

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

18. srpnja 2007. (\*)

„Povreda obveze države članice – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze –  
Neizvršenje – Članak 228. UEZ-a – Mjere potrebne za izvršenje presude Suda –  
Raskid ugovora”

U predmetu C-503/04,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 228. UEZ-a, podnesene 7.  
prosinca 2004.,

**Komisija Europskih zajednica**, koju zastupa B. Schima, u svojstvu agenta, s  
izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

protiv

**Savezne Republike Njemačke**, koju zastupaju W.-D. Plessing i C. Schulze-Bahr, u  
svojstvu agenata, uz asistenciju H.-J. Prieß, *Rechtsanwalt*,

tuženika,

koju podupiru:

**Francuska Republika**, koju zastupaju G. de Bergues i J.-C. Gracia, u svojstvu  
agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupaju H. G. Sevenster i D. J. M. de Grave, u  
svojstvu agenata,

**Republika Finska**, koju zastupa T. Pynnä, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za  
dostavu u Luxembourg,

intervenijenti,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: C. W. A. Timmermans (izvjestitelj), predsjednik vijeća, P. Kūris, K.  
Schiemann, J. Makarczyk i J.-C. Bonichot, suci,

nezavisna odvjetnica: V. Trstenjak,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. prosinca 2006.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 28. ožujka 2007.,  
donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Komisija Europskih zajednica tužbom zahtijeva od Suda da utvrdi da je, propuštajući poduzeti mjere koje proizlaze iz presude od 10. travnja 2003., Komisija/Njemačka (C-20/01 i C-28/01, Zb. str. I-3609.) u vezi sa sklapanjem ugovora o prikupljanju otpadnih voda općine Bockhorn (Njemačka) i ugovora o odlaganju otpada grada Brunswicka (Njemačka), Savezna Republika Njemačka povrijedila obveze koje ima na temelju članka 228. stavka 1. UEZ-a, te da naloži toj državi članici da na račun vlastitih sredstava Europske zajednice plati Komisiji novčanu kaznu u iznosu od 31 680 eura za svaki dan kašnjenja provedbe mjera potrebnih kako bi postupila u skladu s tom presudom u pogledu ugovora koji se odnosi na općinu Bockhorn, odnosno u iznosu od 126 720 eura za svaki dan kašnjenja provedbe mjera potrebnih kako bi postupila u skladu s navedenom presudom u pogledu ugovora koji se odnosi na grad Brunswick, i to od datuma donošenja presude do provedbe navedenih mjera.
- 2 Rješenjem predsjednika Suda od 6. lipnja 2005. Francuskoj Republici, Kraljevini Nizozemskoj i Republici Finskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Savezne Republike Njemačke.

### **Pravni okvir**

- 3 Članak 2. stavak 6. Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (SL L 395, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3. - 5.), predviđa:

„Učinci izvršavanja ovlasti iz stavka 1. za ugovor sklopljen nakon odabira utvrđuju se nacionalnim zakonodavstvom.

Nadalje, osim kada se odluka mora ukinuti prije dodjele naknade štete, država članica može predvidjeti da, nakon sklapanja ugovora koji uslijedi nakon odabira, ovlasti tijela nadležnog za postupke pravne zaštite budu ograničene na naknadu štete bilo kojoj osobi koja je pretrpjela štetu zbog kršenja.”

- 4 U skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 89/665:

„Komisija se može pozvati na postupak iz ovog članka ako, prije nego što je ugovor sklopljen, smatra da je došlo do jasnog i nedvojbenog kršenja odredbi Zajednice u području javne nabave tijekom postupka sklapanja ugovora koji je predmet direktiva 71/305/EEZ i 77/62/EEZ.”

### **Presuda Komisija/Njemačka**

5 U točkama 1. i 2. izreke gore navedene presude Komisija/Njemačka, Sud je proglasio i presudio:

- „1. S obzirom da općina Bockhorn (Njemačka) nije raspisala javni natječaj za dodjelu ugovora o prikupljanju otpadnih voda i nije objavila rezultat postupka dodjele ugovora u Dodatku *Službenom listu Europskih zajednica*, Savezna Republika Njemačka u trenutku dodjele tog ugovora o javnim uslugama nije ispunila obveze na temelju zajedničkih odredaba iz članka 8., članka 15. stavka 2. i članka 16. stavka 1. Direktive Vijeća 92/50/EEZ od 18. lipnja 1992. o usklađivanju postupaka sklapanja ugovora o javnim uslugama [SL L 209, str. 1.].
2. S obzirom da je grad Brunswick [Braunschweig] (Njemačka) dodijelio ugovor o odlaganju otpada u pregovaračkom postupku bez prethodne objave poziva na nadmetanje, iako nisu bili ispunjeni uvjeti utvrđeni u članku 11. stavku 3. Direktive 92/50 za sklapanje ugovora na temelju pregovaračkog postupka bez objave poziva na nadmetanje na razini Zajednice, Savezna Republika Njemačka, u trenutku dodjele tog ugovora o javnim uslugama, nije ispunila obveze na temelju članka 8. i članka 11. stavka 3. točke (b) navedene direktive.” [neslužbeni prijevod]

#### **Predsudski postupak**

- 6 Komisija je dopisom od 27. lipnja 2003. pozvala njemačku vladu da je obavijesti o mjerama koje je poduzela u svrhu izvršenja presude Komisija/Njemačka.
- 7 S obzirom da nije bila zadovoljna odgovorom njemačke vlade od 7. kolovoza 2003., Komisija je 17. listopada 2003. pozvala njemačka nadležna tijela da podnesu svoja očitovanja u roku od dva mjeseca.
- 8 U svojem dopisu od 23. prosinca 2003., njemačka vlada pozvala se na dopis koji je početkom prosinca 2003. uputila vladi pokrajine Donja Saska kojim ju je pozvala da osigura poštovanje važećeg zakonodavstva u području javne nabave i obavijesti je o mjerama koje namjerava poduzeti kako bi se spriječile slične povrede u budućnosti. Osim toga, njemačka vlada pozvala se na članak 13. Vergabeverordnunga (njemačka uredba o javnoj nabavi), koji je stupio na snagu 1. veljače 2001. i koji predviđa da su ugovori koje su javni naručitelji sklopili nevažeći ako neuspjeli ponuditelji nisu bili obaviješteni o sklapanju navedenih ugovora barem 14 dana prije njihovog sklapanja. Ta vlada isto tako je istaknula da pravo Zajednice ne zahtijeva raskid dvaju predmetnih ugovora koji su doveli do presude Komisija/Njemačka.
- 9 Komisija je 1. travnja 2004. uputila Saveznoj Republici Njemačkoj obrazloženo mišljenje, na koje je ona odgovorila 7. lipnja 2004.
- 10 Budući da Savezna Republika Njemačka prema mišljenju Komisije nije poduzela mjere potrebne za izvršenje presude Komisija/Njemačka, Komisija je odlučila podnijeti ovu tužbu.

#### **O tužbi**

### *Predmet tužbe*

- 11 S obzirom da je Savezna Republika Njemačka u svojem odgovoru na tužbu upozorila da bi ugovor koji je sklopila općina Bockhorn o prikupljanju otpadnih voda trebalo poništiti 28. veljače 2005., Komisija je u svojem odgovoru navela da ne bi ustrajala ni na tužbi niti na zahtjevu da se naloži plaćanje novčane kazne u mjeri u kojoj se odnose na taj ugovor.
- 12 S obzirom da je Komisija djelomično povukla svoju tužbu, valja je proučiti samo u dijelu koji se odnosi na ugovor koji je grad Brunswick sklopio u vezi s odlaganjem otpada.

### *Dopuštenost*

- 13 Prvo, Savezna Republika Njemačka tvrdi da Komisija nema pravni interes jer nije podnijela zahtjev za tumačenje u smislu članka 102. Poslovnika. Prema mišljenju te države članice, spor u pogledu pitanja o tome koje posljedice proizlaze iz presude Komisija/Njemačka mogao je i trebao biti riješen u okviru zahtjeva za tumačenje navedene presude, a ne u okviru tužbe na temelju članka 228. UEZ-a.
- 14 Međutim, ta se argumentacija ne može prihvatiti.
- 15 U okviru postupka zbog povrede obveze na temelju članka 226. UEZ-a, Sud mora jedino utvrditi da je prekršena odredba prava Zajednice. U skladu s člankom 228. stavkom 1. UEZ-a, dotična država članica mora donijeti mjere potrebne za izvršenje presude Suda (vidjeti u tom smislu presudu od 18. studenoga 2004., Komisija/Njemačka, C-126/03, Zb., str. I-11197., t. 26.). Budući da pitanje o tome koje su mjere potrebne za izvršenje presude kojom se utvrđuje povreda obveze na temelju članka 226. UEZ-a nije predmet takve presude, to pitanje ne može biti predmet zahtjeva za tumačenje te presude (vidjeti u tom smislu i rješenje od 20. travnja 1998., Maindiaux i dr./CES i dr., 146/85 INT i 431/85 INT, Zb., str. 2003., t. 6.).
- 16 Osim toga, upravo u okviru moguće tužbe na temelju članka 228. stavka 2. UEZ-a, država članica koja treba donijeti mjere koje joj se čine da proizlaze iz presude kojom se utvrđuje povreda obveze, utemeljenost takvih mjera treba opravdati ukoliko im Komisija bude prigovorila.
- 17 Drugo, u svojem odgovoru na repliku Savezna Republika Njemačka, koju podupire Kraljevina Nizozemska, zatražila je od Suda da zatvori postupak primjenom članka 92. stavka 2. Poslovnika, jer je tužba postala bespredmetna s obzirom da je, s učinkom od 10. srpnja 2005., ugovor koji je grad Brunswick sklopio u vezi s odlaganjem otpada raskinut.
- 18 U svojim očitovanjima na intervencijske postupke Francuske Republike, Kraljevine Nizozemske i Republike Finske, Komisija odgovara da zadržava interes da od Suda dobije odluku o tome je li Savezna Republika Njemačka, po isteku roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju u skladu s člankom 228. UEZ-a, već postupila u skladu s presudom od 10. travnja 2003., Komisija/Njemačka. Komisija međutim navodi da više nije nužno naložiti plaćanje novčane kazne.

- 19 U tom pogledu valja podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, datum prema kojemu se određuje postojanje povrede obveze na temelju članka 228. UEZ-a datum isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju izdanom na temelju te odredbe (presuda od 18. srpnja 2006., Komisija/Italija, C-119/04, Zb., str. I-6885., t. 27. i navedena sudska praksa).
- 20 U ovom slučaju, u obrazloženom mišljenju koje su njemačka nadležna tijela primila 1. travnja 2004., kako je vidljivo iz prijemnog žiga, naveden je rok od dva mjeseca. Stoga je datum prema kojem se određuje postojanje povrede obveze na temelju članka 228. UEZ-a 1. lipnja 2004. Ugovor koji je grad Brunswick sklopio za odlaganje otpada još nije bio raskinut na taj datum.
- 21 Osim toga, tužba više nije nedopuštena, suprotno onome što je na raspravi navela Savezna Republika Njemačka, na temelju toga što Komisija više ne zahtijeva da se naloži plaćanje novčane kazne.
- 22 S obzirom da je Sud nadležan da naloži novčanu kaznu koju nije predložila Komisija (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska, C-304/02, Zb., str. I-6263., t. 90.), žalba nije nedopuštena zbog činjenice da Komisija procjenjuje da se u određenoj fazi postupka pred Sudom novčana kazna više ne nalaže.
- 23 Treće, s obzirom na prigovor nedopuštenosti na temelju članka 3. Direktive 89/665, na koji se poziva nezavisna odvjetnica u točki 44. svojeg mišljenja, valja napomenuti da poseban postupak predviđen u navedenoj odredbi predstavlja preventivnu mjeru koja ne može odstupati od nadležnosti Komisije niti ih zamijeniti na temelju članaka 226. UEZ-a i 228. UEZ-a (vidjeti u tom smislu presudu od 2. lipnja 2005., Komisija/Grčka, C-394/02, Zb., str. I-4713., t. 27. i navedenu sudsku praksu).
- 24 Iz svega navedenoga proizlazi da je tužba dopuštena.

#### *Meritum*

- 25 Prema mišljenju Komisije, Savezna Republika Njemačka nije poduzela dovoljne mjere kako bi postupila u skladu s presudom od 10. travnja 2003., Komisija/Njemačka, jer ta država članica nije prije datuma isteka roka utvrđenog u obrazloženom mišljenju raskinula ugovor koji je sklopio grad Brunswick u vezi s odlaganjem otpada.
- 26 Savezna Republika Njemačka ponovila je svoje stajalište navedeno u dopisu njemačke vlade od 23. prosinca 2003. da raskidanje ugovora na koje se odnosi ta presuda nije bilo potrebno i navodi da su intervencije navedene u tom dopisu predstavljale dovoljne mjere kako bi se postupilo u skladu s navedenom presudom.
- 27 U tom pogledu valja podsjetiti, kako proizlazi iz točke 12. presude od 10. travnja 2003., Komisija/Njemačka, da su grad Brunswick i Braunschweigsche Kohlebergwerke sklopili ugovor prema kojem je ovaj posljednji odgovoran za odlaganje otpada od kućanstava pomoću termičke obrade za razdoblje od 30 godina počevši od lipnja/srpnja 1999.

- 28 Kako navodi nezavisna odvjetnica u točki 72. svojeg mišljenja, mjere koje je njemačka vlada navela u svojem dopisu od 23. prosinca 2003. namijenjene su isključivo sprečavanju sklapanja novih ugovora koji bi predstavljali povrede obveza sličnih onima utvrđenim u navedenoj presudi. Međutim, one nisu spriječile da ugovor koji je sklopio grad Brunswick nastaviti proizvoditi puni učinak s datumom 1. lipnja 2004.
- 29 Prema tome, s obzirom da navedeni ugovor nije bio raskinut s datumom 1. lipnja 2004., povreda obveze i dalje je postojala na taj datum. Štetan učinak na slobodno pružanje usluga zbog nepoštovanja odredaba Direktive 92/50 trajao je tijekom čitavog izvršenja ugovora sklopljenih uz povredu te direktive (presuda od 10. travnja 2003., Komisija/Njemačka, t. 36.). Osim toga, povreda obveze na taj datum trajala bi još desetljećima uzimajući u obzir dugo razdoblje na koje je dotičan ugovor sklopljen.
- 30 Uzimajući u obzir sve navedene okolnosti, u situaciji poput ove ne može se smatrati da je Savezna Republika Njemačka u pogledu ugovora koji je sklopio grad Brunswick na dan 1. lipnja 2004. poduzela mjere potrebne za izvršenje presude od 10. travnja 2003., Komisija/Njemačka.
- 31 Međutim, Savezna Republika Njemačka, koju podupiru Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska i Republika Finska, ističe da je članku 2. stavku 6. drugom podstavku Direktive 89/665, koji omogućuje državama članicama da u svojem zakonodavstvu predvide da je nakon sklapanja ugovora o dodjeli ugovora o javnoj nabavi moguće uložiti jedino odštetnu tužbu i tako isključiti svaku mogućnost raskida tog ugovora, protivno da povreda obveze u smislu članka 226. UEZ-a po pitanju takvog ugovora povlači obvezu njegovog raskidanja. Prema mišljenju tih država članica, to je također protivno načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, načelu *pacta sunt servanda*, temeljnom pravu na vlasništvo, članku 295. UEZ-a, kao i sudskoj praksi Suda u području vremenskog ograničenja učinka presude.
- 32 Te argumente, međutim, nije moguće prihvatiti.
- 33 Prvo, Sud je u vezi s člankom 2. stavkom 6. drugim podstavkom Direktive 89/665 već utvrdio da, ako je točno da navedena odredba omogućuje državama članicama da zadrže učinke ugovora sklopljenih povredom direktiva u području javne nabave i time štiti legitimna očekivanja ugovornih strana, njezin učinak ne može biti takav, osim ako se ne smanji opseg odredaba Ugovora o EZ-u o uspostavi unutarnjeg tržišta, da se ponašanje javnog naručitelja prema trećima treba smatrati kao da je u skladu s pravom Zajednice nakon sklapanja takvih ugovora (presuda od 10. travnja 2003., Komisija/Njemačka, t. 39.).
- 34 Ako članak 2. stavak 6. drugi podstavak Direktive 89/665 ne utječe na primjenu članka 226. UEZ-a, ne bi mogao utjecati niti na primjenu članka 228. UEZ-a, a da u situaciji kao u ovom slučaju ne smanjuje opseg odredaba Ugovora o uspostavi unutarnjeg tržišta.
- 35 Osim toga, članak 2. stavak 6. drugi podstavak Direktive 89/665, čiji je cilj zajamčiti postojanje učinkovitih pravnih lijekova u svim državama članicama u slučaju povrede prava Zajednice u području javne nabave ili nacionalnih pravila kojima se to pravo prenosi kako bi se osigurala učinkovita primjena direktiva o usklađivanju postupaka

javne nabave (presuda od 12. prosinca 2002., *Universale-Bau i dr.*, C-470/99, Zb., str. I-11617., t. 71.), odnosi se, kako proizlazi iz njegovog teksta, na naknadu štete koju oštećena strana može dobiti od javnog naručitelja zbog kršenja koje je počinio. Ova se odredba, zbog njezine posebnosti, ne može smatrati kao da isto tako uređuje odnose između države članice i Zajednice u kontekstu članka 226. UEZ-a i 228. UEZ-a.

- 36 Drugo, u vezi s načelom pravne sigurnosti i zaštitom legitimnih očekivanja, načelom *pacta sunt servanda* kao i pravom na vlasništvo treba navesti da se, pod pretpostavkom da bi ugovorna strana u slučaju raskida ugovora ta načela i to pravo mogla iskoristiti protiv javnog naručitelja, država članica ne može na to osloniti kako bi opravdala neizvršenje presude kojom se utvrđuje povreda obveze na temelju članka 226. UEZ-a i time izbjegla svoju odgovornost na temelju prava Zajednice (vidjeti analogijom presudu od 17. travnja 2007., *AGM.-COS.MET*, C-470/03, Zb., str. I-2749, t. 72.).
- 37 Treće, u pogledu članka 295. UEZ-a u skladu s kojim „taj ugovor [...] ni na koji način ne dovodi u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sustav vlasništva”, valja podsjetiti da navedeni članak nema učinak izuzimanja sustava vlasništva u državama članicama od temeljnih pravila Ugovora (presuda od 13. svibnja 2003., *Komisija/Španjolska*, C-463/00, Zb., str. I-4581., t. 67. i navedena sudska praksa). Posebnosti sustava vlasništva u državi članici ne mogu se stoga opravdati kontinuiranom povredom obveze koja se sastoji od prepreke slobodnom pružanju usluga nepoštovanjem odredaba Direktive 92/50.
- 38 Nadalje, valja podsjetiti da se država članica ne može pozvati na odredbe, prakse ili situacije iz svojeg unutarnjeg pravnog poretka kako bi opravdala nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Zajednice (navedena presuda *Komisija/Italija*, t. 25. i navedena sudska praksa).
- 39 Četvrto, u pogledu sudske prakse Suda u području vremenskog ograničenja učinka presude, dovoljno je utvrditi da to ograničenje ni u kojem slučaju ne opravdava neizvršenje presude kojom se utvrđuje povreda obveze na temelju članka 226. UEZ-a.
- 40 U pogledu ugovora koji je sklopio grad Brunswick valja stoga utvrditi da Savezna Republika Njemačka 1. lipnja 2004. nije poduzela mjere za izvršenje navedene presude od 10. travnja 2003., *Komisija/Njemačka*, iako to više ne vrijedi za razdoblje u kojem je Sud preispitivao činjenice. Slijedom navedenog, nalaganje novčane kazne, koju Komisija više ne zahtijeva, nije opravdano.
- 41 Osim toga, na temelju ovih okolnosti nije potrebno naložiti plaćanje paušalnog iznosa.
- 42 Stoga valja utvrditi da Savezna Republika Njemačka, ne poduzevši mjere potrebne za izvršenje presude od 10. travnja 2003., *Komisija/Njemačka* u roku koji je Komisija utvrdila u obrazloženom mišljenju u skladu s člankom 228. UEZ-a, u vezi sa sklapanjem ugovora za odlaganje otpada grada Brunswicka, nije ispunila obveze iz navedenog članka.

### **Troškovi**

43 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, na zahtjev protivne stranke, svakoj stranci koja izgubi spor nalaže se snošenje troškova. Budući da je Komisija zatražila da se Saveznoj Republici Njemačkoj naloži plaćanje troškova i s obzirom da ova posljednja nije uspjela u svom zahtjevu, valja joj naložiti da snosi troškove. U skladu sa stavkom 4. prvim podstavkom istog članka, Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska i Republika Finska, kao intervenijenti, snose svoje troškove.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Ne poduzevši mjere potrebne za izvršenje presude od 10. travnja 2003., Komisija/Njemačka (C-20/01 i C-28/01) u roku koji je Komisija utvrdila u obrazloženom mišljenju u skladu s člankom 228. UEZ-a, u vezi sa sklapanjem ugovora za odlaganje otpada grada Brunswicka, Savezna Republika Njemačka nije ispunila obveze iz navedenog članka.**
- 2. Saveznoj Republici Njemačkoj nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Francuska Republika, Kraljevina Nizozemska i Republika Finska snose svoje troškove.**

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: njemački.