Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δέκατο τμήμα)

της 13ης Φεβρουαρίου 2025*

«Προδικαστική παραπομπή – Μεταφορές – Δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές – Κανονισμός (ΕΚ) 1370/2007 – Υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών με λεωφορείο – Άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′ – Ανάθεση συμβάσεων παροχής υπηρεσιών – Ανάθεση συμβάσεως παροχής δημόσιων επιβατικών μεταφορών με λεωφορείο – Ανάθεση υπό μορφή συμβάσεως παραχώρησης υπηρεσιών – Απευθείας ανάθεση από αρμόδια τοπική αρχή σε εγχώριο φορέα – Άρθρο 5, παράγραφος 3 – Διαδικασία ανάθεσης μέσω διαγωνισμού – Ανάθεση συμβάσεως παροχής δημόσιων επιβατικών μεταφορών με λεωφορείο από άλλη αρμόδια αρχή – Συμμετοχή του εγχώριου φορέα – Προϋποθέσεις»

Στην υπόθεση C-684/23,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το administratīvā rajona tiesa (διοικητικό πρωτοδικείο, Λεττονία) με απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2023, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 15 Νοεμβρίου 2023, στο πλαίσιο της δίκης

«Latvijas Sabiedriskais Autobuss» SIA

κατά

Iepirkumu uzraudzības birojs,

«Autotransporta direkcija» VSIA,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δέκατο τμήμα),

συγκείμενο από τους I. Jarukaitis, πρόεδρο του τετάρτου τμήματος, ασκούντα καθήκοντα προέδρου του δεκάτου τμήματος, E. Regan (εισηγητή) και Z. Csehi, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: T. Ćapeta

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η «Latvijas Sabiedriskais Autobuss» SIA, εκπροσωπούμενη από τον A. Hartpenga, advokāte,

* Γλώσσα διαδικασίας: η λεττονική.

– η «Autotransporta direkcija» VSIA, εκπροσωπούμενη από τον A. Caune, valdes priekšsēdētājs, και τον T. Vectirāns, valdes loceklis,

– η Λεττονική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον E. Bārdiņš, καθώς και από τις J. Davidoviča και K. Pommere,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τον P. Messina και την I. Rubene,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ', και παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70 (ΕΕ 2007, L 315, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/2338 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2016 (ΕΕ 2016, L 354, σ. 22) (στο εξής: κανονισμός 1370/2007).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, της «Latvijas Sabiedriskais Autobuss» SIA, εταιρίας λεττονικού δικαίου, και, αφετέρου, της Iepirkumu uzraudzības birojs (υπηρεσίας εποπτείας των δημόσιων συμβάσεων, Λεττονία) (στο εξής: ΥΕΔΣ) και της «Autotransporta direkcija» VSIA (στο εξής: ATD), δημόσιας επιχείρησης αρμόδιας για την οργάνωση των υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών στη Λεττονία, με αντικείμενο την παραχώρηση του δικαιώματος παροχής υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών με λεωφορεία στο δίκτυο γραμμών περιφερειακού ενδιαφέροντος στην πόλη Ventspils (Λεττονία).

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Ο κανονισμός 1370/2007

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 6, 7 και 18 του κανονισμού 1370/2007 έχουν ως εξής:

«(6) Πολλά κράτη μέλη έχουν εκδώσει νομοθεσία που προβλέπει τη χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων και την ανάθεση συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας, τουλάχιστον για ένα τμήμα της οικείας αγοράς δημοσίων μεταφορών, με βάση διαφανείς και δίκαιες διαδικασίες διαγωνισμού. Το αποτέλεσμα ήταν ότι αυξήθηκαν αισθητά οι εμπορικές συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών και ότι πολλοί φορείς δημοσίων υπηρεσιών παρέχουν πλέον δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη. Ωστόσο, η εξέλιξη των εθνικών νομοθεσιών οδήγησε σε ανομοιότητες στις εφαρμοζόμενες διαδικασίες και δημιούργησε νομική ανασφάλεια όσον αφορά τα

δικαιώματα των φορέων δημοσίων υπηρεσιών και τα καθήκοντα των αρμοδίων αρχών. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1969, περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών [(ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 100)], δεν πραγματεύεται ούτε τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να ανατίθενται στην [Ευρωπαϊκή] Κοινότητα οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας ούτε, ιδίως, τις περιστάσεις υπό τις οποίες θα πρέπει να αποτελούν αντικείμενο διαγωνισμού. Για τον λόγο αυτόν, το κοινοτικό νομικό πλαίσιο οφείλει να εκσυγχρονισθεί.

(7) Οι πραγματοποιηθείσες μελέτες και οι εμπειρίες κρατών μελών στα οποία ο ανταγωνισμός στον τομέα των δημοσίων μεταφορών υφίσταται από ετών δείχνουν ότι, με τις κατάλληλες διασφαλίσεις, η καθιέρωση ελεγχόμενου ανταγωνισμού μεταξύ φορέων καθιστά τις υπηρεσίες πιο ελκυστικές και καινοτόμες και λιγότερο ακριβές, χωρίς να παρεμποδίζει την εκτέλεση των συγκεκριμένων καθηκόντων που ανατίθενται στους φορείς δημοσίων υπηρεσιών. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε την προσέγγιση αυτή, στο πλαίσιο της κοινώς γνωστής διαδικασίας της Λισαβόνας, της 28ης Μαρτίου 2000, καλώντας την Επιτροπή, το Συμβούλιο [της Ευρωπαϊκής Ένωσης] και τα κράτη μέλη, έκαστο εξ αυτών σύμφωνα με τις αντίστοιχες αρμοδιότητές του, "να επισπεύσουν τη φιλελευθεροποίηση σε τομείς όπως οι μεταφορές".

[…]

(18) Με την επιφύλαξη των σχετικών διατάξεων του εθνικού δικαίου, κάθε τοπική αρχή ή, ελλείψει αυτής, κάθε εθνική αρχή, μπορεί να επιλέγει να παρέχει η ίδια δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών στην περιοχή της δικαιοδοσίας της ή να τις αναθέτει, χωρίς διαγωνισμό, σε εγχώριο φορέα. Ωστόσο, για να εξασφαλίζονται ισότιμοι όροι ανταγωνισμού, αυτή η δυνατότητα αυτοτελούς παροχής χρειάζεται να ελέγχεται αυστηρά. Η αρμόδια αρχή ή η ομάδα αρχών που παρέχει ολοκληρωμένες δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών, συλλογικά ή μέσω των μελών της, θα πρέπει να ασκεί τον απαιτούμενο έλεγχο. Επιπλέον, θα πρέπει να απαγορεύεται σε αρμόδια αρχή, η οποία παρέχει η ίδια υπηρεσίες μεταφορών, ή σε εγχώριο φορέα να συμμετέχουν σε διαδικασίες διαγωνισμού εκτός του εδάφους της εν λόγω αρχής. Θα πρέπει επίσης να επιτρέπεται στην αρχή που ελέγχει τον εγχώριο φορέα να απαγορεύει τη συμμετοχή του φορέα αυτού σε διαγωνισμούς που διοργανώνονται εντός του εδάφους της. […]»

4 Το άρθρο 1 του κανονισμού 1370/2007, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Ο σκοπός του παρόντος κανονισμού είναι να καθορίσει, σύμφωνα με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, τον τρόπο με τον οποίον οι αρμόδιες αρχές μπορούν να ενεργούν στον τομέα των δημοσίων επιβατικών μεταφορών για να εξασφαλίζουν την προσφορά υπηρεσιών γενικού συμφέροντος, οι οποίες θα είναι, μεταξύ άλλων, πολυπληθέστερες, ασφαλέστερες, υψηλότερης ποιότητας ή λιγότερο δαπανηρές, από εκείνες που θα μπορούσαν να προσφέρουν από μόνες τους οι δυνάμεις της αγοράς.»

5 Το άρθρο 2 του κανονισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς του παρόντος κανονισμού, νοούνται ως:

[…]

β) “αρμόδια αρχή”: κάθε δημόσια αρχή ή ομάδα δημοσίων αρχών κράτους μέλους ή κρατών μελών, η οποία έχει την εξουσία να επεμβαίνει στις δημόσιες επιβατικές μεταφορές σε δεδομένη γεωγραφική περιοχή, ή κάθε άλλο όργανο στο οποίο έχει ανατεθεί τέτοια αρμοδιότητα·

γ) “αρμόδια τοπική αρχή”: κάθε αρμόδια αρχή της οποίας η γεωγραφική περιοχή δικαιοδοσίας δεν είναι εθνική·

[…]

η) “απευθείας ανάθεση”: ανάθεση σύμβασης δημόσιας υπηρεσίας σε συγκεκριμένο φορέα δημόσιας υπηρεσίας χωρίς να προηγηθεί διαδικασία διαγωνισμού·

ι) “σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας”: μια ή περισσότερες νομικά δεσμευτικές πράξεις, οι οποίες δηλώνουν τη συμφωνία μεταξύ αρμόδιας αρχής και φορέα δημόσιας υπηρεσίας για την ανάθεση στον εν λόγω φορέα δημόσιας υπηρεσίας της διαχείρισης και λειτουργίας των υπηρεσιών δημοσίων επιβατικών μεταφορών των υποκειμένων στις υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας· η σύμβαση μπορεί, ανάλογα με το δίκαιο των κρατών μελών, να συνίσταται επίσης σε απόφαση λαμβανόμενη από την αρμόδια αρχή:

– υπό μορφή ατομικής νομοθετικής ή κανονιστικής πράξης, ή

– περιέχουσα όρους υπό τους οποίους η αρμόδια αρχή παρέχει η ίδια τις υπηρεσίες, ή αναθέτει την παροχή τους σε εγχώριο φορέα·

ι) “εγχώριος φορέας”: νομικώς ανεξάρτητη οντότητα, επί της οποίας η αρμόδια τοπική αρχή, ή τουλάχιστον μία αρμόδια τοπική αρχή στην περίπτωση ομάδας αρχών, ασκεί έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των υπηρεσιακών μονάδων της·

[…]».

6 Το άρθρο 5 του εν λόγω κανονισμού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ανάθεση συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας», ορίζει τα εξής:

«1. Οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας ανατίθενται σύμφωνα με τους κανόνες που καθορίζονται στον παρόντα κανονισμό. Ωστόσο, οι συμβάσεις υπηρεσιών ή οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας, όπως ορίζονται με την οδηγία 2004/17/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 1),] ή την οδηγία 2004/18/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 114)], για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών με το λεωφορείο ή το τραμ, ανατίθενται σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπουν οι εν λόγω οδηγίες, εφόσον οι συμβάσεις αυτές δεν λαμβάνουν μορφή συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών κατά τα οριζόμενα στις οδηγίες αυτές. Όταν οι συμβάσεις ανατίθενται σύμφωνα με τις οδηγίες 2004/17/ΕΚ ή 2004/18/ΕΚ, οι διατάξεις των παραγράφων 2 έως 6 του παρόντος άρθρου δεν εφαρμόζονται.

2. Εφόσον το εθνικό δίκαιο δεν το απαγορεύει, κάθε αρμόδια τοπική αρχή, είτε είναι μεμονωμένη αρχή είτε ομάδα αρχών που παρέχει ολοκληρωμένες υπηρεσίες δημόσιων επιβατικών μεταφορών,

μπορεί να αποφασίζει να παρέχει η ίδια υπηρεσίες δημόσιων επιβατικών μεταφορών ή να αναθέτει συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας απευθείας σε νομικώς διακριτή οντότητα επί της οποίας η αρμόδια τοπική αρχή ή, στην περίπτωση ομάδας αρχών μία τουλάχιστον αρμόδια τοπική αρχή, ασκεί έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των δικών της τμημάτων.

[…]

Όποτε αρμόδια τοπική αρχή λαμβάνει τέτοια απόφαση, εφαρμόζονται τα εξής:

[…]

β) η προϋπόθεση για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου είναι ότι ο εγχώριος φορέας και κάθε οντότητα στην οποία ο φορέας αυτός έχει κάποια επιρροή, έστω και ελάχιστη, ασκούν τις δραστηριότητές τους στο πεδίο των δημοσίων επιβατικών μεταφορών εντός του εδάφους της αρμόδιας τοπικής αρχής, παρά την ύπαρξη τυχόν εξωτερικών γραμμών ή άλλων βοηθητικών στοιχείων της δραστηριότητας αυτής που εισέρχονται στο έδαφος γειτονικών αρμόδιων τοπικών αρχών, και δεν μετέχουν σε διαγωνισμούς που αφορούν την παροχή δημοσίων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών και διοργανώνονται εκτός του εδάφους της αρμόδιας τοπικής αρχής·

γ) παρά το στοιχείο β), εγχώριος φορέας μπορεί να συμμετέχει σε δίκαιους διαγωνισμούς αρχής γενομένης δύο έτη πριν από τη λήξη της σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας που του έχει ανατεθεί απευθείας, υπό την προϋπόθεση ότι έχει αποφασισθεί οριστικά ότι οι δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών που διέπει η σύμβαση του εγχώριου φορέα θα υποβληθούν σε δίκαιο διαγωνισμό και ότι ο εν λόγω εγχώριος φορέας δεν έχει συνάψει άλλη σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας με απευθείας ανάθεση·

[…]

3. Κάθε αρμόδια αρχή που προσφεύγει σε τρίτον, άλλον από τον εγχώριο φορέα, αναθέτει τις συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας βάσει διαδικασίας διαγωνισμού, εξαιρουμένων των περιπτώσεων των παραγράφων 3α, 4, 4α, 4β, 5 και 6. Η διαδικασία διαγωνισμού που ακολουθείται είναι ανοικτή σε όλους τους φορείς, δίκαιη και επιτρέπει την τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της μη διακριτικής μεταχείρισης. […]

[…]

5. Σε περίπτωση διακοπής των υπηρεσιών ή επικείμενου κινδύνου τέτοιας κατάστασης, η αρμόδια αρχή μπορεί να λαμβάνει έκτακτα μέτρα.

Τα έκτακτα μέτρα έχουν τη μορφή απευθείας ανάθεσης ή επίσημης συμφωνίας παράτασης της σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας ή επιβολής ορισμένων υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Ο φορέας παροχής δημόσιας υπηρεσίας έχει το δικαίωμα να προσβάλει την απόφαση για επιβολή ορισμένων υποχρεώσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Η περίοδος για την οποία σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας ανατίθεται, παρατείνεται ή επιβάλλεται από έκτακτα μέτρα δεν υπερβαίνει τα 2 έτη.»

Η οδηγία 2014/23/ΕΕ

7 Το άρθρο 5 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ 2014, L 94, σ. 1), το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

1) ως “συμβάσεις παραχώρησης”, νοούνται συμβάσεις παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών, ως ορίζονται στα στοιχεία α) και β):

[…]

β) ως “σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών” νοείται η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτεται εγγράφως μέσω της οποίας μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την παροχή και διαχείριση υπηρεσιών άλλων από την εκτέλεση έργων που αναφέρεται στο σημείο α) σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, το δε αντάλλαγμα για αυτή συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των υπηρεσιών οι οποίες αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης είτε στο δικαίωμα αυτό μαζί με καταβολή πληρωμής·

Η ανάθεση σύμβασης παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών συνεπάγεται τη μεταβίβαση στον παραχωρησιούχο του λειτουργικού κινδύνου που απορρέει από την εκμετάλλευση των εν λόγω έργων ή υπηρεσιών και ο οποίος συμπεριλαμβάνει κίνδυνο ζήτησης ή προσφοράς ή αμφοτέρων. Ο παραχωρησιούχος θεωρείται ότι αναλαμβάνει λειτουργικό κίνδυνο όταν, υπό φυσιολογικές συνθήκες λειτουργίας, δεν υπάρχει εγγύηση για την απόσβεση της επένδυσης ή των δαπανών που πραγματοποιήθηκαν κατά την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης παραχώρησης. Το τμήμα του κινδύνου που μεταβιβάζεται στον παραχωρησιούχο περιλαμβάνει την πραγματική έκθεση στις αστάθμητες συνθήκες της αγοράς, που συνεπάγεται ότι οιαδήποτε πιθανή εκτιμώμενη απώλεια του παραχωρησιούχου δεν πρέπει να είναι απλώς ονομαστική ή αμελητέα·

[…]».

8 Το άρθρο 10 της οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Εξαιρέσεις οι οποίες εφαρμόζονται σε συμβάσεις παραχώρησης που ανατίθενται από αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς», ορίζει στην παράγραφο 3 τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται […] σε συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών κατά την έννοια του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1370/2007.»

Το λεττονικό δίκαιο

9 Το άρθρο 8 του Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums (νόμου περί υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών), της 14ης Ιουλίου 2007 (*Latvijas Vēstnesis*, 2007, αριθ. 106), προβλέπει στις παραγράφους 2 και 3 τα εξής:

«2. Η αναθέτουσα αρχή οργανώνει τη σύναψη συμβάσεων παροχής υπηρεσιών δημοσίων μεταφορών σύμφωνα με τον Publisko iepirkumu likums (νόμο περί δημοσίων συμβάσεων) ή τις

νομοθετικές διατάξεις που διέπουν τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης, εφόσον ο παρών νόμος δεν ορίζει διαφορετικά.

3. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναθέσει απευθείας το δικαίωμα παροχής υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών, χωρίς να ακολουθήσει τη διαδικασία σύναψης σύμβασης για την παροχή υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου, στις περιπτώσεις και σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στον κανονισμό 1370/2007. […]»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

Η επίμαχη στην κύρια δίκη δημόσια σύμβαση

10 Στις 19 Μαΐου 2021 η ATD, ως αναθέτουσα αρχή, προκήρυξε ανοικτό διαγωνισμό για την παραχώρηση του δικαιώματος παροχής υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών με λεωφορεία στο δίκτυο γραμμών περιφερειακού ενδιαφέροντος, στο πλαίσιο του οποίου οι προσφορές έπρεπε να υποβληθούν έως τις 30 Αυγούστου 2021 (στο εξής: επίμαχη στην κύρια δίκη δημόσια σύμβαση). Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης υπέβαλε προσφορά στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, μεταξύ άλλων και για το τμήμα «Ventspils».

11 Με απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2022 (στο εξής: απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2022), η ATD απέρριψε την προσφορά αυτή και ανέθεσε την επίμαχη στην κύρια δίκη δημόσια σύμβαση σε εταιρία της οποίας το κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου στον Δήμο Ventspils, ήτοι στη Ventspils Reiss PSIA (στο εξής: VR).

Η απευθείας ανατεθείσα σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας

12 Στις 13 Ιανουαρίου 2012 ο Δήμος Ventspils, ως αρμόδια τοπική αρχή, ανέθεσε απευθείας στην VR, υπό την ιδιότητά της ως εγχώριου φορέα, σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας για την παροχή υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών με λεωφορεία στην πόλη Ventspils, η οποία επρόκειτο να λήξει στις 31 Δεκεμβρίου 2023 (στο εξής: απευθείας ανατεθείσα σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας).

13 Στις 27 Σεπτεμβρίου 2019 ο ως άνω δήμος αποφάσισε να επισπεύσει την ημερομηνία λήξεως της συμβάσεως για τις 30 Σεπτεμβρίου 2021 και να προκηρύξει διαγωνισμό με αντικείμενο το δικαίωμα παροχής υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών στην πόλη Ventspils. Η εν λόγω σύμβαση προέβλεπε πάντως ότι η διάρκειά της μπορούσε να παραταθεί στις περιπτώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 5, του κανονισμού 1370/2007.

14 Στις 31 Μαρτίου 2021 ο Δήμος Ventspils προκήρυξε διαγωνισμό για την παροχή υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών με λεωφορεία στην εν λόγω πόλη.

15 Στις 2 Σεπτεμβρίου 2021, λόγω της καθυστέρησης της διαδικασίας του διαγωνισμού, ο δήμος αποφάσισε, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 5, του κανονισμού 1370/2007, να παρατείνει την απευθείας ανατεθείσα σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας μέχρι τη σύναψη νέας σύμβασης ή, το αργότερο, έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2022.

16 Στις 10 Σεπτεμβρίου 2021 η διαδικασία του διαγωνισμού διακόπηκε, κατόπιν αποφάσεως της ΥΕΔΣ, λόγω της ανάγκης τροποποιήσεως της συγγραφής υποχρεώσεων.

17 Στις 19 Σεπτεμβρίου 2021 ο Δήμος Ventspils προκήρυξε διαγωνισμό για την παροχή υπηρεσιών δημόσιων μεταφορών με λεωφορεία στην εν λόγω πόλη.

18 Στις 22 Σεπτεμβρίου 2022, λόγω της καθυστέρησης της διαδικασίας του διαγωνισμού, ο δήμος αποφάσισε, βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 5, του κανονισμού 1370/2007, να παρατείνει την απευθείας ανατεθείσα σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας μέχρι τη σύναψη νέας σύμβασης ή, το αργότερο, έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2023.

19 Την 1η Ιουνίου 2023 η εν λόγω διαδικασία διαγωνισμού διακόπηκε, κατόπιν αποφάσεως της ΥΕΔΣ, λόγω της ανάγκης εξάλειψης των ανακολουθιών στη συγγραφή υποχρεώσεων.

Η εθνική ένδικη διαδικασία σχετικά με την επίμαχη στην κύρια δίκη δημόσια σύμβαση

20 Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης προσέβαλε ενώπιον της ΥΕΔΣ την απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2022, υποστηρίζοντας ότι η ATD όφειλε να αποκλείσει την VR από τον επίμαχο στην κύρια δίκη διαγωνισμό, διότι δεν τηρήθηκε το προβλεπόμενο στο άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του κανονισμού 1370/2007 χρονικό όριο της διετίας, εντός της οποίας μπορούσε να γίνει δεκτή η συμμετοχή του εγχώριου αυτού φορέα σε τέτοια διαδικασία αναθέσεως μέσω διαγωνισμού.

21 Με απόφαση της 6ης Φεβρουαρίου 2023, η ΥΕΔΣ επικύρωσε την απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2022, με την αιτιολογία ότι όλες οι προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του κανονισμού 1370/2007 πληρούνταν κατά την ημερομηνία που είχε οριστεί για την υποβολή των προσφορών, ήτοι στις 30 Αυγούστου 2021. Κατά την ΥΕΔΣ, η απευθείας ανατεθείσα σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας παρατάθηκε έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2023 σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 5, του ως άνω κανονισμού, προκειμένου να διασφαλιστεί η αδιάλειπτη παροχή της υπηρεσίας δημόσιων μεταφορών στην περιφέρεια του Δήμου Ventspils. Όσον αφορά το ζήτημα της ενδεχόμενης ύπαρξης παράνομης κρατικής ενισχύσεως, αυτό έπρεπε να εκτιμηθεί στο πλαίσιο όχι μιας ανοικτής και διαφανούς διαδικασίας συνάψεως συμβάσεως, όπως ο επίμαχος στην κύρια δίκη διαγωνισμός τον οποίο διοργάνωσε η ATD, αλλά στο πλαίσιο των αποφάσεων που έλαβε και των συμβάσεων που συνήψε ο εν λόγω δήμος.

22 Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης άσκησε ένδικη προσφυγή κατά της αποφάσεως της 6ης Φεβρουαρίου 2023 ενώπιον του administratīvā rajona tiesa (διοικητικού πρωτοδικείου, Λεττονία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου.

23 Κατά την προσφεύγουσα της κύριας δίκης, η ΥΕΔΣ δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι η παράταση της απευθείας ανατεθείσας σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, ως έκτακτο μέτρο δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 5, του κανονισμού 1370/2007, ισοδυναμεί με σύναψη νέας σύμβασης με απευθείας ανάθεση, κατά παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του ως άνω κανονισμού.

24 Εξάλλου, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης δεν αμφισβητεί ότι, όταν υποβλήθηκε η προσφορά, δηλαδή κατά το διάστημα μεταξύ της 19ης Μαΐου και της 30ής Αυγούστου 2021, δεν συνέτρεχε παράβαση του προβλεπόμενου στην τελευταία αυτή διάταξη χρονικού ορίου της διετίας πριν από τη λήξη τη απευθείας ανατεθείσας συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας, δεδομένου ότι η σύμβαση αυτή είχε παραταθεί έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2021. Εντούτοις, κατά την άποψή της, η κατάσταση αυτή θα έπρεπε να επανεξεταστεί κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο εκδόθηκε η απόφαση περί αναθέσεως της επίμαχης στην κύρια δίκη δημόσιας συμβάσεως. Κατά το χρονικό

αυτό σημείο, ήτοι στις 7 Δεκεμβρίου 2022, η λήξη της απευθείας ανατεθείσας συμβάσεως παροχής δημόσιας υπηρεσίας είχε μετατεθεί στις 30 Σεπτεμβρίου 2023, οπότε η προσφορά είχε, στην πραγματικότητα, υποβληθεί εκτός της προβλεπόμενης στην εν λόγω διάταξη διετίας, η οποία, λόγω της μετάθεσης της ως άνω ημερομηνίας, άρχισε μόλις στις 30 Σεπτεμβρίου 2021.

25 Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης υποστηρίζει επίσης ότι η σύντμηση, από τον Δήμο Ventspils, της διάρκειας της απευθείας ανατεθείσας σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας, ακολουθούμενη από την επανειλημμένη παράταση της σύμβασης αυτής προκειμένου η VR να μπορέσει να συμμετάσχει στον διαγωνισμό που διοργάνωσε η ATD, συνιστά πρακτική η οποία είναι, αυτή καθεαυτήν, αντίθετη προς τον επιδιωκόμενο από τον κανονισμό 1370/2007 σκοπό, που συνίσταται στη μείωση των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού που θα προέκυπταν αν επιτρεπόταν στους εν λόγω παρόχους υπηρεσιών να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς και να οργανώνουν υπηρεσίες δημόσιων μεταφορών εκτός του εδάφους της οικείας αρμόδιας τοπικής αρχής. Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης διερωτάται επίσης αν ο εν λόγω δήμος είχε το δικαίωμα να αποφασίσει να παρατείνει την απευθείας ανατεθείσα σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, δεδομένου ότι η επιμήκυνση ή η καθυστέρηση της διαδικασίας διαγωνισμού δεν μπορεί, εν γένει, να θεωρηθεί ως επείγουσα περίπτωση, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 5, του ως άνω κανονισμού.

26 Η ΥΕΔΣ και η ATD εκτιμούν ότι η «αρχή του θεμιτού ανταγωνισμού» δεν παραβιάστηκε, δεδομένου ότι η εκτέλεση της σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας που συνήφθη μετά την ανάθεση της επίμαχης στην κύρια δίκη δημόσιας σύμβασης δεν επρόκειτο να αρχίσει πριν από την 1η Ιουλίου 2024, οπότε η VR δεν θα λάμβανε αμοιβή ούτε για την εκτέλεση της απευθείας ανατεθείσας σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας ούτε για την εκτέλεση της σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας που συνήφθη στο πλαίσιο του επίμαχου στην κύρια δίκη διαγωνισμού.

27 Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι οφείλει να εξετάσει τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ', του κανονισμού 1370/2007 στο πλαίσιο διαδικασίας αναθέσεως μέσω διαγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού.

28 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι ο γενικός εισαγγελέας H. Saugmandsgaard Øe, με τις προτάσεις του στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Mobit και Autolinee Toscane (C-350/17 και C-351/17, EU:C:2018:869, σημεία 89 έως 104), έκρινε ότι η μη τήρηση της προβλεπόμενης στο άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007 απαίτησης περί περιορισμού των δραστηριοτήτων του εγχώριου φορέα δεν μπορεί να ασκεί επιρροή σε διαδικασία ανάθεσης μέσω διαγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 5 παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού. Μολονότι η συλλογιστική αυτή θα μπορούσε να ισχύει κατ' αναλογίαν και για το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ', του κανονισμού, εντούτοις, γεγονός παραμένει, κατά το αιτούν δικαστήριο, ότι, αφενός, το Δικαστήριο δεν εξέτασε, με την απόφαση της 21ης Μαρτίου 2019, Mobit και Autolinee Toscane (C-350/17 και C-351/17, EU:C:2019:237), τη σχέση μεταξύ της παραγράφου 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', και της παραγράφου 3 του άρθρου 5 του εν λόγω κανονισμού και, αφετέρου, η πλήρης αποτελεσματικότητα των περιορισμών που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχεία β' και γ', του ίδιου κανονισμού θα μπορούσε να θιγεί αν η τήρησή τους δεν ελεγχόταν στο πλαίσιο της διαδικασίας αναθέσεως μέσω διαγωνισμού.

29 Συγκεκριμένα, από την αιτιολογική σκέψη 18 του κανονισμού 1370/2007 συνάγεται ότι η απευθείας ανάθεση δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών η οποία αφορά τις επιβατικές μεταφορές πρέπει να ρυθμίζεται αυστηρά, προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση ισότιμων όρων ανταγωνισμού. Επομένως, η απευθείας ανάθεση μιας τέτοιας συμβάσεως πρέπει να θεωρηθεί ως οικονομικό πλεονέκτημα το οποίο δεν θα μπορούσε να λάβει οποιοσδήποτε επιχειρηματίας υπό τις συνήθεις συνθήκες της αγοράς, με αποτέλεσμα το πλεονέκτημα αυτό και οι σχετικές πληρωμές να επηρεάζουν τον ανταγωνισμό. Για τον λόγο αυτόν, το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β′, του κανονισμού απαγορεύει στους εγχώριους φορείς να συμμετέχουν σε διαδικασίες αναθέσεως μέσω διαγωνισμού εκτός του εδάφους της αρμόδιας τοπικής αρχής. Τούτου λεχθέντος, προκειμένου να προωθηθεί το άνοιγμα της αγοράς των υπηρεσιών δημοσίων μεταφορών, ο εν λόγω κανονισμός προβλέπει, στο άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, εξαίρεση από την απαγόρευση αυτή, υπό την προϋπόθεση της τηρήσεως ορισμένων προϋποθέσεων, οι οποίες επικεντρώνονται στην παραίτηση από την παροχή απευθείας ανατεθείσας υπηρεσίας. Οι αποφάσεις σχετικά με τη μελλοντική οργάνωση των οικονομικών δραστηριοτήτων του εγχώριου φορέα επηρεάζουν την τιμή που προτείνει ο προσφέρων. Επομένως, προκειμένου να διασφαλιστούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού, είναι απαραίτητο οι προϋποθέσεις που προβλέπει η τελευταία αυτή διάταξη να ελέγχονται στο πλαίσιο των διαδικασιών αναθέσεως μέσω διαγωνισμού.

30 Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι είναι αναγκαίο να υποβληθεί στο Δικαστήριο, κατά πρώτον, το ερώτημα αν, στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007, πρέπει να εξετάζονται οι προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του εν λόγω κανονισμού, οι οποίες διέπουν τη συμμετοχή εγχώριου φορέα σε διαδικασία διαγωνισμού.

31 Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ως άνω ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει, κατά δεύτερον, να ασχοληθεί με την ερμηνεία των προϋποθέσεων του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, και να εξετάσει την εφαρμογή τους στα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της κύριας δίκης. Από τη εν λόγω διάταξη προκύπτει ότι ένας εγχώριος φορέας μπορεί να συμμετάσχει σε ανοικτό διαγωνισμό, υπό την προϋπόθεση ότι, πρώτον, η λήξη της απευθείας ανατεθείσας σύμβασης παροχής υπηρεσιών επέρχεται εντός δύο ετών, δεύτερον, έχει αποφασισθεί οριστικά ότι οι δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών που διέπει η εν λόγω σύμβαση θα υποβληθούν σε δίκαιο διαγωνισμό και, τρίτον, ο εγχώριος φορέας δεν έχει συνάψει άλλη σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας με απευθείας ανάθεση.

32 Κατά το αιτούν δικαστήριο, στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, πρέπει, κατ' αρχάς, να διευκρινιστεί σε ποιο χρονικό σημείο πρέπει να πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του κανονισμού 1370/2007 για τη συμμετοχή εγχώριου φορέα σε διαδικασία αναθέσεως μέσω διαγωνισμού. Δεδομένου ότι η συμμετοχή αυτή επιβεβαιώνεται με την προσφορά που υποβάλλει ο προσφέρων και ότι οι αποφάσεις σχετικά με τη μελλοντική οργάνωση των οικονομικών δραστηριοτήτων του εγχώριου φορέα ενδέχεται να επηρεάσουν την τιμή που παρέχει ο εν λόγω προσφέρων, οι σχετικές προϋποθέσεις θα πρέπει, κατά την εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου, να πληρούνται κατά τον χρόνο υποβολής της προσφοράς.

33 Τούτου λεχθέντος, από τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως της κύριας δίκης προκύπτει ότι η κατάσταση μπορεί να μεταβληθεί μεταγενέστερα. Στην προκειμένη περίπτωση, η διάρκεια της απευθείας ανατεθείσας σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας είχε παραταθεί επανειλημμένως βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 5, του κανονισμού 1370/2007, υπερβαίνοντας συνολικά την περίοδο των δύο ετών από την υποβολή της προσφοράς, με αποτέλεσμα να τίθεται

το ζήτημα αν η ATD, ως αναθέτουσα αρχή, όφειλε, κατά τον χρόνο της ανάθεσης, να εξακριβώσει αν οι προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του ως άνω κανονισμού εξακολουθούσαν να πληρούνται κατά τον χρόνο υποβολής της προσφοράς και αν, ως εκ τούτου, η VR, ως εγχώριος φορέας, έπρεπε να είχε αποκλειστεί από τον διαγωνισμό.

34 Το αιτούν δικαστήριο συντάσσεται με την ερμηνεία που προτείνει η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, κατά την οποία, στο πλαίσιο διαδικασίας αναθέσεως μέσω διαγωνισμού, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και οι μεταβολές των πραγματικών περιστάσεων που επέρχονται μετά την υποβολή της προσφοράς. Συγκεκριμένα, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο οι προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του κανονισμού 1370/2007 να πληρούνται τυπικώς μόνον κατά τον χρόνο υποβολής της προσφοράς, λαμβανομένης ιδίως υπόψη της αλληλεξαρτήσεως μεταξύ της αρμόδιας τοπικής αρχής και του εγχώριου φορέα. Τούτου λεχθέντος, το αιτούν δικαστήριο κλίνει υπέρ της άποψης που υποστηρίζουν η ATD και η ΥΕΔΣ, σύμφωνα με την οποία οι μεταβολές των πραγματικών περιστάσεων μετά την υποβολή προσφοράς πρέπει να εξετάζονται υπό το πρίσμα του κατά πόσον επηρεάζουν τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των προσφερόντων.

35 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά, ως εκ τούτου, ότι είναι αναγκαίο να διευκρινιστεί αν το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του κανονισμού 1370/2007 έχει την έννοια ότι η αναθέτουσα αρχή, όταν αποφασίζει σχετικά με την ανάθεση της συμβάσεως, οφείλει να ελέγχει αν, κατά τον χρόνο υποβολής της προσφοράς, πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στην εν λόγω διάταξη, λαμβάνοντας υπόψη ακόμη και τις περιστάσεις οι οποίες ανέκυψαν μετά την υποβολή της προσφοράς και οι οποίες ενδέχεται να επηρεάσουν τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των προσφερόντων.

36 Κατά τρίτον, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι είναι αναγκαίο να υποβληθεί στο Δικαστήριο ερώτημα όσον αφορά το ζήτημα αν, όπως υποστηρίζει η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, η παράταση απευθείας ανατεθείσας σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας πρέπει να εξομοιωθεί με τη σύναψη νέας σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας με απευθείας ανάθεση, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του κανονισμού 1370/2007. Δεδομένου ότι η διάρκεια ισχύος της σύμβασης παρατείνεται στο πλαίσιο υφιστάμενης σύμβασης, χωρίς τροποποίηση των λοιπών όρων της, το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς το αν η προϋπόθεση που προβλέπεται στην εν λόγω διάταξη, κατά την οποία ο «εγχώριος φορέας δεν έχει συνάψει άλλη σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας με απευθείας ανάθεση», δύναται να τύχει τόσο ευρείας ερμηνείας.

37 Υπό τις συνθήκες αυτές, το administratīvā rajona tiesa (διοικητικό πρωτοδικείο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 5 του κανονισμού 1370/2007 την έννοια ότι, στο πλαίσιο δημόσιου διαγωνισμού που προβλέπεται στην παράγραφο 3 του εν λόγω άρθρου, πρέπει να ελέγχονται οι προϋποθέσεις της παραγράφου 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του εν λόγω άρθρου προς τον σκοπό συμμετοχής εγχώριου φορέα στον διαγωνισμό;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, έχει το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του κανονισμού [1370/2007] την έννοια ότι η αναθέτουσα αρχή, όταν αποφασίζει σχετικά με την ανάθεση της συμβάσεως, οφείλει να ελέγχει αν πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις της εν λόγω διατάξεως κατά τον χρόνο

υποβολής της προσφοράς, λαμβάνοντας υπόψη ακόμη και τις περιστάσεις οι οποίες ανέκυψαν μετά την υποβολή της προσφοράς και οι οποίες ενδέχεται να επηρεάσουν τον θεμιτό ανταγωνισμό μεταξύ των διαγωνιζομένων;

3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, έχει το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του κανονισμού 1370/2007 την έννοια ότι η παράταση της διάρκειας ισχύος υφιστάμενης συμβάσεως παροχής υπηρεσιών συνιστά νέα σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας με απευθείας ανάθεση κατά την έννοια της διατάξεως αυτής;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Προκαταρκτικές εκτιμήσεις

38 Υπενθυμίζεται ότι ο κανονισμός 1370/2007, όπως προκύπτει από το άρθρο του 1, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, περιλαμβάνει, όσον αφορά τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές, ειδικούς κανόνες που εισάγουν εξειδικευμένες ρυθμίσεις σε σχέση με τα γενικά συστήματα αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων (πρβλ. αποφάσεις της 27ης Οκτωβρίου 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, σκέψεις 44 έως 46, και της 20ής Σεπτεμβρίου 2018, Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, σκέψη 49), τα οποία προέβλεπαν, κατά τον χρόνο θέσεως σε ισχύ του εν λόγω κανονισμού, οι οδηγίες 2004/17 και 2004/18, οι οποίες έχουν πλέον αντικατασταθεί, αντιστοίχως, από την οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 243), και την οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65).

39 Συναφώς, το άρθρο 5 του κανονισμού 1370/2007 προβλέπει, στις παραγράφους 2 έως 6, ειδικούς κανόνες ανάθεσης των «συμβάσεων παροχής δημόσιας υπηρεσίας», κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο θ′, του εν λόγω κανονισμού, σχετικά με τις σιδηροδρομικές και οδικές επιβατικές μεταφορές, παρέχοντας στην «αρμόδια αρχή», όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο β′, του κανονισμού, την ελευθερία επιλογής μεταξύ διαδικασίας «απευθείας ανάθεσης», κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο η′, του εν λόγω κανονισμού, η οποία διέπεται από το άρθρο 5, παράγραφος 2, αυτού, και διαδικασίας ανάθεσης μέσω διαγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού.

40 Εντούτοις, όπως προκύπτει από τη δεύτερη και τρίτη περίοδο του άρθρου 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 1370/2007, η ανάθεση συμβάσεως για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών με λεωφορείο ή τραμ διέπεται, όταν δεν έχει τη μορφή συμβάσεως παραχωρήσεως υπηρεσιών, όχι από τους ειδικούς κανόνες του άρθρου 5, παράγραφοι 2 έως 6, του εν λόγω κανονισμού, αλλά από τους γενικούς κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που θεσπίζουν οι οδηγίες 2014/24 και 2014/25 (πρβλ. απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, σκέψεις 36 έως 41).

41 Πράγματι, όπως έχει επισημάνει το Δικαστήριο, εφόσον οι δημόσιες συμβάσεις για την παροχή υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών με λεωφορείο και τραμ δεν είχαν τη μορφή συμβάσεων παραχωρήσεως υπηρεσιών, διέπονταν ήδη πλήρως από τους γενικούς κανόνες σύναψης

δημοσίων συμβάσεων οι οποίοι προβλέπονταν από τις οδηγίες 2004/17 και 2004/18 πριν από τη θέσπιση του κανονισμού 1370/2007 (πρβλ. απόφαση της 21ης Μαρτίου 2019, Verkehrsbetrieb Hüttebräucker και Rhenus Veniro, C-266/17 και C-267/17, EU:C:2019:241, σκέψη 73).

42 Αντιθέτως, οι συμβάσεις «παραχώρησης υπηρεσιών», οι οποίες εμπίπτουν στον ορισμό του άρθρου 5, σημείο 1, στοιχείο β, της οδηγίας 2014/23 και έχουν ως αντικείμενο τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές που αφορά ο κανονισμός 1370/2007, εξαιρούνται ρητώς από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, βάσει του άρθρου της 10, παράγραφος 3.

43 Επομένως, σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας επιβατικών μεταφορών με λεωφορείο, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, εμπίπτει στις διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφοι 2 και 3, του κανονισμού 1370/2007, τις οποίες αφορούν τα τρία προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο, μόνον εφόσον συνιστά τέτοια σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, στα εν λόγω ερωτήματα πρέπει να δοθεί απάντηση βάσει της ως άνω παραδοχής, η εξακρίβωση της οποίας απόκειται, πάντως, στο αιτούν δικαστήριο.

Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

44 Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ', του κανονισμού 1370/2007 έχει την έννοια ότι, όταν εγχώριος φορέας, στον οποίο έχει προηγουμένως ανατεθεί απευθείας από αρμόδια τοπική αρχή σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, συμμετέχει σε διαδικασία ανάθεσης μέσω διαγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να ελέγχει αν ο φορέας αυτός πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ', προκειμένου να διαπιστώσει αν ο φορέας δικαιούται να συμμετάσχει στη διαδικασία αυτή.

45 Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β', του κανονισμού 1370/2007 απαγορεύει σε «εγχώριο φορέα», κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο ι', του κανονισμού αυτού, στον οποίο «αρμόδια τοπική αρχή», όπως ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο γ', του κανονισμού, έχει αναθέσει απευθείας σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, να συμμετέχει σε διαδικασία αναθέσεως μέσω διαγωνισμού εκτός του εδάφους της αρμόδιας τοπικής αρχής, σύμφωνα με τη λεγόμενη απαίτηση περί «γεωγραφικής οριοθετήσεως».

46 Εντούτοις, το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ', του κανονισμού 1370/2007 προβλέπει ότι, παρά την απαγόρευση αυτή, εγχώριος φορέας μπορεί να συμμετέχει σε διαδικασίες ανάθεσης μέσω διαγωνισμού εφόσον πληρούνται τρεις προϋποθέσεις, ήτοι, πρώτον, ότι η συμμετοχή λαμβάνει χώρα εντός της διετίας πριν από τη λήξη της σύμβασης παροχής δημόσιας υπηρεσίας που του έχει ανατεθεί απευθείας, δεύτερον, ότι έχει αποφασισθεί οριστικά ότι οι δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών τις οποίες διέπει η σύμβαση του εγχώριου φορέα θα υποβληθούν σε δίκαιο διαγωνισμό και, τρίτον, ότι ο εγχώριος φορέας δεν έχει συνάψει άλλη σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας με απευθείας ανάθεση.

47 Επομένως, προκειμένου να δοθεί απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα, πρέπει να κριθεί αν η τήρηση των προϋποθέσεων του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ', του κανονισμού 1370/2007 επιβάλλεται στο πλαίσιο διαδικασίας διαγωνισμού, όπως αυτή του άρθρου 5, παράγραφος 3, του κανονισμού, με αποτέλεσμα ένας εγχώριος φορέας να πρέπει να αποκλείεται από μια τέτοια διαδικασία σε περίπτωση μη τηρήσεως μιας εκ των προϋποθέσεων αυτών.

48 Κατά πάγια νομολογία, για την ερμηνεία διάταξης του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος (πρβλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS κ.λπ., C-421/22, EU:C:2023:1028, σκέψη 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

49 Όσον αφορά, πρώτον, τη διατύπωση των σχετικών διατάξεων του κανονισμού 1370/2007, επισημαίνεται ότι, κατά τη σαφή διατύπωση του άρθρου 5, παράγραφος 2, του κανονισμού, η διάταξη αυτή ορίζει, όπως προκύπτει από το πρώτο και το τρίτο εδάφιό της, τις εφαρμοστέες διατάξεις, όταν η αρμόδια τοπική αρχή αποφασίζει να «αναθέσει απευθείας» συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας επιβατικών μεταφορών σε «εγχώριο φορέα», όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 2, στοιχείο ι′, του εν λόγω κανονισμού. Μεταξύ των προϋποθέσεων που προβλέπουν οι διατάξεις αυτές περιλαμβάνονται οι προϋποθέσεις του στοιχείου γ′ του τρίτου εδαφίου του εν λόγω άρθρου 5, παράγραφος 2.

50 Αντιθέτως, το άρθρο 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007 εφαρμόζεται, κατά το εξίσου σαφές γράμμα της πρώτης περιόδου της εν λόγω διατάξεως, όταν μια αρμόδια αρχή «προσφεύγει σε τρίτον» και όχι σε δικό της εγχώριο φορέα στο πλαίσιο διαδικασίας απευθείας αναθέσεως και «αναθέτει τις συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας βάσει διαδικασίας διαγωνισμού». Η δεύτερη περίοδος της ως άνω διατάξεως απαιτεί ρητώς η διαδικασία αυτή να είναι «ανοικτή σε όλους τους φορείς», χωρίς να γίνεται παραπομπή στις προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο του κανονισμού ούτε να περιλαμβάνονται, στο άρθρο 5, παράγραφος 3, παρόμοιες προϋποθέσεις.

51 Επομένως, αφενός, οι αρμόδιες αρχές, όταν προτίθενται να αναθέσουν σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας επιβατικών μεταφορών εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού 1370/2007, υποχρεούνται να προσφεύγουν είτε στη διαδικασία απευθείας αναθέσεως είτε στη διαδικασία αναθέσεως μέσω διαγωνισμού, και, αφετέρου, όταν οι αρμόδιες αρχές επιλέγουν την ανάθεση μέσω διαγωνισμού, οφείλουν να διασφαλίζουν ότι η διαδικασία είναι ανοικτή σε όλους τους φορείς, συμπεριλαμβανομένων των εγχώριων φορέων οι οποίοι υπάγονται σε άλλες αρμόδιες αρχές και στους οποίους οι αρχές αυτές έχουν αναθέσει απευθείας σύμβαση.

52 Ως εκ τούτου, από το γράμμα των σχετικών διατάξεων του κανονισμού 1370/2007 προκύπτει ότι το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του κανονισμού θέτει προϋποθέσεις κύρους μόνον όσον αφορά τις διαδικασίες απευθείας αναθέσεως, οπότε η συμμετοχή εγχώριου φορέα που επωφελήθηκε από τέτοια απευθείας ανάθεση σε διαδικασία αναθέσεως μέσω διαγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 3, του κανονισμού, κατά παράβαση μιας εκ των προϋποθέσεων του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, μπορεί να επηρεάσει μόνον το κύρος της εν λόγω απευθείας αναθέσεως, αλλά όχι το κύρος της συμμετοχής του στη διαδικασία αναθέσεως μέσω διαγωνισμού. Επομένως, η τελευταία αυτή διάταξη είναι άνευ σημασίας για την εφαρμογή του άρθρου 5, παράγραφος 3.

53 Δεύτερον, η ερμηνεία αυτή επιρρωννύεται από το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του κανονισμού 1370/2007.

54 Πράγματι, η ως άνω διάταξη, στο μέτρο που εξειδικεύει, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 45 και 46 της παρούσας αποφάσεως, την απαγόρευση του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο β′, του κανονισμού 1370/2007, συμβάλλει, από κοινού με το τελευταίο αυτό άρθρο, στον καθορισμό του περιεχομένου της προβλεπόμενης στο εν λόγω άρθρο απαίτησης γεωγραφικής οριοθετήσεως των δραστηριοτήτων του εγχώριου φορέα.

55 Από τη φράση «η προϋπόθεση για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου», με την οποία εισάγεται η τελευταία αυτή διάταξη, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 18 του κανονισμού 1370/2007, προκύπτει ότι η ως άνω απαίτηση αποτελεί προϋπόθεση του κύρους μόνον των διαδικασιών απευθείας ανάθεσης, προκειμένου να διασφαλίζονται ισότιμοι όροι ανταγωνισμού, μεταξύ άλλων, όταν μια εθνική αρχή αποφασίζει να αναθέσει την παροχή δημόσιων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών σε εγχώριο φορέα.

56 Κατά τρίτον, η ερμηνεία που παρατίθεται στη σκέψη 52 της παρούσας αποφάσεως, στο μέτρο που επιτρέπει σε κάθε εγχώριο φορέα στον οποίο έχει ανατεθεί απευθείας η σύμβαση να συμμετέχει σε διαδικασίες ανάθεσης μέσω διαγωνισμού, συνάδει επίσης με έναν από τους σκοπούς που επιδιώκει ο κανονισμός 1370/2007, ο οποίος συνίσταται, όπως προκύπτει από τις αιτιολογικές του σκέψεις 6 και 7, στην αύξηση της χρήσης των διαδικασιών αυτών για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών επιβατικών μεταφορών. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, η διασφάλιση της συμμετοχής του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού προσφερόντων σε έναν διαγωνισμό είναι προς το συμφέρον του δικαίου της Ένωσης (απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2022, BTA Baltic Insurance Company, C-769/21, EU:C:2022:973, σκέψη 36 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

57 Συναφώς, μολονότι είναι αληθές ότι ορισμένοι εγχώριοι φορείς θα μπορούσαν να αποθαρρυνθούν από τη συμμετοχή σε διαδικασίες αναθέσεως μέσω διαγωνισμού, δεδομένου ότι η συμμετοχή αυτή θα μπορούσε να επισύρει ως κύρωση την ακυρότητα των απευθείας αναθέσεων σε αυτούς, εντούτοις, γεγονός παραμένει ότι κατ' αυτόν τον τρόπο διαφυλάσσεται η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών αναθέσεως μέσω διαγωνισμού, δεδομένου ότι κάθε εγχώριος φορέας διατηρεί πλήρως το δικαίωμα συμμετοχής στις διαδικασίες αυτές.

58 Εξάλλου, υπογραμμίζεται ότι το άρθρο 5, παράγραφος 3, του κανονισμού 1370/2007 απαιτεί κάθε διαδικασία αναθέσεως μέσω διαγωνισμού να είναι όχι μόνον «ανοικτή σε όλους τους φορείς», αλλά και δίκαιη και «να επιτρέπει την τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της μη διακριτικής μεταχείρισης». Κατά συνέπεια, όπως ορθώς υποστήριξε η Επιτροπή, απόκειται στις αρμόδιες αρχές να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσουν τη συμμόρφωση με τις εν λόγω απαιτήσεις, τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, παρέχοντας σε κάθε εγχώριο φορέα στον οποίο έχει ανατεθεί απευθείας η σύμβαση τη δυνατότητα να αποδείξει τον δίκαιο, διαφανή και αμερόληπτο χαρακτήρα της προσφοράς του.

59 Επομένως, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ', του κανονισμού 1370/2007 έχει την έννοια ότι, όταν εγχώριος φορέας, στον οποίο έχει προηγουμένως ανατεθεί απευθείας από αρμόδια τοπική αρχή σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, συμμετέχει σε διαδικασία ανάθεσης μέσω διαγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού, η αναθέτουσα αρχή δεν οφείλει να ελέγχει αν ο φορέας αυτός πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ', προκειμένου να διαπιστώσει αν ο εν λόγω φορέας δικαιούται να συμμετάσχει σε μια τέτοια διαδικασία.

Επί του δευτέρου και του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

60 Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο και το τρίτο προδικαστικό ερώτημα.

Επί των δικαστικών εξόδων

61 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σε αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δέκατο τμήμα) αποφαίνεται:

Το άρθρο 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/2338 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 2016,

έχει την έννοια ότι:

όταν εγχώριος φορέας, στον οποίο έχει προηγουμένως ανατεθεί απευθείας από αρμόδια τοπική αρχή σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας, συμμετέχει σε διαδικασία ανάθεσης μέσω διαγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 5, παράγραφος 3, του κανονισμού αυτού, η αναθέτουσα αρχή δεν οφείλει να ελέγχει αν ο φορέας αυτός πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, στοιχείο γ′, προκειμένου να διαπιστώσει αν ο εν λόγω φορέας δικαιούται να συμμετάσχει σε μια τέτοια διαδικασία.

(υπογραφές)