Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 21. marca 2019*

„Predhodno odločanje – Uredba (ES) št. 1370/2007 – Javne storitve železniškega in cestnega potniškega prevoza – Člen 5 – Sklepanje pogodb o izvajanju javne službe – Člen 5(2) – Neposredna sklenitev – Pojem ‚notranji izvajalec' – Organ, ki izvaja podoben nadzor – Člen 8(2) – Prehodna ureditev – Potek roka za neposredno sklenitev"

V združenih zadevah C-350/17 in C-351/17,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbama z dne 6. aprila 2017, ki sta na Sodišče prispeli 12. junija 2017, v postopkih

Mobit Soc. cons. arl

proti

Regione Toscana,

ob udeležbi

Autolinee Toscane SpA,

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

in

Autolinee Toscane SpA

proti

Mobit Soc. cons. arl,

ob udeležbi

Regione Toscana,

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

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik sedmega senata v funkciji predsednika četrtega senata, K. Jürimäe, sodnica, C. Lycourgos, E. Juhász (poročevalec) in C. Vajda, sodnika,

* Jezik postopka: italijanščina.

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. junija 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

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

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

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

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s F. Sclafanijem, avvocato dello Stato,

– za francosko vlado D. Colas, P. Dodeller, E. de Moustier in C. David, agenti,

– za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, M. Figueiredo in P. Leitão, agenti,

– za Evropsko komisijo G. Gattinara in W. Mölls, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 25. oktobra 2018

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago določb Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL 2007, L 315, str. 1).

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med, prvič, konzorcijem Mobit Soc. cons. arl, ki je subjekt, ki združuje več podjetij, ki delujejo v sektorju prevoza, in Regione Toscana (dežela Toskana, Italija), in drugič, družbo Autolinee Toscane SpA in konzorcijem Mobit v zvezi s podelitvijo koncesije za storitve lokalnega javnega prevoza družbi Autolinee Toscane na podlagi javnega razpisa.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodni izjavi 31 Uredbe št. 1370/2007 je navedeno:

„Ker bodo pristojni organi in izvajalci javne službe potrebovali nekaj časa, da se prilagodijo določbam te uredbe, bi bilo treba predvideti prehodne ureditve. Za postopno sklepanje pogodb o izvajanju javne službe v skladu s to uredbo bi morale države članice v roku šestih mesecev po izteku prve polovice prehodnega obdobja Komisiji predložiti poročilo o napredku. Komisija lahko na podlagi teh poročil predlaga ustrezne ukrepe.“

4 Člen 2 te uredbe, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej uredbi:

(a) ‚javni potniški prevoz‘ pomeni storitve potniškega prevoza v splošnem gospodarskem pomenu, ki so javnosti na voljo stalno in brez diskriminacije;

(b) ‚pristojni organ‘ pomeni vsak javni organ ali skupino javnih organov države članice ali držav članic, ki ima pristojnost za poseganje v javni potniški prevoz na zadevnem geografskem območju, ali vsak organ, ki mu je podeljeno takšno pooblastilo;

(c) ‚pristojni lokalni organ‘ pomeni vsak pristojni organ, katerega geografska pristojnost ne pokriva celotnega državnega ozemlja;

[…]

(f) ‚izključna pravica‘ pomeni pravico, ki izvajalcu javne službe zagotavlja možnost opravljanja določenih storitev javnega potniškega prevoza na izbrani liniji, omrežju ali območju, pri čemer izključuje vsakega drugega takšnega izvajalca;

[…]

(h) ‚neposredna sklenitev‘ pomeni sklenitev pogodbe o izvajanju javne službe z določenim izvajalcem javne službe brez predhodnega, za konkurenco odprtega razpisnega postopka;

(i) ‚pogodba o izvajanju javne službe‘ pomeni enega ali več pravno zavezujočih aktov, ki potrjujejo dogovor med pristojnim organom in izvajalcem javne službe, da se izvajalcu javne službe zaupa upravljanje in izvajanje storitev javnega potniškega prevoza, za katere veljajo obveznosti javne službe; pogodba je lahko glede na pravo posamezne države članice tudi odločitev, ki jo sprejme pristojni organ:

– v obliki posamičnega zakonodajnega ali upravnega akta, ali

– vsebuje pogoje, pod katerimi pristojni organ sam opravlja storitve ali opravljanje teh storitev zaupa notranjemu izvajalcu;

(j) ‚notranji izvajalec‘ pomeni pravno ločen subjekt, nad katerim pristojni lokalni organ ali, v primeru skupine organov, vsaj en pristojni lokalni organ izvaja nadzor, ki je podoben nadzoru, ki ga izvaja nad svojimi službami;

[…]“

5 Člen 3 navedene uredbe, naslovljen „Pogodbe o izvajanju javne službe in splošna pravila“, v odstavku 1 določa:

„Kadar se pristojni organ odloči, da izvajalcu, ki ga izbere sam, dodeli izključno pravico in/ali nadomestilo, ne glede na vrsto nadomestila, v zameno za izvajanje obveznosti javne službe, to stori v okviru pogodbe o izvajanju javne službe.“

6 Člen 4 Uredbe št. 1370/2007, ki se nanaša na „Obvezn[o] vsebin[o] pogodb o izvajanju javne službe in splošnih pravil“, v odstavkih 3 in 4 določa:

„3. Trajanje pogodb o izvajanju javne službe je omejeno in ni daljše od deset let za avtobusne storitve […].

4. Trajanje pogodbe o izvajanju javne službe se lahko po potrebi ob upoštevanju pogojev amortizacije sredstev podaljša za največ 50 %, če izvajalec javne službe prispeva sredstva, ki so pomembna glede na skupna sredstva, potrebna za opravljanje storitev potniškega prevoza, ki so predmet pogodbe o izvajanju javne službe, in so hkrati prvenstveno povezana s storitvami potniškega prevoza, ki so predmet pogodbe.

Če je to utemeljeno s stroški, ki izhajajo iz posebne geografske lege, se lahko trajanje pogodbe o izvajanju javne službe iz odstavka 3 v najbolj oddaljenih regijah podaljša za največ 50 %.

Če je to utemeljeno z amortizacijo kapitala v zvezi z izredno investicijo v infrastrukturo, železniški vozni park ali vozila in če je pogodba o izvajanju javne službe sklenjena na podlagi poštenega, za konkurenco odprtega razpisnega postopka, ima lahko pogodba o izvajanju javne službe daljše trajanje. Pristojni organ za zagotovitev preglednosti v tem primeru Komisiji v roku enega leta po sklenitvi predloži pogodbo o izvajanju javne službe in elemente, ki utemeljujejo njeno daljše trajanje.“

7 Člen 5 te uredbe, naslovljen „Sklepanje pogodb o izvajanju javne službe“, določa:

„1. Pogodbe o izvajanju javne službe se sklepajo v skladu s pravili, določenimi v tej uredbi. […]

2. Pod pogojem, da nacionalno pravo tega ne prepoveduje, se lahko vsak pristojni lokalni organ – ne glede na to, ali gre za posamezen organ ali skupino organov, ki opravljajo integrirane javne storitve potniškega prevoza – odloči, da bo sam opravljal javne storitve potniškega prevoza ali da bo pogodbe o izvajanju javne službe sklenil neposredno s pravno ločenim subjektom, nad katerim pristojni lokalni organ – ali, v primeru skupine organov, vsaj en pristojni lokalni organ – izvaja nadzor, ki je primerljiv z nadzorom, ki ga izvaja nad svojimi službami. Kadar pristojni lokalni organ sprejme tako odločitev, se uporablja naslednje:

(a) da bi ugotovili, ali pristojni lokalni organ izvaja nadzor, se upošteva elemente, kot so stopnja prisotnosti v upravnih in vodstvenih organih ali nadzornih organih, s tem povezane specifikacije v statutih, lastništvo, dejanski vpliv in nadzor nad strateškimi odločitvami in posameznimi upravljavskimi odločitvami. V skladu s pravom Skupnosti 100 % lastništvo s strani pristojnega javnega organa, zlasti v primeru javno-zasebnih partnerstev, ni nujni pogoj za vzpostavitev nadzora v smislu tega odstavka, če obstaja prevladujoč javni vpliv in če se ta nadzor lahko vzpostavi na podlagi drugih meril;

(b) pogoj za uporabo tega odstavka je, da notranji izvajalec in vsak subjekt, nad katerim ima ta izvajalec še tako majhen vpliv, izvajata vse svoje dejavnosti javnega potniškega prevoza na ozemlju pristojnega lokalnega organa – ne glede na morebitne izhodne povezave ali druge pomožne elemente te dejavnosti, ki vstopajo na ozemlje sosednjih pristojnih lokalnih organov – in da ne sodelujeta v za konkurenco odprtih razpisih v zvezi z opravljanjem storitev javnega potniškega prevoza, organiziranih zunaj ozemlja pristojnega lokalnega organa;

(c) ne glede na točko (b) lahko notranji izvajalec sodeluje v poštenih, za konkurenco odprtih razpisih, začenši dve leti pred iztekom svoje neposredno sklenjene pogodbe o izvajanju javne službe, pod pogojem, da je bila sprejeta dokončna odločitev za oddajo storitev javnega potniškega prevoza, ki so predmet pogodbe z notranjim izvajalcem, v poštenem, za konkurenco odprtem razpisu in da notranji izvajalec ni sklenil nobene druge neposredno sklenjene pogodbe o izvajanju javne službe;

(d) če pristojni lokalni organ ne obstaja, se pododstavki (a), (b) in (c) uporabljajo za nacionalni organ v korist geografskega območja, ki ni državno, pod pogojem, da notranji izvajalec ne sodeluje v za konkurenco odprtih razpisih v zvezi z opravljanjem storitev javnega potniškega prevoza, organiziranimi zunaj območja, za katerega je bila sklenjena pogodba o izvajanju javne službe;

[…]

3. Vsak pristojni organ, ki se odloči, da bo storitve zaupal tretji osebi, ki ni notranji izvajalec, pogodbe o izvajanju javne službe sklepa na podlagi za konkurenco odprtega razpisnega postopka, razen v primerih iz odstavkov 4, 5 in 6. Sprejeti postopek za konkurenčni razpis je odprt za vse izvajalce, je pravičen ter upošteva načela preglednosti in nediskriminacije. Postopek se lahko po oddaji ponudb in morebitnem predizboru nadaljuje s pogajanji, ki se odvijajo v skladu s temi načeli, da bi se doseglo dogovor, kako kar najbolje izpolniti specifične ali zapletene zahteve.

[…]“

8 Člen 8 navedene uredbe, naslovljen „Prehod“, določa:

„1. Pogodbe o izvajanju javne službe se sklepajo v skladu s pravili, določenimi v tej uredbi. Vendar se pogodbe o izvajanju storitev in pogodbe o izvajanju javne službe, kot so opredeljene v direktivah 2004/17/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetskem in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19)] ali 2004/18/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132)], glede storitev avtobusnega ali tramvajskega javnega [javnih storitev avtobusnega ali tramvajskega] potniškega prevoza sklepajo v skladu z navedenima direktivama, kolikor te pogodbe niso oblikovane kot naročila koncesij [koncesijske pogodbe] za storitve, kot so opredeljena v teh direktivah. Kadar je treba pogodbe skleniti v skladu z direktivama 2004/17/ES ali 2004/18/ES, se določbe odstavkov 2 do 4 tega člena ne uporabljajo.

2. Brez poseganja v odstavek 3 je sklepanje pogodb o javnih storitvah železniškega in cestnega prevoza v skladu s členom 5 od 3. decembra 2019. Države članice v tem prehodnem obdobju sprejmejo ukrepe za postopno uskladitev s členom 5, da bi preprečile resne strukturne težave, zlasti v zvezi s prevoznimi zmogljivostmi.

Države članice v roku šestih mesecev po izteku prve polovice prehodnega obdobja Komisiji predložijo poročilo o napredku, ki izpostavi izvajanje postopnega sklepanja pogodb o izvajanju javne službe v skladu s členom 5. Na podlagi poročil o napredku držav članic Komisija državam članicam lahko predlaga ustrezne ukrepe.

3. Pri uporabi odstavka 2 se ne upoštevajo pogodbe o izvajanju javnih služb, sklenjene v skladu s pravom Skupnosti in nacionalnim pravom:

(a) pred 26. julijem 2000 na podlagi pravičnega in za javnost odprtega razpisa;

(b) pred 26. julijem 2000 na podlagi postopka, ki ni bil pravičen in za javnost odprt razpis;

(c) od 26. julija 2000 in pred 3. decembrom 2009 na podlagi pravičnega in za javnost odprtega razpisa;

(d) od 26. julija 2000 in pred 3. decembrom 2009 na podlagi postopka, ki ni bil pravičen in za javnost odprt razpis.

Pogodbe iz točke (a) se lahko izvajajo do izteka njihove veljavnosti. Pogodbe iz točk (b) in (c) se lahko izvajajo do izteka njihove veljavnosti, vendar največ 30 let. Pogodbe iz točke (d) se lahko izvajajo do izteka njihove veljavnosti, če imajo omejeno veljavnost, primerljivo z veljavnostmi, določenimi v členu 4.

Pogodbe o izvajanju javne službe se lahko izvajajo do izteka njihove veljavnosti, če bi prekinitev pogodb povzročila nepotrebne pravne ali ekonomske posledice in če je Komisija to odobrila.

4. Brez poseganja v odstavek 3 lahko pristojni organi v drugi polovici prehodnega obdobja iz odstavka 2 iz sodelovanja pri sklepanju pogodb z javnim razpisom izključijo izvajalce javnih služb, ki ne morejo dokazati, da vrednost storitev javnega prevoza, za katerega dobivajo nadomestilo ali uživajo izključno pravico, dodeljeno v skladu s to uredbo, predstavlja vsaj polovico vrednosti vseh storitev javnega prevoza, za katere dobivajo nadomestilo ali uživajo izključno pravico. Takšna izključitev se ne uporablja za izvajalce javnih služb, za katere se objavi razpis. Pri uporabi tega merila se ne upoštevajo pogodbe o izvajanju javne službe, sklenjene v okviru nujnih ukrepov iz člena 5(5).

Pristojni organi uporabijo možnost iz prvega pododstavka brez diskriminacije, izključijo vse morebitne izvajalce javnih služb, ki ustrezajo temu merilu, in potencialne izvajalce o svoji odločitvi obvestijo na začetku postopka sklepanja pogodb o izvajanju javne službe.

Zadevni pristojni organi Komisijo obvestijo, da nameravajo uporabiti to določbo najmanj dva meseca pred objavo razpisa.“

9 V skladu s členom 12 Uredbe št. 1370/2007 ta začne veljati 3. decembra 2009.

10 Uredba št. 1370/2007 je bil spremenjena s členom 1, točka 9(a), Uredbe (EU) 2016/2338 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 (UL 2016, L 354, str. 22), ki je začela veljati 24. decembra 2017, vendar se za spor o glavni stvari ne uporablja. Člen 8(2) Uredbe št. 1370/2007, kakor je bil spremenjen, določa:

„Brez poseganja v odstavek 3:

(i) se člen 5 za sklepanje pogodb o izvajanju javne službe za storitve cestnega potniškega prevoza in druge vrste prevoza po tirih razen železniškega prevoza, kot so podzemna železnica ali tramvaji, uporablja od 3. decembra 2019;

[…]

Države članice do 2. decembra 2019 sprejmejo ukrepe za postopno uskladitev s členom 5, da bi preprečile resne strukturne težave, zlasti v zvezi s prevoznimi zmogljivostmi.

[…]“

Italijansko pravo

11 Namen člena 18(1) 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 15 marzo 1997, n. 59 (zakonska uredba št. 422 o prenosu funkcij in nalog s področja lokalnega javnega prevoza na dežele in lokalne organe v skladu s členom 4(4) zakona št. 59 z dne 15. marca 1997) z dne 19. novembra 1997 (GURI št. 287 z dne 10. decembra 1997, str. 4) je izključiti, kolikor je to mogoče, neposredno sklepanje pogodb o izvajanju storitev deželnega in lokalnega javnega prevoza, ker tako sklepanje na splošno posega v preglednost in učinkovitost trga, in v ta namen nalaga sklepanje pogodb o storitvah za obdobje, ki ni daljše od devetih let, ter spoštovanje meril gospodarnosti in učinkovitosti.

12 Člen 18(2) te zakonske uredbe uresničuje isti cilj, tako da udeležbo subjektov, ki so bili predhodno deležni neposrednih sklenitev pogodb, v postopkih javnih razpisov omejuje ali njihovo udeležbo dopušča, le če ti subjekti spoštujejo načela iz člena 5 in člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007.

13 Člen 18(2)(A)(a) navedene zakonske uredbe določa, da „[d]ružbe, pa tudi njihove matične družbe, družbe, ki so članice iste skupine, in hčerinske družbe, ki se jim v Italiji ali v tujini oddajo naročila, ki niso v skladu z določbami člena 5 v povezavi s členom 8(3) [Uredbe št. 1370/2007] in ki naj bi trajala tudi po 3. decembru 2019, ne morejo sodelovati pri nobenem postopku oddaje javnega naročila storitev, tudi če je bil že razpisan. Izključitev ne velja za podjetja, ki jim je bilo oddano naročilo storitve, ki je predmet razpisnega postopka“.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

14 Dežela Toskana je z obvestilom, objavljenim 5. oktobra 2013 v *Uradnem listu Evropske unije*, začela postopek za sklenitev koncesijske pogodbe za storitve lokalnega javnega prevoza na njenem ozemlju. Iz tega obvestila je razvidno, da naj bi bil čas trajanja koncesije 108 mesecev in da mora biti njen predmet letno 90.000.000 km lokalnega avtobusnega prevoza (z možnostjo odstopanja za približno 20 %).

15 Povabilo k oddaji ponudbe je bilo poslano le dvema subjektoma, ki sta izrazila interes za sodelovanje v postopku, in sicer konzorciju Mobit in družbi Autolinee Toscane.

16 Konzorcij Mobit je italijanska skupina družb, ki združuje več podjetij iz sektorja prevoza.

17 Iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, je razvidno, da je Autolinee Toscane, družba s sedežem v Italiji, hčerinska družba v stoodstotni lasti družb RATP Dev SA in RATP Dev Italia Srl, ki sta pod popolnim nadzorom Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP). RATP je javni subjekt, ki ga je ustanovila in ki ga nadzoruje Francoska država, ki je na ta subjekt s pogodbami prenesla upravljanje omrežij in prog javnega prevoza potnikov v regiji Ile-de-France (Francija) od leta 1948. Datum izteka pogodbe o javnih prevoznih storitvah, ki je bila z ustanovo RATP sklenjena v Franciji in je veljala v času upoštevnega dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, je 31. december 2039.

18 Dežela Toskana je 24. novembra 2015 zadevno koncesijsko pogodbo za storitve javnega prevoza začasno sklenila z družbo Autolinee Toscane. Dokončna odločba o podelitvi koncesije zadnjenavedeni družbi je bila izdana 2. marca 2016.

19 Konzorcij Mobit je 15. aprila 2016 zoper to dokončno odločbo o podelitvi vložil tožbo pri Tribunale amministrativo regionale della Toscana (deželno upravno sodišče v Toskani, Italija). Konzorcij Mobit je v podporo tožbi izpodbijal zakonitost postopka podelitve koncesije, pri čemer se je primarno opiral na nezakonitost sodelovanja družbe Autolinee Toscane pri razpisu in napake ponudbe, ki jo je predložila ta družba, podredno pa na nezakonitost celotnega postopka.

20 Družba Autolinee Toscane je vložila nasprotno tožbo za izključitev ponudbe, ki jo je predložil konzorcij Mobit. RATP je interveniral v sporu v podporo družbi Autolinee Toscane.

21 Tribunale amministrativo regionale della Toscana (deželno upravno sodišče v Toskani) je s sodbo z dne 28. oktobra 2016 ugodilo tako glavni tožbi konzorcija Mobit kot tudi nasprotni tožbi družbe Autolinee Toscane ter odpravilo odločbo o podelitvi zaradi nepravilnosti ponudb, ki sta jih predložila ta subjekta, glede na pogoje, določene v razpisu.

22 Konzorcij Mobit in družba Autolinee Toscane sta zoper to sodbo vložila pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija).

23 Konzorcij Mobit je v utemeljitev pritožbe zlasti trdil, da odločba o sklenitvi pogodbe krši člen 2(b) in (j), člen 5(2) in člen 8(3) Uredbe št. 1370/2007.

24 Natančneje, konzorcij Mobit trdi, da bi morala biti družba Autolinee Toscane na podlagi člena 5(2)(b) in (d) Uredbe št. 1370/2007 izključena iz postopka sklenitve pogodbe, saj je pod nadzorom RATP, ki je pod nadzorom Francoske države in ki je imetnik neposredno sklenjene pogodbe za opravljanje storitev prevoza v regiji Île-de-France. Zato konzorcij Mobit trdi, da bi bilo treba RATP glede na pogodbo o opravljanju storitev javnega prevoza, ki je bila z njim sklenjena v Franciji, šteti za „notranjega izvajalca“ v smislu teh določb. V tej vlogi naj RATP, enako kot subjekti, nad katerimi izvaja vpliv in med katerimi je družba Autolinee Toscane, ne bi smel sodelovati pri javnih razpisih v zvezi z zagotavljanjem storitev javnega potniškega prevoza zunaj ozemlja regije Île-de-France.

25 Consiglio di Stato (državni svet) je po presoji, da rešitev sporov, ki ju obravnava, zahteva razlago določb Uredbe št. 1370/2007, prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 5(2) Uredbe [št. 1370/2007] (zlasti glede prepovedi sodelovanja notranjega izvajalca v razpisnih postopkih *extra moenia* iz točk (b) in (d)) uporabljati tudi za neposredne sklenitve pogodb v obdobju pred začetkom veljavnosti te uredbe?

2. Ali se v skladu s to uredbo in po morebitni razumni analogiji s sodno prakso, ki se je izoblikovala na področju instituta ‚in house providing‘ (notranje izvajanje storitev), pravna oseba javnega prava, s katero je državni organ neposredno sklenil pogodbo o izvajanju storitve lokalnega prevoza, v abstraktnem smislu lahko šteje za ‚notranjega izvajalca‘, če je neposredno povezana z organom z organizacijskega in nadzornega vidika ter če je država lastnica njenega kapitala (v celoti ali delno, v tem primeru skupaj z drugimi javnimi organi)?

3. Ali lahko dejstvo, da navedeni državni organ po sklenitvi ustanovi javni upravni subjekt z organizacijskimi pristojnostmi v zvezi z zadevnimi storitvami (pri čemer izključna pristojnost za podelitev koncesije ostaja v rokah države), in sicer subjekt, ki ne izvaja ‚podobnega nadzora‘ nad neposrednim izvajalcem storitev, pri neposrednem sklepanju pogodb o izvajanju storitev s področja uporabe Uredbe [št. 1370/2007] pomeni okoliščino, na podlagi katere je zadevno sklenitev mogoče izvzeti iz ureditve iz člena 5(2) [te] uredbe?

4. Ali prvotna zapadlost neposredne sklenitve, ki presega tridesetletno obdobje do 3. decembra 2039 (obdobje, ki teče od začetka veljavnosti Uredbe [št. 1370/2007]), pomeni, da dodelitev ni v skladu z načeli iz člena 5 v povezavi s členom 8(3) te uredbe, ali pa bi bilo treba navedeno nepravilnost šteti za samodejno odpravljeno za vsakršen pravni namen z implicitnim *ex lege* (člen 8(3), drugi pododstavek) skrajšanjem na tridesetletno obdobje?“

Predlog za ponovno odprtje ustnega dela postopka

26 Konzorcij Mobit je z vlogo, ki je bila v sodnem tajništvu Sodišča vložena 11. januarja 2019, predlagal, naj se na podlagi člena 83 Poslovnika Sodišča odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka.

27 V podporo svojemu predlogu konzorcij Mobit navaja, da je Komisija proti Francoski republiki začela postopek zaradi morebitne neskladnosti francoskega zakona o izteku pogodbe, sklenjene z RATP glede javnega prevoza v regiji Île-de-France, s členom 8(3) Uredbe št. 1370/2007. Poleg tega naj bi iz treh dopisov, ki jih je RATP poslal Komisiji v okviru tega postopka, ki je bil v nadaljevanju ustavljen, izhajalo, da je bila Komisija prepričana, da se rok 30 let, določen v členu 8(3) Uredbe št. 1370/2007, izteče pred datumom, ki ga je navedla v pisnem stališču, predloženem Sodišču v tem postopku predhodnega odločanja. Konzorcij Mobit v bistvu trdi, da ima ta razlaga člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007 pomembne posledice za to zadevo, tako da bi ta element moralo preučiti Sodišče.

28 Na podlagi člena 83 Poslovnika lahko Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena, če stranka po koncu ustnega dela postopka navede novo dejstvo, ki je odločilno za odločitev Sodišča, ali če je treba v zadevi odločiti na podlagi trditve, o kateri stranke ali zainteresirani subjekti iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije niso razpravljali.

29 V obravnavani zadevi ne gre za tak primer. Namreč, na eni strani so lahko zainteresirane stranke, ki so se udeležile tega postopka, tako v pisnem kot v ustnem delu tega postopka predložile pravne elemente, za katere so menile, da so upoštevni za odgovor na vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, zlasti glede razlage člena 8(3) Uredbe št. 1370/2007. Na drugi strani za domnevno okoliščino, da je Komisija v okviru drugega postopka zagovarjala drugačno razlago te določbe od tiste, ki jo je predložila v obravnavani zadevi, ni mogoče šteti, da lahko odločilno vpliva na odločitev, ki jo mora Sodišče podati v tej zadevi.

30 Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca meni, da je zadeva dovolj razjasnjena za odgovor na vprašanja predložitvenega sodišča in da so stranke razpravljale o vseh trditvah, potrebnih za presojo zadeve.

31 Predlog za ponovno odprtje ustnega dela tega postopka se zato zavrne.

Vprašanja za predhodno odločanje

32 Iz predložitvene odločbe izhaja, da se postopek v glavni stvari nanaša na sklenitev koncesijske pogodbe za storitve lokalnega javnega prevoza na ozemlju dežele Toskana. Dežela Toskana je postopek sklenitve pogodbe začela z obvestilom, objavljenim 5. oktobra 2013 v *Uradnem listu Evropske unije*, in končala z dokončno odločbo o podelitvi z dne 2. marca 2016 v korist družbe Autolinee Toscane. Ta postopek spada na stvarno področje uporabe Uredbe št. 1370/2007.

33 Konzorcij Mobit je v utemeljitev tožbe, ki jo je zoper to odločbo o podelitvi vložil pri sodišču prve stopnje, oziroma pritožbe, vložene pri pritožbenem sodišču, trdil, da zadevni postopek sklenitve pogodbe glede na člen 5(2) Uredbe št. 1370/2007 zaradi udeležbe družbe Autolinee Toscane v tem postopku ni zakonit.

34 Iz vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, je razvidno, da ta temeljijo na premisah, da je bila z RATP neposredno sklenjena pogodba in da ta subjekt v celoti nadzira družbo Autolinee Toscane, kar sta okoliščini, ki bi lahko, če se ju dokaže, odvisno od primera, ovrgli zakonitost zadevne sklenitve na podlagi člena 5(2)(b) in (d) Uredbe št. 1370/2007. Predložitveno sodišče se tako sprašuje o uporabi člena 5 te uredbe za postopek sklenitve, kakršen je ta iz spora o glavni stvari.

35 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem iz člena 267 PDEU nacionalnemu sodišču podati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena. Poleg tega lahko Sodišče upošteva določbe prava Unije, na katere se nacionalno sodišče v vprašanju ni sklicevalo (sodba z dne 1. februarja 2017, Município de Palmela, C-144/16, EU:C:2017:76, točka 20 in navedena sodna praksa).

36 Vendar je treba navesti, da se v okviru obravnavane zadeve pred vprašanji, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, postavlja vprašanje uporabe *ratione temporis* člena 5 Uredbe št. 1370/2007 za ugotovitev, ali je moral pristojni lokalni organ, kot je dežela Toskana, ki je 5. oktobra 2013 začela postopek za sklenitev pogodbe o izvajanju javne službe, ki glede na njen predmet spada na stvarno področje uporabe Uredbe št. 1370/2007, in ki je 2. marca 2016 ta postopek končala z dokončno odločbo o podelitvi, ravnati v skladu s tem členom. Odgovor na to vprašanje zahteva preučitev uporabe prehodne ureditve, določene v členu 8(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 1370/2007.

37 Uredba št. 1370/2007 je v skladu z njenim členom 12 začela veljati 3. decembra 2009, torej tako pred datumom začetka postopka za sklenitev koncesijske pogodbe za javne storitve lokalnega prevoza kot pred datumom sprejetja odločbe o podelitvi v postopku v glavni stvari.

38 Vendar člen 8 navedene uredbe, naslovljen „Prehod“, v odstavku 2, prvi pododstavek, določa, da se pogodbe o izvajanju javnih storitev cestnega prevoza sklepajo v skladu s členom 5 te uredbe od 3. decembra 2019.

39 Iz jasnega besedila člena 8(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 1370/2007 izhaja, da ta določba, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 37 sklepnih predlogov, vzpostavlja desetletno prehodno obdobje – ki teče od datuma začetka veljavnosti te uredbe do 2. decembra 2019 – v katerem pristojni organi držav članic pri podeljevanju koncesijskih pogodb za javne storitve cestnega prevoza še niso dolžni ravnati v skladu s členom 5 te uredbe. Besedna zveza „sklepanje pogodb“ iz člena 8(2) Uredbe št. 1370/2007 namreč zajema odločitev o sklenitvi pogodbe o javnih storitvah železniškega in cestnega prevoza z družbo, ne glede na to, da se lahko ta pogodba izteče na datum, ki je poznejši od datuma izteka prehodnega obdobja, če se spoštujejo pravila v zvezi z omejitvijo trajanja pogodb, določena v členu 4(3) in (4) Uredbe št. 1370/2007.

40 Tako lahko pristojni organ v tem prehodnem obdobju sprejme dokončno odločbo o podelitvi, ne da bi moral spoštovati pravila, določena v členu 5 Uredbe št. 1370/2007.

41 Uvodna izjava 31 te uredbe, iz katere je nedvoumno razvidno, da je zakonodajalec Unije menil, da je treba določiti prehodno ureditev, ker pristojni organi in izvajalci javnih služb potrebujejo čas, da se prilagodijo določbam Uredbe št. 1370/2007 po začetku njene veljavnosti, potrjuje to ugotovitev.

42 To ugotovitev potrjuje tudi pripravljalno gradivo za Uredbo št. 1370/2007. Komisija je tako v spremenjenem predlogu uredbe Sveta in Evropskega parlamenta o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza z dne 20. julija 2005 (COM(2005) 319 final) predlagala, naj pristojni organi polovico prevoznih pogodb po vrednosti sklenejo v skladu s to uredbo v roku štirih oziroma petih let od začetka njene veljavnosti. Iz besedila člena 8(2) Uredbe št. 1370/2007, ki ga je zakonodajalec Unije na koncu sprejel, je razvidno, da je z odločitvijo, da v končni različici te določbe opusti tako kvantitativno napotilo, raje pustil državam članicam nekaj manevrskega prostora glede izvajanja člena 5 te uredbe v prehodnem obdobju.

43 Razlaga iz točke 40 te sodbe je podprta tudi z okoliščino, na katero opozarja generalni pravobranilec v točki 49 sklepnih predlogov – da je Komisija 30. januarja 2013 predstavila predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe št. 1370/2007 v zvezi z odprtjem trga za domače storitve železniškega potniškega prevoza (COM(2013) 28 final), s katerim je želela omejiti obseg člena 8(2) Uredbe št. 1370/2007, tako da bi določal, da desetletno prehodno obdobje, ki se konča 2. decembra 2019, velja le še za člen 5(3) te uredbe, ki se nanaša na obveznost pristojnih organov, da izvedejo za konkurenco odprt razpisni postopek, in da bi se vse ostale določbe člena 5 začele takoj uporabljati.

44 Vendar zakonodajalec Unije pri spremembi Uredbe št. 1370/2007 z Uredbo 2016/2338 tega predloga ni sprejel. V skladu s členom 8(2), prvi pododstavek, prvi stavek, Uredbe št. 1370/2007, kakor je bila spremenjena z Uredbo 2016/2338, iz točke 10 te sodbe „se člen 5 za sklepanje pogodb o izvajanju javne službe za storitve cestnega potniškega prevoza in druge vrste prevoza po tirih razen železniškega prevoza, kot so podzemna železnica ali tramvaji, uporablja od 3. decembra 2019“.

45 Tako iz teh elementov izhaja, da sta obseg in datum prenehanja veljave prehodne ureditve, določene v členu 8(2), prvi pododstavek, prvi stavek, Uredbe št. 1370/2007, ostala nespremenjena. Zato se ta prehodna ureditev nanaša na vse določbe člena 5 te uredbe.

46 Dodati je treba, da država članica v okviru ukrepov za postopno uskladitev s členom 5 Uredbe št. 1370/2007, določenih v členu 8(2), prvi pododstavek, drugi stavek, te uredbe, sicer lahko predčasno izvaja navedeni člen 5.

47 To pa v zadevi iz postopka v glavni stvari na datum začetka postopka sklenitve očitno ni veljalo, kot sta na obravnavi potrdili dežela Toskana in italijanska vlada.

48 Poleg tega prehodno obdobje, določeno v členu 8(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 1370/2007, pristojnim organom ne daje pravice, da trajanje pogodb o izvajanju javne službe za storitve cestnega potniškega prevoza določijo brez omejitev.

49 Člen 8(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 1370/2007 je uporabo člena 5 navedene uredbe za sklenitve pogodb o izvajanju javne službe za storitve železniškega ali cestnega prevoza namreč zgolj odložil.

50 Ta člen 8(2), prvi pododstavek, torej ne izključuje uporabe člena 4 Uredbe št. 1370/2007 za sklenitve pogodb o izvajanju javne službe, ki spadajo pod to prehodno ureditev.

51 Zato v skladu s členom 4(3) te uredbe trajanje pogodbe o izvajanju javne službe avtobusnega prevoza, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ne sme biti daljše od desetih let, razen v primerih iz člena 4(4) navedene uredbe, za katere je pod določenimi pogoji dovoljeno podaljšanje.

52 V obravnavanem primeru je bila koncesijska pogodba za storitve lokalnega javnega prevoza med deželo Toskano in družbo Autolinee Toscane očitno sklenjena za 108 mesecev, torej devet let, in se zato z njo spoštuje omejitev trajanja pogodbe, določena z Uredbo št. 1370/2007.

53 Glede na zgoraj navedeno je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 5 in člen 8(2) Uredbe št. 1370/2007 razlagati tako, da se člen 5 te uredbe ne uporablja za postopek sklenitve pogodbe, izveden pred 3. decembrom 2019, tako da pristojni organ, ki z odločbo o podelitvi, s katero konča za konkurenco odprt razpisni postopek, pred tem datumom podeli koncesijsko pogodbo o izvajanju javnih storitev lokalnega cestnega potniškega prevoza, ni dolžan spoštovati navedenega člena 5.

Stroški

54 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Člen 5 in člen 8(2) Uredbe št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 je treba razlagati tako, da se člen 5 te uredbe ne uporablja za postopek sklenitve pogodbe, izveden pred 3. decembrom 2019, tako da pristojni organ, ki z odločbo o podelitvi, s katero konča za konkurenco odprt razpisni postopek, pred tem datumom podeli koncesijsko pogodbo o izvajanju javnih storitev lokalnega cestnega potniškega prevoza, ni dolžan spoštovati navedenega člena 5.

Podpisi