Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

21. ožujka 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EZ) br. 1370/2007 – Javne usluge željezničkog i cestovnog prijevoza putnika – Članak 5. – Sklapanje ugovora o javnim uslugama – Članak 5. stavak 2. – Izravno sklapanje – Pojam ‚unutarnji operater' – Tijelo koje izvršava analogni nadzor – Članak 8. stavak 2. – Prijelazno uređenje – Istek roka za izravno sklapanje"

U spojenim predmetima C-350/17 i C-351/17,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukama od 6. travnja 2017., koje je Sud zaprimio 12. lipnja 2017., u postupcima

Mobit Soc. cons. arl

protiv

Regione Toscana,

uz sudjelovanje:

Autolinee Toscane SpA,

Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) (C-350/17),

i

Autolinee Toscane SpA

protiv

Mobit Soc. cons. arl,

uz sudjelovanje:

Regione Toscana,

Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) (C-351/17),

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: T. von Danwitz, predsjednik sedmog vijeća, u svojstvu predsjednika četvrtog vijeća, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Juhász (izvjestitelj) i C. Vajda, suci,

* Jezik postupka: talijanski

nezavisni odvjetnik: H. Saugmandsgaard Øe,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 21. lipnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Mobit Soc. cons. arl, P. L. Santoro, A. Bianchi, M. Siragusa, P. Merlino i M. Malena, *avvocati*,

– za Autolinee Toscane SpA, M. Lombardo, G. Mazzei i G. Morbidelli, *avvocati*,

– za Regione Toscana, L. Bora, L. Caso, S. Fidanzia i A. Gigliola, *avvocati*,

– za Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP), S. Macchi di Cellere, *avvocato*, te P. Delelis i E. Morgan de Rivery, *avocats*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju F. Sclafanija, *avvocato dello Stato*,

– za francusku vladu, D. Colas, P. Dodeller, E. de Moustier i C. David, u svojstvu agenata,

– za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, M. Figueiredo i P. Leitão, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, G. Gattinara i W. Mölls, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 25. listopada 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje odredaba Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL 2007., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96.).

2 Ti su zahtjevi podneseni u okviru sporova između, s jedne strane, Mobit Soc. cons. arl, subjekta koji okuplja nekoliko društava koja posluju u sektoru prometa i Regione Toscana (regija Toskana, Italija) te, s druge strane, Autolinee Toscane SpA i Mobita o sklapanju s društvom Autolinee Toscane, putem natječajnog postupka, ugovora o koncesiji za usluge lokalnog javnog prijevoza.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodnom izjavom 31. Uredbe br. 1370/2007 propisuje se:

„Budući da nadležna tijela i operateri javnih usluga trebaju vremena za prilagodbu odredbama ove Uredbe, potrebno je predvidjeti prijelazna uređenja. S ciljem postupnog sklapanje ugovora o javnim uslugama u skladu s ovom Uredbom, države članice trebaju dostaviti Komisiji izvješće o napretku u roku od šest mjeseci nakon prve polovine prijelaznog razdoblja. Komisija može predložiti prikladne mjere na temelju tih izvješća.”

4 Članak 2. te uredbe, naslovljen „Definicije”, određuje:

„Za potrebe ove Uredbe:

(a) ‚javni prijevoz putnika’ znači usluge prijevoza putnika od općeg gospodarskog interesa dostupne javnosti na nediskriminirajućoj i stalnoj osnovi;

(b) ‚nadležno tijelo’ znači svako tijelo javne vlasti ili skupinu tijela javne vlasti države članice ili država članica s ovlastima intervencije u javni prijevoz putnika na danom zemljopisnom području, odnosno svako tijelo kojem je dana takva ovlast;

(c) ‚lokalno nadležno tijelo’ znači svako nadležno tijelo čije zemljopisno područje nadležnosti nije cijela država;

[…]

(f) ‚isključivo pravo’ znači pravo operatera javne usluge na obavljanje pojedinih usluga javnog prijevoza putnika na određenoj liniji ili mreži odnosno na određenom području, isključujući sve druge takve operatere;

[…]

(h) ‚izravno sklapanje’ znači sklapanje ugovora o javnim uslugama s operaterom javnih usluga bez prethodnog postupka nadmetanja;

(i) ‚ugovor o javnim uslugama’ znači jedan ili više pravno obvezujućih akata koji potvrđuju sporazum između nadležnog tijela i operatera javne usluge o povjeravanju upravljanja i obavljanja usluga javnog prijevoza putnika tom operateru, obuhvaćenih obavezama obavljanja javne usluge; ovisno o pravu države članice, ugovor također može biti i odluka koju je donijelo nadležno tijelo:

– u obliku pojedinačnog zakonodavnog ili regulatornog akta, ili

– sadržavajući uvjete prema kojima samo nadležno tijelo pruža usluge ili povjerava pružanje takvih usluga unutarnjem operateru;

(j) ‚unutarnji operater’ znači zasebna pravna osoba nad kojom lokalno nadležno tijelo, ili u slučaju skupine tijela barem jedno lokalno nadležno tijelo, ima nadzor sličan onom nad vlastitim službama;

[…]”

5 Članak 3. navedene uredbe, naslovljen „Ugovori o javnim uslugama i opća pravila”, u stavku 1. propisuje:

„Ako nadležno tijelo odluči dodijeliti isključivo pravo i/ili naknadu bilo kakve naravi operateru po svom izboru u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga, to čini u okviru ugovora o javnim uslugama.”

6 Članak 4. Uredbe br. 1370/2007, koji se odnosi na „Obvezni sadržaj ugovora o javnim uslugama i općih pravila”, u stavcima 3. i 4. određuje:

„3. Trajanje ugovora o javnim uslugama ograničeno je i ne smije prelaziti 10 godina za usluge gradskog i međugradskog autobusnog prijevoza […].

4. Ako je potrebno, uzimajući u obzir uvjete amortizacije imovine, trajanje ugovora o javnim uslugama smije biti produljeno za najviše 50 % ako operater javne usluge pribavi imovinu koja je značajna kako u odnosu na sveukupnu imovinu potrebnu za obavljanje usluga prijevoza putnika obuhvaćenih ugovorom o javnim uslugama, tako i vezana pretežno za usluge prijevoza putnika obuhvaćene ugovorom.

Ako je to opravdano troškovima proizašlim iz posebnih zemljopisnih okolnosti, trajanje ugovora o javnim uslugama navedenih u stavku 3. smije se u najudaljenijim regijama produljiti za najviše 50 %.

Ako je to opravdano amortizacijom kapitala u vezi s izvanrednom infrastrukturom, željezničkim vozilima ili ulaganjem u vozila, odnosno ako je ugovor o javnim uslugama dodijeljen poštenim konkurentskim postupkom nadmetanja, taj ugovor može imati dulje trajanje. Da bi se u tom slučaju osigurala transparentnost, nadležno tijelo u roku od jedne godine nakon zaključenja ugovora prosljeđuje Komisiji ugovor o javnim uslugama i elemente koji opravdavaju njegovo dulje trajanje.”

7 U skladu s člankom 5. te uredbe, pod naslovom „Sklapanje ugovora o javnim uslugama”:

„1. Ugovori o javnim uslugama sklapaju se u skladu s pravilima utvrđenim u ovoj Uredbi. […]

2. Osim ako je to zabranjeno nacionalnim zakonom, svako lokalno nadležno tijelo, bilo ono pojedinačno tijelo ili skupina tijela koja pružaju integrirane usluge javnog prijevoza putnika, može odlučiti samo pružati usluge javnog prijevoza putnika ili izravno sklopiti ugovore o javnim uslugama sa zasebnom pravnom osobom nad kojom lokalno nadležno tijelo, ili u slučaju skupine tijela barem jedno lokalno nadležno tijelo, ima nadzor sličan onom nad vlastitim službama. Kada lokalno nadležno tijelo donese takvu odluku, vrijedi sljedeće:

(a) u svrhu određivanja ima li lokalno nadležno tijelo nadzor, u obzir se uzimaju činitelji kao što su stupanj zastupljenosti u upravnim, upravljačkim ili nadzornim tijelima, s tim povezane pojedinosti u osnivačkim aktima, vlasništvo, stvarni utjecaj i nadzor nad strateškim odlukama i pojedinačnim odlukama uprave. U skladu s pravom Zajednice, stopostotno vlasništvo lokalnog nadležnog tijela, a posebno u slučaju javno-privatnih partnerstava, nije obvezan uvjet za uspostavljanje nadzora u smislu ovog stavka, ako postoji prevladavajući javni utjecaj te se nadzor može postići na temelju drugih kriterija;

(b) uvjet primjene ovog stavka jest da unutarnji operater i svaki subjekt nad kojim taj operater ima čak i najmanji utjecaj obavljaju svoje djelatnosti javnog prijevoza putnika unutar područja lokalnog nadležnog tijela, bez obzira na moguće pruge koje izlaze iz tog područja ili druge pojedinačne usluge tih djelatnosti koje zadiru na područje susjednih lokalnih nadležnih tijela, kao i da ne sudjeluju u konkurentnim javnim nadmetanjima vezanim uz pružanje usluga javnog prijevoza putnika organiziranih izvan područja lokalnog nadležnog tijela;

(c) neovisno o točki (b), unutarnji operater može sudjelovati u pravednim konkurentnim javnim nadmetanjima u razdoblju od najviše dvije godine prije isteka njegovog izravno sklopljenog ugovora o javnim uslugama, pod uvjetom da je donesena konačna odluka da se usluge javnog prijevoza putnika obuhvaćene ugovorom unutarnjeg operatera podvrgnu pravednom konkurentnom javnom nadmetanju, te da unutarnji operater nije zaključio ni jedan drugi izravno sklopljeni ugovor o javnim uslugama;

(d) ne postoji li lokalno nadležno tijelo, točke (a), (b) i (c) primjenjuju se na državno tijelo u korist zemljopisnog područja koje ne obuhvaća čitavu državu, pod uvjetom da unutarnji operater ne sudjeluje u konkurentskim nadmetanjima vezanim uz pružanje usluga javnog prijevoza putnika i organiziranim izvan područja za koje je dodijeljen ugovor o javnim uslugama;

[…]

3. Sva nadležna tijela koja su se opredijelila za treću stranu koja nije njihov unutarnji operater sklapaju ugovore o javnim uslugama na temelju konkurentnog postupka nadmetanja, osim u slučajevima opisanim u stavcima 4., 5. i 6. Postupak usvojen za konkurentsko nadmetanje treba biti otvoren za sve operatere i pravedan te poštovati načela transparentnosti i nediskriminacije. Nakon podnošenja ponuda i mogućeg predizbora, postupak može uključivati pregovore u skladu s ovim načelima da bi se odredio najbolji način ispunjavanja posebnih ili složenih uvjeta.

[…]”

8 Članak 8. navedene uredbe, naslovljen „Prijelazno razdoblje”, određuje:

„1. Ugovori o javnim uslugama sklapaju se u skladu s pravilima utvrđenim ovom Uredbom. Međutim, ugovori o obavljanju usluga ili ugovori o javnim uslugama kako je određeno u Direktivi [2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.)] ili [2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.)] za usluge javnog prijevoza putnika autobusom ili tramvajem sklapaju se u skladu s postupcima predviđenim onim direktivama u kojima ti ugovori nemaju oblik ugovora o koncesijama za usluge kako je određeno u tim direktivama. Kada se ugovori sklapaju u skladu s direktivama 2004/17/EZ ili 2004/18/EZ, odredbe stavaka 2. do 4. ovog članka ne primjenjuju se.

2. Ne dovodeći u pitanje stavak 3., sklapanje ugovora o javnim uslugama željeznicom ili cestom treba biti u skladu sa člankom 5. od 3. prosinca 2019. Tijekom ovog prijelaznog razdoblja države članice trebaju poduzeti mjere postupnog usklađivanja s člankom 5. da bi se izbjegli ozbiljni strukturni problemi, posebno oni vezani uz prijevozne kapacitete.

U roku šest mjeseci nakon prve polovine prijelaznog razdoblja, države članice Komisiji dostavljaju izvješće o napretku s naglaskom na provedbi postupnog sklapanja ugovora o javnim uslugama u skladu s člankom 5. Na temelju izvješća o napretku država članica, Komisija može predložiti odgovarajuće mjere upućene državama članicama.

3. U primjeni stavka 2. ne uzimaju se u obzir ugovori o javnim uslugama dodijeljeni u skladu s pravom Zajednice i nacionalnim pravom:

(a) prije 26. srpnja 2000. na temelju pravednog konkurentnog postupka nadmetanja;

(b) prije 26. srpnja 2000. na temelju postupka različitog od pravednog konkurentnog postupka nadmetanja;

(c) poslije 26. srpnja 2000. i prije 3. prosinca 2009. na temelju pravednog konkurentnog postupka nadmetanja;

(d) poslije 26. srpnja 2000. godine i prije 3. prosinca 2009. na temelju postupka različitog od pravednog konkurentnog postupka nadmetanja.

Ugovori navedeni pod (a) mogu se nastaviti do svog isteka. Ugovori navedeni pod (b) i (c) mogu se nastaviti do svog isteka, ali ne dulje od 30 godina. Ugovori navedeni pod (d) mogu se nastaviti do svoga isteka, uz uvjet da su ograničenog trajanja usporedivog s trajanjima određenima u članku 4.

Ugovori o javnim uslugama mogu se nastaviti do svog isteka ako bi njihov prekid doveo do prekomjernih pravnih ili gospodarskih posljedica, te uz uvjet da je Komisija dala svoju suglasnost.

4. Ne dovodeći u pitanje stavak 3., nadležna tijela mogu se u drugom dijelu prijelaznog razdoblja određenog u stavku 2. odlučiti izuzeti od sudjelovanja u sklapanju ugovora pozivom na dostavu ponuda one operatere javnih usluga koji ne mogu dostaviti dokaze da vrijednost usluga javnog prijevoza za koje primaju naknadu ili uživaju isključivo pravo dodijeljeno u skladu s ovom Uredbom predstavlja barem polovinu vrijednosti svih usluga javnog prijevoza za koje primaju naknadu ili imaju isključivo pravo. Takvo se izuzeće ne primjenjuje na operatere javnih usluga koji obavljaju usluge koje su predmet javnog nadmetanja. Za primjenu ovog kriterija ne uzimaju se u obzir ugovori o javnim uslugama dodijeljeni kroz izvanrednu mjeru navedenu u članku 5. stavku 5.

Ako nadležna tijela koriste mogućnost navedenu u prvom podstavku, trebaju to činiti bez diskriminacije, izuzeti sve moguće operatere javnih usluga koji zadovoljavaju ovaj kriterij i obavijestiti sve moguće operatere o svojoj odluci na početku postupka sklapanja ugovora o javnim uslugama.

Dotična nadležna tijela obavješćuju Komisiju o svojoj namjeri primjene ove odredbe barem dva mjeseca prije objave poziva na javno nadmetanje."

9 Sukladno članku 12. Uredbe br. 1370/2007, ona je stupila na snagu 3. prosinca 2009.

10 Uredba br. 1370/2007 izmijenjena je člankom 1. točkom 9. podtočkom (a) Uredbe (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. (SL 2016., L 354, str. 22.), koji, s obzirom na to da je stupio na snagu 24. prosinca 2017., nije primjenjiv na spor u glavnom postupku. Članak 8. stavak 2. Uredbe br. 1370/2007, kako je izmijenjen, propisuje:

„Ne dovodeći u pitanje stavak 3.:

i. članak 5. primjenjuje se na dodjelu ugovora o javnim uslugama za usluge prijevoza putnika cestom i drugim vrstama prijevoza tračnicama osim željeznicom, kao što su podzemna željeznica ili tramvaji od 3. prosinca 2019.;

[…]

Do 2. prosinca 2019. države članice trebaju poduzeti mjere postupnog usklađivanja s člankom 5. da bi se izbjegli ozbiljni strukturni problemi, posebno oni vezani uz prijevozne kapacitete.

[…]"

Talijansko pravo

11 Članak 18. decreto legislativo n. 422 – Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 59, del 15 marzo 1997 (Zakonodavna uredba br. 422 od 19. studenoga 1997. o dodjeli dužnosti i zadaća regijama i lokalnim tijelima u području lokalnog javnog prijevoza na temelju članka 4. stavka 4. Zakona br. 59 od 15. ožujka 1997.) (GURI br. 287, od 10. prosinca 1997., str. 4.). želi isključiti, koliko god je moguće, izravno sklapanje ugovora o regionalnom i lokalnom prijevozu jer takva sklapanja općenito ugrožavaju transparentnost i učinkovitost tržišta te s tim u vezi određuje sklapanje ugovora o uslugama čije trajanje ne prelazi devet godina kao i poštovanje kriterija ekonomičnosti i učinkovitosti.

12 Člankom 18. stavkom 2. te zakonodavne uredbe želi se ostvariti isti cilj, ograničavanjem sudjelovanja u postupcima javne nabave subjekata koji su prije izravno sklapali ugovore odnosno dopuštajući im sudjelovanje samo ako ti subjekti poštuju načela utvrđena u članku 5. i članku 8. stavku 3. Uredbe br. 1370/2007.

13 U skladu s člankom 18. stavkom 2. A točkom (a) navedene zakonodavne uredbe, „ [d]ruštva, kao i njihova društva majke, povezana društva i društva kćeri, koja su u Italiji ili u inozemstvu sklopila ugovore koji nisu u skladu s člankom 5. u vezi s člankom 8. stavkom 3. Uredbe [br. 1370/2007] i čije trajanje premašuje rok koji istječe 3. prosinca 2019. ne mogu sudjelovati ni u kakvom postupku sklapanja ugovora o javnoj nabavi usluga, iako je on već pokrenut. Isključenje se ne primjenjuje na poduzetnike s kojima je sklopljen ugovor o uslugama koje su predmet postupka nadmetanja".

Glavni postupci i prethodna pitanja

14 Mišljenjem objavljenim 5. listopada 2013. u *Službenom listu Europske unije* Regione Toscana pokrenuo je postupak za sklapanje ugovora o javnim uslugama lokalnog prijevoza u koncesiji na njegovu području. Iz tog mišljenja proizlazi da je trajanje te koncesije trebalo biti 108 mjeseci i da je njezin predmet trebao biti 90 000 000 km lokalnog autobusnog prijevoza (s mogućnošću varijacije od oko 20 %).

15 Poziv na dostavu ponude upućen je samo dvama subjektima koji su izrazili interes za sudjelovanje u postupku, odnosno društvima Mobit i Autolinee Toscane.

16 Mobit je talijanska grupa društava koja okuplja nekoliko poduzeća koja posluju u sektoru prometa.

17 Iz spisa koji je podnesen Sudu proizlazi da je Autolinee Toscane, društvo sa sjedištem u Italiji, društvo kći u 100 %-tnom vlasništvu društava RATP Dev SA i RATP Dev Italia Srl, koja su sama pod potpunim nadzorom društva Régie Autonome des Transports Parisiens (u daljnjem tekstu: RATP). RATP je javna ustanova koju je osnovala i koju nadzire Francuska Država, koja joj je ugovorima povjerila rad na mrežama i linijama za prijevoz putnika u regiji Île-de-France (Francuska) od 1948. godine. Datum isteka ugovora o javnim uslugama prijevoza sklopljenog s RATP-om u Francuskoj, koji je bio na snazi u vrijeme nastanka relevantnih činjenica u glavnom postupku, određen je za 31. prosinca 2039.

18 Regija Toskana je 24. studenoga 2015. privremeno sklopila ugovor o koncesiji dotičnih javnih usluga prijevoza s društvom Autolinee Toscane. Odluka o konačnom sklapanju u korist potonjeg objavljena je 2. ožujka 2016.

19 Mobit je 15. travnja 2016. podnio tužbu protiv te odluke o konačnom sklapanju pred Tribunale amministrativo regionale della Toscana (Okružni upravni sud u Toskani, Italija). U prilog svojoj tužbi Mobit je osporio zakonitost postupka javne nabave na temelju tužbenih razloga koji se temelje, kao prvo, na nezakonitosti sudjelovanja u postupku javne nabave društva Autolinee Toscane i nepravilnosti ponude koju je podnijelo to društvo te, podredno, na nezakonitosti cijelog postupka.

20 Društvo Autolinee Toscane podnijelo je protutužbu za isključenje ponude koju je dostavio Mobit. RATP je intervenirao u predmet u potporu društvu Autolinee Toscane.

21 Presudom od 28. listopada 2016. Tribunale amministrativo regionale della Toscana (Okružni upravni sud u Toskani) istodobno je prihvatio Mobitovu tužbu u glavnom postupku i protutužbu društva Autolinee Toscane, poništivši odluku o sklapanju ugovora zbog nepravilnosti ponuda tih dvaju subjekata u odnosu na uvjete utvrđene u pravilima natječaja.

22 I Mobit i Autolinee Toscane podnijeli su žalbu protiv te presude pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija).

23 U prilog svojoj žalbi Mobit je među ostalim tvrdio da je odlukom o sklapanju povrijeđen članak 2. točke (b) i (j), članak 5. stavak 2. i članak 8. stavak 3. Uredbe br. 1370/2007.

24 Konkretno Mobit ističe da je društvo Autolinee Toscane trebalo biti isključeno iz postupka sklapanja, na temelju članka 5. stavka 2. točaka (b) i (d) Uredbe br. 1370/2007, s obzirom na to da ga nadzire RATP koji je pod nadzorom Francuske Države i s kojim je izravno sklopljen ugovor o uslugama prijevoza u regiji Île-de-France. Stoga Mobit tvrdi da se RATP, uzimajući u obzir ugovor o javnim uslugama prijevoza koji je s njim sklopljen u Francuskoj, treba smatrati „unutarnjim operaterom" u smislu tih odredaba. U tom svojstvu RATP kao i subjekti na koje utječe, među kojima se nalazi društvo Autolinee Toscane, ne može sudjelovati u tržišnom natjecanju u pružanju javnih usluga prijevoza putnika izvan regije Île-de-France.

25 Smatrajući da rješavanje sporova u glavnom postupku ovisi o tumačenju odredaba Uredbe br. 1370/2007, Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 5. stavak 2. [Uredbe br. 1370/2007] (osobito zabranu iz točaka (b) i (d) [te uredbe] u pogledu sudjelovanja unutarnjih operatera u postupku nadmetanja *extra moenia*) primijeniti također u slučajevima kada je ugovor izravno sklopljen prije stupanja na snagu te uredbe?

2. Može li se pravnu osobu javnog prava s kojom je državno tijelo izravno sklopilo ugovor o uslugama lokalnog prijevoza ako je izravno povezano s državnim tijelom u smislu organizacije i nadzora te čiji je kapital u vlasništvu te države (u cijelosti ili djelomično i, u tom slučaju, zajedno s drugim javnim tijelima) teoretski smatrati ‚unutarnjim operaterom' u smislu navedene uredbe i eventualno po analogiji u skladu sa svrhom sudske prakse u vezi s ugovaranjem ‚in house'?

3. Dovodi li činjenica da je predmetno državno tijelo u slučaju izravnog sklapanja ugovora o uslugama koji je obuhvaćen područjem primjene [Uredbe br. 1370/2007] nakon tog sklapanja osnovalo upravnu javnu ustanovu ovlaštenu za organiziranje predmetnih usluga (uzimajući u obzir da, osim toga, država istodobno zadržava isključivu ovlast za dodjelu koncesije) koja nema nikakav ‚sličan nadzor' nad izravnim ugovarateljem do toga da predmetno sklapanje nije obuhvaćeno sustavom iz članka 5. stavka 2. [te] Uredbe?

4. Dovodi li činjenica da prvotni datum isteka izravnog sklapanja prekoračuje rok od 30 godina koji završava 3. prosinca 2039. [rok koji započinje danom stupanja na snagu Uredbe (EZ) br. 1370/2007] do neusklađenosti sklapanja s načelima iz odredbi članka 5. kao i članka 8. stavka 3. navedene uredbe ili tu nepravilnost treba smatrati automatski ispravljenom, za sve pravne potrebe, implicitnim smanjenjem *ex lege* (članak 8. stavak 3.) na takav rok od 30 godina?"

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

26 Podneskom tajništvu Suda od 11. siječnja 2019. Mobit je zatražio da se naloži ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 83. Poslovnika Suda.

27 U prilog svojem zahtjevu Mobit navodi da je Komisija pokrenula postupak protiv Francuske Republike zbog moguće nesukladnosti s člankom 8. stavkom 3. Uredbe br. 1370/2007 francuskog zakona o isteku ugovora sklopljenog s RATP-om u pogledu javnog prijevoza u regiji Île-de-France. Osim toga, iz triju dopisa koje je RATP poslao Komisiji, u okviru tog postupka koji je naknadno klasificiran, proizlazi da je Komisija bila uvjerena da je rok od 30 godina iz članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007 istekao na datum koji je bio raniji od onoga koji je utvrdila u svojim pisanim očitovanjima podnesenima Sudu u okviru ovog prethodnog postupka. Mobit u biti tvrdi da je to tumačenje članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007 od velike važnosti za ovaj predmet, tako da bi Sud trebao razmotriti taj element.

28 U skladu s člankom 83. Poslovnika, Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili ako stranka po zatvaranju tog dijela postupka iznese novu činjenicu koja je

takve prirode da ima odlučujući utjecaj na odluku Suda ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije.

29 To u ovom predmetu nije slučaj. Naime, s jedne strane, zainteresirane osobe koje su sudjelovale u ovom postupku mogle su iznijeti, kako u pisanom tako i u usmenom dijelu postupka, pravna pitanja koja su smatrale relevantnima za odgovaranje na pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, osobito u vezi s tumačenjem članka 8. stavka 3. Uredbe br. 1370/2007. S druge strane, ne može se smatrati da navodna okolnost da je Komisija, u okviru drugog postupka, smatrala da se tumačenje te odredbe razlikuje od onoga u ovom predmetu može imati odlučujući utjecaj na odluku koju je Sud u ovom predmetu pozvan donijeti.

30 Sud smatra, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da je predmet dovoljno razjašnjen kako bi odgovorio na pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev i da su stranke raspravile sve argumente potrebne za rješavanje predmeta o kojem je riječ.

31 Slijedom toga, valja odbiti zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

32 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se postupak o kojem je riječ u glavnom postupku odnosi na sklapanje ugovora o koncesiji javnih usluga lokalnog prijevoza na području regije Toskane. Postupak sklapanja pokrenut je obaviješću objavljenom u *Službenom listu Europske unije* od 5. listopada 2013. i okončan odlukom o konačnom sklapanju od 2. ožujka 2016. u korist društva Autolinee Toscane. Taj postupak obuhvaćen je područjem primjene *ratione materiae* Uredbe br. 1370/2007.

33 U prilog tužbi podnesenoj protiv te odluke o sklapanju kao i odluke prvostupanjskog te žalbenog suda Mobit je tvrdio da je dotični postupak sklapanja bio nezakonit u smislu članka 5. stavka 2. Uredbe br. 1370/2007 jer je u njemu sudjelovalo društvo Autolinee Toscane.

34 Iz pitanja suda koji je uputio zahtjev proizlazi da ona počivaju na pretpostavkama da je RATP mogao ostvariti koristi od izravnog sklapanja ugovora i da RATP u potpunosti nadzire Autolinee Toscane, što su okolnosti koje bi mogle, ako se dokažu, dovesti u pitanje zakonitost dotičnog sklapanja ugovora na temelju članka 5. stavka 2. točaka (b) i (d) Uredbe br. 1370/2007. Sud koji je uputio zahtjev se pita je li članak 5. te uredbe primjenjiv na postupak sklapanja ugovora poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.

35 U tom pogledu valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda predviđenog člankom 267. UFEU-a, dužnost Suda da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji mu omogućuje rješavanje spora koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud mora, ako je potrebno, preoblikovati postavljena pitanja. Usto, Sud može uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u svojem pitanju (presuda od 1. veljače 2017., Município de Palmela, C-144/16, EU:C:2017:76, t. 20. i navedena sudska praksa).

36 Međutim, valja istaknuti da se, u kontekstu ovog predmeta, postavlja pitanje koje prethodi pitanjima suda koji je uputio zahtjev, odnosno ono o primjenjivosti *ratione temporis* članka 5. Uredbe br. 1370/2007 za potrebe utvrđivanja je li lokalno nadležno tijelo, poput regije Toskana, koja je 5. listopada 2013. pokrenula postupak sklapanja ugovora o javnim uslugama koji u pogledu predmeta pripada materijalnom području primjene Uredbe br. 1370/2007 i koja je okončala taj postupak 2. ožujka 2016. odlukom o konačnom sklapanju, bilo obvezno postupiti u skladu s tim člankom. Odgovor na to pitanje pretpostavlja ispitivanje primjene prijelaznog uređenja predviđenog u članku 8. stavku 2. prvom podstavku Uredbe br. 1370/2007.

37 U skladu sa svojim člankom 12. Uredba br. 1370/2007 stupila je na snagu 3. prosinca 2009., to jest na datum koji prethodi datumu pokretanja postupka sklapanja ugovora o koncesiji javnih usluga lokalnog prijevoza kao i onome donošenja odluke o sklapanju ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku.

38 Međutim, članak 8. navedene uredbe, pod naslovom „Prijelazno razdoblje”, u stavku 2. prvom podstavku predviđa da se ugovori o obavljanju javnih usluga u cestovnom prijevozu od 3. prosinca 2019. sklapaju u skladu s njezinim člankom 5.

39 Iz jasnog teksta članka 8. stavka 2. prvog podstavka Uredbe br. 1370/2007 proizlazi da ta odredba, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 37. svojeg mišljenja, uspostavlja prijelazno razdoblje od deset godina koje teče od stupanja na snagu te uredbe do 2. prosinca 2019., tijekom kojeg se nadležna tijela država članica, prilikom sklapanja ugovora o koncesiji za javne usluge cestovnog prijevoza, još nisu obvezna uskladiti s člankom 5. te uredbe. Naime, pojam „dodjela ugovora” iz članka 8. stavka 2. Uredbe br. 1370/2007 uključuje odluku o sklapanju ugovora o javnim uslugama prijevoza željeznicom ili cestom s društvom, neovisno o činjenici da istek tog ugovora može nastupiti nakon datuma isteka prijelaznog razdoblja, pod uvjetom da se poštuju pravila o ograničenju trajanja ugovora, kako je predviđeno u članku 4. stavcima 3. i 4. Uredbe br. 1370/2007.

40 Stoga odluku o konačnom sklapanju može donijeti nadležno tijelo tijekom tog prijelaznog razdoblja a da ne mora poštovati pravila utvrđena u članku 5. Uredbe br. 1370/2007.

41 Uvodna izjava 31. te uredbe, iz koje nedvojbeno proizlazi da je zakonodavac Unije smatrao da je potrebno predvidjeti prijelazna uređenja jer nadležna tijela i operateri javnih usluga trebaju vremena za prilagodbu odredbama Uredbe br. 1370/2007 nakon njezina stupanja na snagu, potvrđuje to tumačenje.

42 Isto vrijedi i za pripremne akte Uredbe br. 1370/2007. U svojem revidiranom Prijedlogu uredbe Vijeća i Europskog parlamenta o javnim uslugama prijevoza putnika željeznicom, cestom, od 20. srpnja 2005. [COM (2005) 319 *final*] Komisija je predložila da polovicu ugovora o prijevozu, po vrijednosti, svako nadležno tijelo mora dodijeliti u skladu s tom uredbom u roku od četiri ili pet godina od njezina stupanja na snagu. Iz teksta članka 8. stavka 2. Uredbe br. 1370/2007 koji je zakonodavac Unije konačno utvrdio proizlazi da je on, odlučivši u konačnoj verziji te odredbe izostaviti takvo količinsko upućivanje, radije dao određenu slobodu državama članicama za provedbu članka 5. te uredbe tijekom prijelaznog razdoblja.

43 Tumačenje iz točke 40. ove presude također se potvrđuje činjenicom na koju je nezavisni odvjetnik podsjetio u točki 49. svojeg mišljenja, da je Komisija 30. siječnja 2013. predstavila Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika [COM (2013) 28 *final*], čiji je cilj bio ograničiti opseg članka 8. stavka 2. Uredbe br. 1370/2007 odredbom da se prijelazno razdoblje od deset godina koje završava 2. prosinca 2019. primjenjuje samo na članak 5. stavak 3. te uredbe, koji se odnosi na obvezu nadležnih tijela da provedu natječajni postupak, i da se sve ostale odredbe tog članka 5. primjenjuju odmah.

44 Međutim, izmjenom Uredbe br. 1370/2007 Uredbom 2016/2338 zakonodavac Unije nije prihvatio navedeni prijedlog. Naime, u skladu s člankom 8. stavkom 2. prvim podstavkom prvom rečenicom Uredbe br. 1370/2007, kako je izmijenjena Uredbom br. 2016/2338, navedenim u točki 10. ove presude, „članak 5. primjenjuje se na sklapanje ugovora o javnim uslugama za usluge prijevoza putnika cestom i drugim vrstama prijevoza tračnicama osim željeznicom, kao što su podzemna željeznica ili tramvaji od 3. prosinca 2019.”.

45 Stoga, iz tih elemenata proizlazi da su područje primjene i datum isteka prijelaznog uređenja predviđenog u članku 8. stavku 2. prvom podstavku prvoj rečenici Uredbe br. 1370/2007 ostali nepromijenjeni. Prema tome, to se prijelazno uređenje doista odnosi na sve odredbe članka 5. te uredbe.

46 Treba dodati da, doduše, država članica može provoditi unaprijed članak 5. Uredbe br. 1370/2007 u okviru mjera poduzetih radi postupnog usklađivanja s navedenim člankom 5., predviđenih u članku 8. stavku 2. prvom podstavku drugoj rečenici te uredbe.

47 Međutim, to nije bio slučaj u glavnom postupku, na datum pokretanja postupka sklapanja, kao što su na raspravi potvrdile regija Toskana i talijanska vlada.

48 Nadalje, prijelazni režim predviđen u članku 8. stavku 2. prvom podstavku Uredbe br. 1370/2007 ne omogućuje nadležnim tijelima da neograničeno odrede trajanje ugovora o javnim uslugama prijevoza putnika cestom.

49 Naime, članak 8. stavak 2. prvi podstavak Uredbe br. 1370/2007 odgađa samo primjenjivost članka 5. te uredbe na sklapanje ugovora o javnim uslugama željezničkog i cestovnog prijevoza.

50 Taj članak 8. stavak 2. prvi podstavak ne isključuje, prema tome, primjenjivost članka 4. Uredbe br. 1370/2007 na sklapanja ugovora o javnim uslugama iz ovog prijelaznog uređenja.

51 Stoga, u skladu s člankom 4. stavkom 3. te uredbe, trajanje ugovora o javnim uslugama autobusnog prijevoza, poput onog u glavnom postupku, ne smije prijeći deset godina, osim u slučajevima iz članka 4. stavka 4. te uredbe, za koje je dopušteno produženje pod određenim uvjetima.

52 U ovom slučaju proizlazi da je ugovor o koncesiji javnih usluga lokalnog prijevoza sklopljen između regije Toskane i društva Autolinee Toscane na razdoblje od 108 mjeseci, odnosno devet godina i, slijedom toga, poštuje ograničenje trajanja ugovora koje je predviđeno Uredbom br. 1370/2007.

53 S obzirom na prethodno navedeno, na postavljena pitanja valja odgovoriti da članak 5. i članak 8. stavak 2. Uredbe br. 1370/2007 treba tumačiti na način da članak 5. te uredbe nije primjenjiv na postupak sklapanja ugovora koji se odvio prije 3. prosinca 2019., tako da nadležno tijelo koje sklapa, odlukom o sklapanju ugovora kojom se okončava postupak nadmetanja, prije tog datuma ugovor o koncesiji za javne usluge lokalnog prijevoza putnika cestom nije obvezno uskladiti se s navedenim člankom 5.

Troškovi

54 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

Članak 5. i članak 8. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 treba tumačiti na način da članak 5. te uredbe nije primjenjiv na postupak sklapanja ugovora koji se odvio prije 3. prosinca 2019., tako da nadležno tijelo koje sklapa, odlukom o sklapanju ugovora kojom se okončava postupak nadmetanja, prije tog datuma ugovor o koncesiji za javne usluge lokalnog prijevoza putnika cestom nije obvezno uskladiti se s navedenim člankom 5.

Potpisi