, bilo na razini cijelog okruga, bilo na razini pojedinačnih zajednica općina; ako to nije slučaj, valja zatim utvrditi postoje li razdvajanja unutar svake od dviju kategorija poslova.
- Prigovor da je posao umjetno podijeljen na radove elektrifikacije i radove postavljanja javne rasvjete
- 49 U prilog tom prigovoru Komisija se među ostalim oslanja na činjenicu da se mreža razglasa spominje i u svim pozivima na nadmetanje koji se odnose na elektrifikaciju i na one koji se odnose na javnu rasvjetu. Također se oslanja na pozive na nadmetanje koje su objavila relevantna tijela u okruzima Dordogne i Calvados, a koji ne razlikuju radove javne rasvjete i elektrifikacije.
- 50 Francuska vlada tvrdi da se ovaj predmet odnosi na lokalnu opskrbu električnom energijom ili mrežu javne rasvjete koje su neovisne jedna o drugoj i da stoga radovi na tim mrežama ne doprinose izvršenju jednog posla uz funkcionalni ili gospodarski kontinuitet.
- 51 U skladu s utvrđenjem iz stavka 38. ove presude, kako bi se presudilo u ovom prigovoru, valja uzeti u obzir gospodarsku i tehničku funkciju koju ispunjavaju predmetna opskrba električnom energijom i mreže javne rasvjete.

- 52 Mreža za distribuciju električne energije namijenjena je, s tehničkog stajališta, za prijenos električne energije koju proizvede dobavljač za pojedinačnog krajnjeg kupca; s gospodarskog aspekta, potonji mora platiti dobavljaču onoliko koliko potroši.
- 53 Međutim, mreža javne rasvjete namijenjena je, s tehničkog stajališta, za osvjetljivanje javnih mjesta upotrebom električne energije iz mreže za distribuciju električne energije. Tijelo koje osigurava javnu rasvjetu sâmo preuzima troškove, ali ih zatim naplaćuje stanovništvu koje se koristilo tim uslugama bez prilagođivanja traženih iznosa u skladu s koristi koju su dotični pojedinci ostvarili.
- 54 Iz toga proizlazi da mreža za distribuciju električne energije i mreža javne rasvjete imaju različite gospodarske i tehničke funkcije.
- 55 Valja nadodati da je ta razlika u funkciji jednaka i na razini okruga i na razini zajednica općina.
- 56 U skladu s tim ne može se smatrati da radovi na distribuciji električne energije i na mreži javne rasvjete čine grupu jednog posla koji je umjetno podijeljen protivno članku 14. stavku 10. prvom podstavku i stavku 13. direktive.
- 57 Na to utvrđenje ne utječu razmatranja koja je iznijela Komisija.
- 58 Prvo, činjenica da se radovi na sustavu razglasa spominju i u pozivima na nadmetanje koji se odnose na elektrifikaciju i u onima koji se odnose na javnu rasvjetu ne znači da predmetne mreže ispunjavaju jednake gospodarske i tehničke funkcije. Njihova se uključenost može objasniti činjenicom da dijelove mreže razglasa raznose cijevi iz mreže za distribuciju električne energije i stupovi javne rasvjete tako da rad na svakoj od tih mreža podrazumijeva i rad na sustavu razglasa.
- 59 Drugo, činjenica da su u drugim dvama francuskim okruzima naručitelji odlučili obuhvatiti radove elektrifikacije i radove javne rasvjete u istom pozivu na nadmetanje ne mijenja različite gospodarske i tehničke funkcije za koje su te mreže namijenjene.
- 60 U skladu s tim prigovor koji se temelji na umjetnom razdvajanju posla na radove elektrifikacije i radove javne rasvjete treba odbiti.

Prigovor da su radovi elektrifikacije umjetno razdvojeni

- 61 Komisija je uputila prigovor francuskim vlastima u pogledu umjetnog razdvajanja posla koji se odnosi na radove elektrifikacije između nekoliko naručitelja u okrugu Vendée. U tom pogledu ona ističe zemljopisnu blizinu mreža, istodobnost programa radova, identične naravi opisa poslova u svakom pozivu na nametanje i ukupne koordinacije tijela Sydev.
- 62 Francuska vlada tvrdi da je svaka zajednica općina sklopila zaseban ugovor za mrežu u njezinoj nadležnosti. U tom pogledu, to objašnjava činjenicu da su zajednice općina odgovorne za niskonaponske mreže za distribuciju električne energije koje se šire iz transformatorskih stanica koje opskrbljuju potrošače električnom energijom na njihovu području.

- 63 Činjenica da ti transformatori mogu biti povezani na visokonaponske mreže ne znači da je cijeli sustav sastavljen od jedne mreže i da se stoga svi radovi izvršeni na toj mreži moraju smatrati jednim poslom. U takvom bi se slučaju bilo kakvi radovi na francuskoj mreži za opskrbu električnom energijom u cijelosti morali smatrati grupom jednog te istog posla; takvo bi tumačenje bilo preopsežno i bilo bi suprotno tekstu i naravi odredaba zakonodavstva Zajednice u pogledu ugovora o javnoj nabavi, čija je jedina svrha dopustiti koordinaciju postupaka javnih natječaja za takve nabave.
- 64 U tom pogledu valja utvrditi da, čak i ako su iz administrativnih razloga zajednice općina u okrugu Vendée odgovorne za niskonaponske mreže za napajanje električnom energijom na području općina koje čine tu zajednicu, to iz razloga navedenih u točkama 43. do 45. ove presude ne može biti od odlučujuće važnosti jer su te mreže međusobno povezane i kao cjelina ispunjavaju jednu gospodarsku i tehničku funkciju koja se sastoji od opskrbe i prodaje električne energije koju proizvodi i dobavlja Électricité de France za potrošače u okrugu Vendée.
- 65 U pogledu tvrdnje francuske vlade da bi se takvo obrazloženje moglo primijeniti na cijelu francusku mrežu za distribuciju električne energije, valja istaknuti da svaki natječaj za ugovor mora biti procijenjen u skladu sa svojim kontekstom i svojim posebnim svojstvima. U ovom predmetu postoje važni čimbenici u korist onih ugovora koji se skupljaju na toj razini, poput činjenice da su pozivi na nadmetanje za sporne nabave istodobno izdani, sličnosti između poziva na nadmetanje i činjenice da je Sydev, tijelo koje okuplja zajednice općina osnovane u cilju elektrifikacije na razini okruga, pokrenuo i koordinirao ugovore na jednom zemljopisnom području.
- 66 Stoga prigovor Komisije valja prihvatiti i utvrditi da su ugovori o elektrifikaciji dio jednog posla koji je umjetno podijeljen. Iz toga proizlazi da Francuska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 14. stavka 10. prvog podstavka i stavka 13. direktive.
- Prigovor da je javna rasvjeta umjetno podijeljena
- 67 Komisija ističe da je posao u pogledu radova na javnoj rasvjeti umjetno podijeljen među nekoliko subjekata u okrugu Vendée. Ona ističe iste tvrdnje u prilog svojem prigovoru, kakve je iznosila u prilog prigovoru na radove elektrifikacije.
- 68 U pisanom postupku francuska je vlada istaknula lokalnu narav i autonomiju mreža javne rasvjete.
- 69 U tom smislu valja uočiti da, za razliku od mreža za distribuciju električne energije, mreže javne rasvjete s tehničkog stajališta nisu nužno međuovisne jer se mogu ograničiti na izgrađena područja te među njima nije potrebna nikakva međusobna povezanost. Slično tomu, s gospodarskog je aspekta moguće da svaki predmetni lokalni subjekt preuzme financijsko opterećenje koje proizlazi iz korištenja takve mreže. U pogledu tih čimbenika, Komisija treba utvrditi da su, s tehničkog i gospodarskog stajališta, predmetne mreže javne rasvjete iz ovog predmeta činile jednu cjelinu na razini okruga. Komisija nije iznijela nikakve dokaze u tom pogledu.
- 70 Iz toga proizlazi da čak i kad su gospodarska i tehnička funkcija svake mreže javne rasvjete jednake funkcijama svih drugih mreža u okrugu Vendée, nije moguće smatrati da

sve te mreže čine cjelinu s jednom gospodarskom i tehničkom funkcijom na razini okruga.

- 71 Komisijin prigovor stoga treba odbiti.
- 72 Francuska vlada je na raspravi iznijela sumnje o tome pripada li javna rasvjeta području primjene Direktive 93/38 ili Direktive Vijeća 93/37/EEZ od 14. lipnja 1993. o koordinaciji postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima (SL L 199., str. 54.). U tom je pogledu utvrđeno da mreža javne rasvjete ne obuhvaća proizvodnju, opskrbu, prijevoz ni distribuciju električne energije kao što se zahtijeva člankom 2. stavkom 2. točkom (a) Direktive 93/38, nego se odnosi na njezinu potrošnju.
- 73 Neovisno o pitanju treba li razmotriti takav tužbeni razlog, s obzirom na to u kojoj je fazi postupka iznesen, u pogledu utvrđenja iz točaka 56. i 71. ove presude dovoljno je istaknuti da nema potrebe razmatrati pripadaju li radovi na javnoj rasvjeti području primjene direktive.
- Prigovor o povredi obveza u pogledu praga iz članka 14. stavka 1. točke (c) i stavka 10. drugog podstavka direktive*
- 74 Komisija upućuje prigovor da su francuske vlasti povrijedile odredbe direktive u pogledu praga jer su umjetno podijelile ugovor za sporne radove.
- 75 Valja podsjetiti da se u članku 14. stavku 1. točki (c) prag za primjenjivost direktive utvrđuje na 5 000 000 ECU i da iako se člankom 14. stavkom 10. drugim podstavkom u pogledu grupa radova zahtijeva zbrajanje vrijednosti svih grupa, njime se dopušta i odstupanje od primjene direktive u pogledu grupa čija je procijenjena vrijednost, bez PDV-a, manja od 1 milijun ECU, pod uvjetom da zbrojena vrijednost tih grupa ne prelazi 20 % ukupne vrijednosti grupa.
- 76 U pogledu utvrđenja iz točke 66. ove presude valja utvrditi prelazi li vrijednost ugovora o elektrifikaciji navedene pragove.
- 77 Iz spisa dostavljenog Sudu proizlazi da tih 19 ugovora odražava ukupnu procijenjenu vrijednost, bez PDV-a, od 483 000 000 FRF tijekom predviđenog trogodišnjeg razdoblja. Taj iznos znatno prelazi prag od 5 000 000 ECU koji je u trenutku nastanka činjenica bio jednak iznosu od 33 966 540 FRF.
- 78 Iz toga proizlazi da su francuske vlasti trebale primijeniti direktivu na sve grupe koje čine ugovor o radovima elektrifikacije, osim onih čija je pojedinačna procijenjena vrijednost, bez PDV-a, bila niža od praga od 1 milijun ECU koji je u trenutku nastanka činjenica bio jednak iznosu od 6 739 308 FRF, pod uvjetom da njihova zbrojena vrijednost nije prelazila 20 % ukupne vrijednosti grupa.
- 79 Dokaz koji je Komisija iznijela kao odgovor na pitanje koje je postavio Sud pokazuje da od svih ugovora za elektrifikaciju samo jedan, čija je procijenjena vrijednost, bez PDV-a, bila 6 000 000 FRF, nije prelazio prag od 1 milijuna ECU. Vrijednost tog ugovora također je iznosila manje od 20 % ukupne procijenjene vrijednosti, bez PDV-a, svih radova na elektrifikaciji.

80 Francuske vlasti nisu objavile poziv na nadmetanje na razini Zajednice za 18 ostalih ugovora za elektrifikaciju, nego samo za njih šest. Francuska Republika stoga nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 14. stavka 1. točke (c) i stavka 10. drugog podstavka direktive.

Prigovor koji se odnosi na povredu članka 21. stavaka 1. i 5. direktive

81 Valja podsjetiti da se, u skladu s člankom 21. stavkom 1. direktive, poziv na nadmetanje za sklapanje ugovora mora objaviti putem obavijesti sastavljene u skladu s njezinim Prilogom XII.; stavkom 5. tog priloga određeno je da obavijest mora biti objavljena u SLEZ-u.

82 Komisija iznosi prigovor, prvo, da francuske vlasti nisu objavile poziv na nadmetanje u SLEZ-u za sve ugovore koji čine dio tog posla jer su podijelile posao za radove elektrifikacije, čime su se ograničile na objavu poziva za samo njih šest.

83 Drugo, obavijesti o šest ugovora koje su francuske vlasti poslale radi objave u SLEZ-u prema mišljenju Komisije nisu ispunile model iz Priloga XII. direktivi jer su podaci iz tih obavijesti nedovoljni da bi se ispunilo nekoliko odjeljaka predviđenih u modelu. Takvo je ponašanje predstavljalo dodatnu povredu članka 21. stavka 1. direktive.

84 Kako je već utvrđeno u točki 80. ove presude, francuske su se vlasti ograničile na objavu poziva na nadmetanje na razini Zajednice za samo šest od 18 ugovora za radove elektrifikacije za koje su trebali objaviti takvu obavijest. Francuska Republika tako nije ispunila obveze koje u pogledu preostalih 12 ugovora ima na temelju članka 21. stavaka 1. i 5. direktive.

85 Valja napomenuti da, prema Francuskoj Republici, obavijesti objavljene u SLEZ-u za šest ugovora za elektrifikaciju nisu potpune.

86 Iz toga proizlazi da Francuska Republika ni u pogledu tih obavijesti nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 21. stavka 1. direktive.

Prigovor koji se odnosi na povredu članka 24. stavaka 1. i 2. direktive

87 Komisija je uložila prigovor u kojem iznosi da je francuske vlasti nisu obavijestile o ishodu natječaja za ugovore za elektrifikaciju, uključujući one za koje je obavijest objavljena u SLEZ-u, što je onemogućilo objavljivanje obavijesti o dodjeli tih ugovora u SLEZ-u te predstavlja povredu obveza koje proizlaze iz članka 24. direktive.

88 Francuska je vlada priznala neispunjenje obveza iz prigovora u pogledu šest ugovora za koje postoji obavijest u SLEZ-u. Što se tiče ostalih ugovora, ona ponavlja svoju tvrdnju da direktiva u nedostatku tehničkih i zemljopisnih podjela nije primjenjiva na te ugovore.

89 Valja podsjetiti da naručitelji koji su dodijelili ugovor moraju u skladu s člankom 24. stavkom 1. direktive obavijestiti Komisiju o rezultatima postupka sklapanja ugovora putem obavijesti. Članak 24. stavak 2. određuje koje se informacije objavljuju u SLEZ-u.

- 90 U ovom je predmetu nesporno da francuske vlasti nisu obavijestile Komisiju o rezultatima 18 postupaka sklapanja ugovora za elektrifikaciju na koje je direktiva bila primjenjiva.
- 91 U skladu s tim valja zaključiti da Francuska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 24. stavaka 1. i 2. direktive.

Prigovor o povredi članka 25. direktive

- 92 Komisija ističe da neispunjenje obveza Francuske Republike iz članaka 21. i 24. direktive podrazumijeva i neispunjenje obveza u pogledu slanja i objave obavijesti iz njezinoga članka 25.
- 93 Valja napomenuti da u skladu s člankom 25. stavkom 1. direktive naručitelji moraju biti u stanju pružiti dokaz o datumu slanja obavijesti predviđenih u člancima 20. do 24. Člankom 25. stavkom 5. propisuje se da se ugovori za koje se u SLEZ-u objavljuje obavijest ne smiju objavljevati prije nego što se ta obavijest pošalje Uredu za službene publikacije Europskih zajednica.
- 94 S obzirom na općenitu formulaciju čini se da se prigovor Komisije odnosi i na slučajeve koji uključuju ugovore za elektrifikaciju za koje se nije mogla poslati ili objaviti u SLEZ-u nikakva obavijest o pozivu na nadmetanje ili dodjeli ugovora i na slučajeve u kojima je poziv na nadmetanje, iako nepotpun, objavljen u SLEZ-u.
- 95 Sud stoga mora razlikovati dvije vrste slučajeva kako bi ocijenio prigovor koji je podnijela Komisija.
- 96 Prvo, što se tiče ugovora za elektrifikaciju za koje nije poslana nikakva obavijest o pozivu na nadmetanje ili dodjeli ugovora radi objave u SLEZ-u, iako je direktiva bila primjenjiva na njih, ne može se smatrati da obveze iz članka 25. stavka 1. direktive nisu ispunjene i to upravo zbog toga što ništa nije poslano, s obzirom na to da je ta odredba primjenjiva samo onda kad je obavijest doista poslana.
- 97 Međutim, budući da su u svim slučajevima obavijesti objavljene u BOAMP-u, valja utvrditi povredu obveza iz članka 25. stavka 5. direktive.
- 98 Drugo, što se tiče slučajeva u kojima su u SLEZ-u objavljeni pozivi na nadmetanje za ugovore o elektrifikaciji, čak i ako se Komisijin prigovor odnosi na njih, u svjetlu spisa dostavljenog Sudu valja istaknuti da te obavijesti navode datume njihova slanja, što Komisija ne osporava, te da su poslana radi objave u BOAMP-u na isti datum.
- 99 U tim okolnostima ne može se smatrati da je u pogledu tih obavijesti došlo do povrede obveza iz članka 25. stavaka 1. i 5.

Prigovor o povredi članka 4. stavka 2. direktive

- 100 Komisija je uputila prigovor da je Francuska Republika počinila povredu članka 4. stavka 2. direktive. Taj se prigovor temelji na činjenici da su svi ugovori o elektrifikaciji objavljeni na državnoj razini, dok su samo neki od njih objavljeni na razini Zajednice, i to nepotpuno.

- 101 Komisija smatra da je razlika između tih dvaju nizova obavijesti objavljenih u BOAMP-u i SLEZ-u takva da navodi na pogrešan zaključak i stavlja u nepovoljniji položaj kandidate iz drugih država članica u usporedbi s njihovim konkurentima iz države članice u kojoj se navedeni ugovori sklapaju. Poduzetnici čije sjedište nije na tom području nemaju toliki interes javljati se na šest različitih poziva na nadmetanje, od kojih je svaki u iznosu tek nešto većem od 5 000 000 ECU, nego na pozive na nadmetanje na oko 100 milijuna ECU. Štoviše, Komisija smatra da će kandidat koji nije upoznat s točnim područjem primjene ugovora obično iznijeti manje konkurentnu cijenu nego kandidat koji je upoznat sa svim ugovorima, ako su sve ostale stavke jednake.
- 102 Francuska vlada prvenstveno ponavlja svoju tvrdnju prema kojoj nije bilo umjetne podjele u ovom predmetu. Ona podredno tvrdi da se primijenjenim postupkom nije diskriminiralo kandidate jer su svi kandidati bili zamoljeni da iznesu svoju ponudu u obliku iznosa koji odstupa naviše ili naniže od popisa cijena koje su predložili naručitelji.
- 103 Valja napomenuti da, u skladu s člankom 4. stavkom 2. direktive, „naručitelji osiguravaju da ne dođe do diskriminacije među dobavljačima, izvođačima ili pružateljima usluga”. [neslužbeni prijevod]
- 104 Uzimajući u obzir narav Komisijina prigovora, prvo valja utvrditi zahtijeva li se tom odredbom nepostojanje diskriminacije među ponuditeljima, uključujući potencijalne ponuditelje.
- 105 U tom smislu valja uzeti u obzir članak 1. stavak 6. direktive kojim se predviđa da „ponuditelj” znači dobavljač, izvođač ili pružatelj usluga koji predaje ponudu.
- 106 Iz toga proizlazi da se članak 4. stavak 2. direktive prilikom referiranja na dobavljače, izvođače ili pružatelje usluga odnosi i na ponuditelje.
- 107 Što se tiče toga odnosi li se ta odredba i na potencijalne ponuditelje, valja utvrditi da se načelo nediskriminacije primjenjuje na sve faze postupka javne nabave te ne samo od trenutka kad izvođač preda ponudu.
- 108 Takvo je tumačenje sukladno cilju direktive, a to je da se konkurentima unutar Zajednice otvore postupci javne nabave na koje se ona primjenjuje. Taj bi cilj bio ugrožen kad bi naručitelj mogao organizirati natječaj na način da se ponuditelji iz država članica u kojima nisu sklopljeni ugovori odvrte od sudjelovanja u natječaju.
- 109 Iz toga slijedi da kad se člankom 4. stavkom 2. direktive zabranjuje diskriminacija među ponuditeljima, njime se tada štiti i one koji su bili odvraceni od nadmetanja jer su bili stavljeni u nepovoljan položaj zbog postupka koji je primijenio naručitelj.
- 110 Drugo, valja utvrditi podrazumijeva li objava na razini Zajednice samo nekih ugovora o elektrifikaciji diskriminaciju u smislu članka 4. stavka 2.
- 111 U vezi s tim valja utvrditi da, zbog nepotpunog objavljivanja na razini Zajednice ugovora o elektrifikaciji na koje se direktiva primjenjuje, ponuditelji iz drugih država članica nisu bili u mogućnosti odlučiti uzevši u obzir sve relevantne informacije koje su im trebale biti dostupne. S druge strane, ponuditelji koji su se mogli konzultirati s BOAMP-om, od kojih

su većina vjerojatno državljani države članice u kojoj su sklopljeni ugovori, imali su informacije o točnom opsegu radova na elektrifikaciji.

- 112 U skladu s tim valja utvrditi da Francuska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 2. direktive.
- 113 Na temelju svih prethodnih razmatranja, valja utvrditi da budući da su francuska tijela nadležna za natječaj za sklapanje ugovora o elektrifikaciji, koji je pokrenut u okrugu Vendée u prosincu 1994.,
- podijelila posao,
 - nisu objavila u SLEZ-u poziv na nadmetanje za sve ugovore sadržane u tom poslu koji su iznad praga određenog u zadnjoj rečenici članka 14. stavka 10. drugog podstavka direktive, nego su se ograničila na samo šest ugovora,
 - nisu prenijela sve informacije koje su predviđene u Prilogu XII. toj direktivi u pogledu šest poziva na nadmetanje objavljenih u SLEZ-u,
 - nisu prenijela Komisiji potrebne informacije o dodjeli svih ugovora sadržanih u tom poslu koji su iznad praga određenog u zadnjoj rečenici članka 14. stavka 10. drugog podstavka direktive,

Francuska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 2. i članka 14. stavaka 1., 10. i 13., te članka 21. stavaka 1. i 5., članka 24. stavaka 1. i 2. i članka 25. stavka 5. direktive.

Troškovi

- 114 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Međutim, prema članku 69. stavku 3. prvoj alineji, Sud može, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, odlučiti da se troškovi podijele ili da svaka stranka snosi svoje troškove.
- 115 S obzirom na to da su i Komisija i Francuska Republika bile djelomično neuspješne, treba im naložiti snošenje vlastitih troškova.

Slijedom navedenog,

SUD,

objavljuje i presuđuje:

1. **Budući da su francuska tijela nadležna za natječaj za sklapanje ugovora o elektrifikaciji, koji je pokrenut u okrugu Vendée u prosincu 1994.,**
 - **podijelila posao,**
 - **nisu objavila u *Službenom listu Europskih zajednica* poziv na nadmetanje za sve ugovore sadržane u tom poslu koji su iznad praga**

određenog u zadnjoj rečenici članka 14. stavka 10. drugog podstavka Direktive Vijeća 93/38/EEZ od 14. lipnja 1993. o usklađivanju postupaka javne nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetsom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru, nego su se ograničila na samo šest ugovora,

- nisu prenijela sve informacije koje su predviđene u Prilogu XII. Direktivi 93/38 u pogledu šest poziva na nadmetanje objavljenih u *Službenom listu Europskih zajednica*,
- nisu prenijela Komisiji potrebne informacije o dodjeli svih ugovora sadržanih u tom poslu koji su iznad praga određenog u zadnjoj rečenici članka 14. stavka 10. drugog podstavka Direktive 93/38,

Francuska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 4. stavka 2. i članka 14. stavaka 1., 10. i 13., te članka 21. stavaka 1. i 5., članka 24. stavaka 1. i 2. i članka 25. stavka 5. direktive.

2. U preostalom dijelu tužba se odbija.
3. Komisija Europskih zajednica i Francuska Republika snose vlastite troškove.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgju 5. listopada 2000.

[Potpisi]

* Jezik postupka: francuski