Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

18. lipnja 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Direktiva 2004/18/EZ – Članak 1. stavak 2. točka (a) – Javna nabava u području usluga prijevoza – Sporazum o suradnji između općina u vezi s organizacijom i pružanjem socijalnih i zdravstvenih usluga na temelju modela ‚odgovorne općine' u smislu finskog prava – Prijenos odgovornosti organizacije usluga na jednu od općina u dotičnom području suradnje – Ugovor *in house* – Dodjela usluga prijevoza društvu koje je u cijelosti u vlasništvu odgovorne općine, ali bez postupka nadmetanja"

U predmetu C-328/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska), odlukom od 15. travnja 2019., koju je Sud zaprimio 19. travnja 2019., u postupku koji je pokrenuo

Porin kaupunki

uz sudjelovanje:

Porin Linjat Oy,

Lyttylän Liikenne Oy,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik vijeća, S. Rodin, D. Šváby (izvjestitelj), K. Jürimäe i N. Piçarra, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Porin kaupunki, A. Kuusniemi-Laine i J. Lähde, *asianajajat*,

– za finsku vladu, J. Heliskoski i M. Pere, u svojstvu agenata,

– za austrijsku vladu, M. Fruhmann, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, M. Huttunen, P. Ondrůšek i L. Haasbeek, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: finski

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive 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.).

2 Zahtjev je upućen u okviru postupka koji je pokrenuo Porin kaupunki (grad Pori, Finska) u vezi s dodjelom usluga javnog prijevoza društvu Porin Linjat Oy od strane tog grada.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/18

3 Članak 1. Direktive 2004/18, naslovljen „Definicije”, propisuje:

„1. U svrhu ove Direktive vrijede definicije navedene u stavcima 2. do 15.

2. (a) ‚Ugovori o javnoj nabavi’ su naplatni ugovori sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja i čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga u smislu ove Direktive.

[…]

(d) ‚Ugovori o javnim uslugama’ su ugovori o javnoj nabavi koji nisu ugovori o javnim radovima ni ugovori o javnoj nabavi robe i čiji je predmet pružanje usluga navedenih u Prilogu II.

[…]”

Uredba (EZ) br. 1370/2007

4 Članak 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 (SL 2007., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96.), naslovljen „Definicije”, propisuje:

„Za potrebe ove Uredbe:

[…]

(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;

[…]

(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 5. te uredbe, naslovljen „Sklapanje ugovora o javnim uslugama", propisuje:

„1. Ugovori o javnim uslugama sklapaju se u skladu s pravilima utvrđenim u ovoj Uredbi. Međutim, ugovori o uslugama ili ugovori o javnim uslugama kako su određeni u direktivama 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] za usluge javnog prijevoza putnika autobusom ili tramvajem sklapaju se u skladu s postupcima propisanim onim direktivama u kojima takvi ugovori nemaju oblik ugovora o koncesijama za usluge određene u tim direktivama. Kada se ugovori sklapaju u skladu s direktivama [2004/17] ili [2004/18], odredbe stavaka 2. do 6. ovog članka ne primjenjuju se.

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:

[…]

(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;

[…]"

Finsko pravo

Zakon o javnoj nabavi

6 Članak 10. laki julkisista hankinnoista (348/2007) (Zakon o javnoj nabavi (348/2007)) od 30. ožujka 2007., kojim se prenosi Direktiva 2004/18, predviđa da se taj zakon ne primjenjuje na ugovore koje naručitelj dodjeljuje subjektu koji je odvojen u odnosu na njega na formalnom planu, ali samostalan u odnosu na njega na planu odlučivanja, ako on nad tim subjektom, sam ili s drugim naručiteljima, ima kontrolu analognu onoj koju ima nad vlastitim službama i ako taj odvojeni subjekt glavninu svoje aktivnosti obavlja s naručiteljima koji ga kontroliraju.

Zakon o općinama iz 1995.

7 Na temelju članka 76. stavka 1. kuntalakija (365/1995) (Zakon o općinama (365/1995)) od 17. ožujka 1995. (u daljnjem tekstu: Zakon o općinama iz 1995.), općine mogu na temelju sporazuma zajednički izvršavati svoje zadaće. Člankom 76. stavkom 2. tog zakona dopušta se općinama da se sporazume da će jedna općina biti zadužena za određenu zadaću za račun druge općine ili više njih.

8 Prema članku 77. stavku 1. navedenog zakona, ako je općina u okviru sporazuma zadužena za zadaću za jednu općinu ili više njih, može se dogovoriti da druge općine o kojima je riječ imenuju dio članova institucije prve općine koja je zadužena za tu zadaću.

Zakon o općinama iz 2015.

9 Zakon o općinama iz 1995. stavljen je izvan snage kuntalakijem (410/2015) (Zakon o općinama (410/2015)) od 10. travnja 2015. (u daljnjem tekstu: Zakon o općinama iz 2015.), koji je stupio na snagu 1. svibnja 2015.

10 Na temelju članka 8. tog zakona, općina može sama izvršavati zadaće koje su joj povjerene zakonom ili se dogovoriti da odgovornost za njihovo izvršavanje povjeri drugoj općini ili skupini općina. Općina ili skupina općina odgovornih za organizaciju izvršavanja navedenih zadaća moraju, među ostalim, osigurati jednakost pristupa predmetnim uslugama, definiranje potreba, količine i kvalitete tih usluga, metodu i nadzor pružanja tih usluga kao i izvršavanje ovlasti dodijeljenih dotičnom tijelu. Osim toga, općina ostaje odgovorna za financiranje svojih zadaća, čak i ako je odgovornost za njihovo izvršavanje prenesena na drugu općinu ili skupinu općina.

11 U skladu s člankom 49. Zakona o općinama iz 2015., općine i skupine općina mogu, u okviru sporazuma, zajedno izvršavati svoje zadaće, pri čemu ta suradnja može, među ostalim, biti u obliku zajedničke institucije. Članak 50. stavak 2. tog zakona određuje, među ostalim, da se Zakon o javnoj nabavi ne primjenjuje na suradnju između općina ako se suradnja odnosi na dodjelu koju je općina ili skupina općina provela povezanom subjektu u smislu članka 10. navedenog zakona ili ako se, iz nekog drugog razloga, potonji zakon ne primjenjuje na suradnju.

12 Članak 50. stavak 1. Zakona o općinama iz 2015. predviđa da se, ako općina prenosi na drugu općinu ili skupinu općina odgovornost za organizaciju svoje zadaće, Zakon o javnoj nabavi ne primjenjuje na takav prijenos.

13 U skladu s člankom 51. stavkom 1. Zakona o općinama iz 2015., općina koja je kvalificirana kao „odgovorna općina” može izvršavati zadaću za račun jedne općine ili više njih na način da općine imaju zajedničku instituciju odgovornu za obavljanje te zadaće. Općine se mogu dogovoriti da druge općine imenuju dio članova zajedničke institucije.

14 Članak 52. stavak 1. tog zakona određuje da sporazum o osnivanju zajedničke institucije, spomenut u točki 11. ove presude, među ostalim, mora točno navesti zadaće te institucije i, prema potrebi, prijenos odgovornosti za organizaciju iz članka 8. tog zakona, njezin sastav i pravo drugih općina da imenuju njezine članove, kriterije za izračun troškova i njihovu raspodjelu te trajanje i raskid navedenog sporazuma.

Zakon o javnom prijevozu

15 U skladu s člankom 12. stavkom 3. joukkoliikennelaki (869/2009) (Zakon o javnom prijevozu (869/2009)) od 13. studenoga 2009., kako je izmijenjen na temelju laki joukkoliikennelain muuttamisesta (1219/2011) (Zakon o izmjeni Zakona o javnom prijevozu (1219/2011)) od 9. prosinca 2011. (u daljnjem tekstu: Zakon o javnom prijevozu), regionalno komunalno tijelo odobrenje za redovni linijski promet izdaje isključivo za područje za koje je nadležno.

16 Na temelju članka 4. Zakona o javnom prijevozu, tijela nadležna u području cestovnog prijevoza u smislu Uredbe br. 1370/2007 dužna su utvrditi razinu usluge koja se primjenjuje na javni prijevoz obuhvaćen njihovim područjem nadležnosti. Ta odredba obvezuje ta tijela da surađuju, u mjeri u kojoj je to potrebno, međusobno kao i s općinama i udruženjima provincija prilikom izrade definicije razine službe.

17 Iz članka 5. stavka 2. navedenog zakona proizlazi da su tijela nadležna za prijevoz koji se obavlja u skladu s Uredbom br. 1370/2007 odgovorna za definiranje usluga. Međutim, prijevoznici ili tijela mogu biti odgovorni za planiranje plana puta i vremenskog rasporeda ili ta odgovornost može biti podijeljena među njima.

18 Na temelju članka 6. Zakona o javnom prijevozu, nadležna tijela dužna su osmisliti plan usluga javnog prijevoza, prije svega, kao regionalne ili teritorijalne sustave kako bi se postigla funkcionalna mreža javnog prijevoza. Prilikom osmišljavanja plana javnog prijevoza ta tijela surađuju međusobno kao i s općinama.

19 Na temelju članka 14. stavka 4. tog zakona, navedena tijela donose odluke o organizaciji usluga javnog prijevoza koje ulaze u njihovo područje nadležnosti ili jedan njegov dio u skladu s Uredbom br. 1370/2007.

Zakon o uslugama i mjerama potpore za osobe s invaliditetom

20 Članak 3. laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) (Zakon o uslugama i mjerama potpore za osobe s invaliditetom (380/1987)) od 3. travnja 1987. općinama povjerava odgovornost u području organizacije usluga prijevoza osoba s invaliditetom.

Glavni postupak i prethodna pitanja

21 Sporazumom o suradnji koji je stupio na snagu 1. srpnja 2012. (u daljnjem tekstu: Sporazum o suradnji u javnom prijevozu) gradovi Pori, Harjavalta, Kokemäki, Ulvila i općina Nakkila (Finska) odlučili su povjeriti određene zadaće prijevoza gradu Pori, u njegovu svojstvu lokalnog nadležnog tijela. Tim zadaćama upravljaju općine stranke tog sporazuma na način predviđen člancima 76. i 77. Zakona o općinama iz 1995., pri čemu grad Pori u tom pogledu predstavlja zajedničku instituciju.

22 Komisija za javni prijevoz regije Pori (u daljnjem tekstu: Komisija za javni prijevoz), koja se sastoji od pet članova koje imenuje grad Pori i jednog člana kojeg odredi svaka od ostalih općina koje su stranke Sporazuma o suradnji o javnom prijevozu, djeluje kao tijelo nadležno za lokalni prijevoz u gradu Poriju i isključivo za prijevoz koji se obavlja na području koje je u nadležnosti stranaka tog sporazuma. Funkcioniranje Komisije za javni prijevoz uređeno je Statutom koji odobrava gradska skupština grada Porija kao i pravilima o upravljanju koja odobri navedena komisija.

23 Troškovi vezani uz prijevoz koji su dodijeljeni u skladu s Uredbom br. 1370/2007 podijeljeni su među općinama koje su stranke navedenog sporazuma, prema pravilima koja je posebno utvrdila Komisija za javni prijevoz. Prilikom pripreme proračuna i financijskog plana općine koje su stranke Sporazuma o suradnji u javnom prijevozu moraju imati mogućnost predlaganja prijedloga o ciljevima i financiranju suradnje.

24 Statutom Komisije za javni prijevoz predviđa se da ona djeluje kao zajedničko regionalno tijelo nadležno za prijevoz za područje koje obuhvaća područje stranaka tog sporazuma, pod nadzorom gradske skupštine i gradskog upravnog vijeća grada Porija. Navedena je komisija za cijelo područje obuhvaćeno navedenim sporazumom odgovorna za zadaće koje Uredba br. 1370/2007 i Zakon o javnom prijevozu dodjeljuju tijelu nadležnom u području javnog prijevoza. Na temelju toga ona, među ostalim, odlučuje o načinu organizacije i dodjele javnog prijevoza u smislu te uredbe, koji se obavlja isključivo u njezinu području nadležnosti. Ona također odobrava ugovore koji se trebaju sklopiti te odlučuje o tarifama i naknadama.

25 Istodobno su gradovi Pori i Ulvila kao i općina Merikarvia (Finska) Sporazumom o suradnji u vezi s organizacijom i pružanjem socijalnih i zdravstvenih usluga koji je sklopljen 18. prosinca 2012. (u daljnjem tekstu: Sporazum o suradnji u zdravstvenim uslugama), na temelju članaka 76. i 77. laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) (Zakon o restrukturiranju općina i usluga (169/2007)) od 9. veljače 2007., dogovorili prenošenje na grad Pori odgovornosti za organizaciju socijalnih i zdravstvenih usluga za cjelokupno svoje područje.

26 Taj se sporazum temelji na takozvanom modelu „odgovorne općine”, koji je predviđen Zakonom o općinama iz 1995. i Zakonom o općinama iz 2015. U okviru tog modela zadaću različitih općina preuzima jedna od njih, koja je kvalificirana kao „odgovorna općina”, za njihov račun u okviru sporazuma sklopljenog među njima.

27 Sporazum o suradnji u zdravstvenim uslugama određuje grad Pori kao „odgovorni grad [ili općinu]” ili „grad domaćin”, dok su grad Ulvila i općina Merikarvia „općine ugovornice”.

28 Taj sporazum predviđa da sustav socijalnih i zdravstvenih usluga predstavlja koherentnu cjelinu koju zajedno razvijaju odgovorna općina i općine ugovornice tog sporazuma. Odgovorna općina procjenjuje i definira potrebe rezidenata u području socijalnih i zdravstvenih usluga, odlučuje o opsegu i stupnju kvalitete tih usluga koje se pružaju rezidentima, vodi računa o tome da oni raspolažu potrebnim uslugama i također odlučuje o načinu na koji se te usluge pružaju. Osim toga, odgovorna je za dostupnost, pristupačnost i kvalitetu socijalnih i zdravstvenih usluga te za njihov nadzor i praćenje.

29 U praksi je odgovornost za organizaciju socijalnih i zdravstvenih usluga koje ulaze u područje suradnje na Komisiji za osiguranje temeljnih socijalnih prava grada Porija, koja je mješovita komisija, sastavljena od osamnaest članova, od kojih tri imenuje grad Ulvila, dva općina Merikarvia i trinaest drugih grad Pori. Nadalje, Sporazum o suradnji u zdravstvenim uslugama predviđa da gradska skupština grada Porija odobrava statut te komisije i određuje njezino područje djelovanja i zadaće. Navedena komisija preuzima punu odgovornost za socijalne i zdravstvene usluge, za sustav tih usluga i za potreban proračun. U okviru svojeg područja djelovanja ona, među ostalim, odobrava sporazume koje treba sklopiti i odlučuje o naknadama koje se plaćaju za predmetne usluge i druge činidbe, u skladu s općim kriterijima koje je utvrdila gradska skupština grada Porija. Osim toga, Komisija za osiguranje temeljnih socijalnih prava grada Porija svake godine utvrđuje plan usluga koji definira konkretan sadržaj usluga, pri čemu se nacrt plana prethodno podnosi na mišljenje općinama ugovornicama Sporazuma o suradnji u zdravstvenim uslugama. Naposljetku, taj sporazum predviđa da se gospodarsko upravljanje socijalnim i zdravstvenim uslugama temelji na proračunu, financijskom planu i planu tih usluga koji su pripremljeni zajednički kao i na praćenju troškova i upotrebe navedenih usluga. Troškovi se raspodjeljuju s obzirom na upotrebu socijalnih i zdravstvenih usluga, tako da svaka općina plaća stvaran trošak usluga koje upotrebljavaju njezino stanovništvo i rezidenti za koje je odgovorna.

30 Odlukom od 4. svibnja 2015. Komisija za osiguranje temeljnih socijalnih prava grada Porija odlučila je da će prijevoz osoba s invaliditetom u radne jedinice i radi dnevne djelatnosti niskopodnim autobusima obavljati, za cijelo područje obuhvaćeno Sporazumom o suradnji u zdravstvenim uslugama, grad Pori kao vlastitu zadaću posredstvom društva Porin Linjat, dioničkog društva čiji je on vlasnik u cijelosti. Slijedom toga, grad Pori za tu nabavu prijevoza osoba s invaliditetom nije proveo nadmetanje, nego ga je izravno dodijelio društvu Porin Linjat, prema sustavu ugovora *in house*, koji se u finskom pravu kvalificira kao „dodjela povezanom subjektu”.

31 Grad Pori ipak navodi da je prethodno sklopio dva druga ugovora s društvom Porin Linjat u okviru Sporazuma o suradnji u javnom prijevozu, tj., kao prvo, ugovor o dodjeli prijevoza za razdoblje od 1. siječnja 2013. do 31. svibnja 2016., koji se odnosi na razinu upravljanja javnim prijevozom u gradu Poriju i na usluge koje treba dodijeliti operaterima, sklopljen 5. rujna 2013., a koji se odnosi na linije prijevoza između grada Porija i općine Nakkila te gradova Harjavalta i Kokemäki, i, kao drugo, ugovor sklopljen 11. lipnja 2014. o prijevozu između gradova Porija i Ulvila, koji obuhvaća razdoblje od 1. srpnja 2014. do 31. svibnja 2016.

32 Lyttylän Liikenne Oy pobijao je odluku Komisije za osiguranje temeljnih socijalnih prava grada Porija od 4. svibnja 2015. pred markkinaoikeusom (Trgovački sud, Finska), koji ju je poništio uz obrazloženje, s jedne strane, da se Porin Linjat ne može kvalificirati kao „povezani subjekt” ili „unutarnji operater” u odnosu na grad Pori, u smislu članka 10. Zakona (348/2007), i, s druge strane, da nijedan drugi razlog predviđen u tom zakonu ne opravdava da nabava u glavnom postupku ne podliježe obvezi provedbe nadmetanja. Taj sud smatra da, za razliku od grada Porija, koji ima pet predstavnika u Komisiji za javni prijevoz, druge općine koje su stranke Sporazuma o suradnji u zdravstvenim uslugama imaju samo jednog predstavnika u toj komisiji, tako da ne mogu izvršavati nadzor nad društvom Porin Linjat. Iz toga slijedi da se dobit koju to društvo ostvari na temelju obavljanja javnog prijevoza tih općina ne može uzeti u obzir kako bi se ocijenilo obavlja li navedeno društvo većinu svojih aktivnosti u korist javnog naručitelja koji ga kontrolira, u ovom slučaju grada Porija. Iako se obavljanje prijevoza djelomično temelji na aktima koje je donio grad Pori, iznos prihoda koji društvo Porin Linjat ostvari na temelju obavljanja prijevoza tog grada ipak nije dovoljan za utvrđivanje postojanja odnosa između grada Porija i povezanog subjekta s obzirom na to da Porin Linjat ne obavlja većinu svoje djelatnosti u korist svojeg jedinog dioničara.

33 Grad Pori, uz potporu društva Porin Linjat, podnio je žalbu pred Korkein hallinto-oikeusom (Vrhovni upravni sud, Finska), u kojoj je istaknuo da je to društvo subjekt koji je s njim povezan. Naime, Porin Linjat je društvo koje je u vlasništvu i pod kontrolom grada Porija te od 2009. kao ponuditelj nije sudjelovalo u postupcima javne nabave za usluge prijevoza. Osim toga, ono ni na koji način ne sudjeluje u tržišnom natjecanju. Na temelju Sporazuma o suradnji o javnom prijevozu gradovi Harjavalta, Kokemäki, Ulvila i općina Nakkila povjerili su gradu Poriju odgovornost da kao odgovorna općina upravlja funkcioniranjem javnog prijevoza općina koje sudjeluju u suradnji. Slijedom toga, prihod društva Porin Linjat koji proizlazi iz upravljanja tim prijevozom na području navedenih općina dodjeljuje se gradu Poriju. Tako se više od 90 % prihoda društva Porin Linjat ostvaruje na temelju obavljanja prijevoza u gradu Poriju.

34 Sud koji je uputio zahtjev pita se može li Sporazum o suradnji u zdravstvenim uslugama po svojoj naravi biti izuzet iz područja primjene Direktive 2004/18 jer se njime ostvaruje prijenos nadležnosti ili suradnja između subjekata koji pripadaju javnom sektoru ili zbog bilo kojeg drugog razloga.

35 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev ističe da se suradnja između općina u regiji Pori temelji, u pogledu pružanja socijalnih i zdravstvenih usluga i usluga prijevoza, na takozvanom modelu „odgovorne općine”. Međutim, taj se sud pita jesu li ugovori koje sklapa odgovorna općina izuzeti od obveze nadmetanja kad ta općina ili njezin povezani subjekt nabavlja usluge za račun općina obuhvaćenih područjem suradnje koje su namijenjene njihovim stanovnicima. Sud koji je uputio zahtjev smatra da se takozvani model „odgovorne općine” može shvatiti kao prijenos nadležnosti, kako

je protumačen u presudi od 21. prosinca 2016., Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985). Međutim, ta se presuda ne bavi izričito pitanjem treba li obvezu nadmetanja predviđenu zakonodavstvom Unije o javnoj nabavi primijeniti na mjere koje su uslijedile nakon prijenosa nadležnosti.

36 Sud koji je uputio zahtjev navodi da se, ovisno o slučaju, takozvani model „odgovorne općine" također može kvalificirati kao „suradnja između subjekata u javnom sektoru". Međutim, u tom bi slučaju trebalo pojasniti može li odgovorna općina, prilikom organizacije usluga za druge naručitelje koji sudjeluju u suradnji, angažirati subjekt koji je s njom povezan a da ne provede postupak nadmetanja.

37 Također se postavlja pitanje, s jedne strane, treba li za utvrđivanje dijela prihoda društva Porin Linjat, koji je ostvaren od poslovanja javnog prijevoza grada Porija, uzeti u obzir prihod koji se odnosi na regionalni prijevoz koji grad Pori kao nadležno tijelo organizira za račun gradova Harjavalta, Kokemäki i Ulvila te općine Nakkila na temelju Sporazuma o suradnji u javnom prijevozu i, s druge strane, je li dio prihoda društva Porin Linjat ostvaren od poslovanja javnog prijevoza grada Porija takav da se to društvo može kvalificirati kao „kontrolirani subjekt" tog grada.

38 Budući da, s jedne strane, grad Pori dodjeljuje ugovore o uslugama regionalnog prijevoza za svoj vlastiti račun, ali i za račun drugih općina koje su stranke Sporazuma o suradnji u javnom prijevozu, i da, s druge strane, te općine snose dio troškova dodijeljenih usluga, postavlja se pitanje može li se grad Pori smatrati javnim naručiteljem za cjelokupni regionalni prijevoz i treba li stoga sve te ugovore uzeti u obzir pri izračunu prihoda koji društvo Porin Linjat ostvaruje od poslovanja javnog prijevoza tog grada.

39 U tim je okolnostima Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 1. stavak 2. točku (a) Direktive [2004/18] tumačiti na način da model ‚odgovorne općine' prema vrsti predmetnog ugovora o suradnji između općina ispunjava pretpostavke prijenosa nadležnosti koji nije obuhvaćen područjem primjene te direktive (presuda od 21. prosinca 2016., Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985) ili horizontalne suradnje koja ne podliježe obvezi poziva na nadmetanje (presuda od 13. lipnja 2013., Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, i navedena sudska praksa), ili je ovdje riječ o nekom trećem slučaju?

2. Ako model ‚odgovorne općine' prema ugovoru o suradnji ispunjava pretpostavke prijenosa nadležnosti: smatra li se, u slučaju dodjele ugovora koja se provodi u skladu s prijenosom nadležnosti, naručiteljem javno tijelo na koje je prenesena nadležnost i može li to javno tijelo na temelju nadležnosti koju su mu prenijele druge općine u svojstvu odgovorne općine dodijeliti ugovore o uslugama povezanom subjektu, također bez poziva na nadmetanje, ako bi dodjela ugovora o uslugama u slučaju nepostojanja instituta odgovorne općine bila u nadležnosti općina koje su prenijele nadležnost kao njihov vlastiti posao?

3. Međutim, ako model ‚odgovorne općine' prema ugovoru o suradnji ispunjava pretpostavke horizontalne suradnje: mogu li općine koje sudjeluju u ugovoru o suradnji dodijeliti ugovore o uslugama bez poziva na nadmetanje općini koja sudjeluje u ugovoru o suradnji, koja je te ugovore o uslugama bez poziva na nadmetanje dodijelila povezanom subjektu?

4. Kada se ispituje činjenica obavlja li društvo bitan dio svoje djelatnosti za općinu pod čijom kontrolom se nalazi, uzima li se pri izračunu prihoda koji se odnosi na tu općinu u obzir prihod društva koje se nalazi u vlasništvu općine i bavi se prijevozom u smislu [Uredbe br. 1370/2007] u mjeri u kojoj društvo taj prihod ostvaruje iz prijevoza koji organizira općina kao nadležno tijelo u smislu Uredbe o uslugama javnog prijevoza putnika?"

O prethodnim pitanjima

Uvodna očitovanja

40 Kao prvo, iako sud koji je uputio zahtjev, za razliku od Sporazuma o suradnji u zdravstvenim uslugama, nije izričito naveo pravnu prirodu Sporazuma o suradnji u javnom prijevozu, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da su tim sporazumom gradovi Harjavalta, Kokemäki i Ulvila te općina Nakkila odgovornost za upravljanje javnim prijevozom općina koje sudjeluju u suradnji povjerili gradu Poriju kao odgovornoj općini.

41 Stoga se čini da iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se Sporazum o suradnji u javnom prijevozu, poput Sporazuma o suradnji u zdravstvenim uslugama, temelji na takozvanom modelu „odgovorne općine”.

42 Slijedom toga, Sud će polazeći od te pretpostavke ispitati pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev.

43 Kao drugo, očito je da Sporazum o suradnji u javnom prijevozu i Sporazum o suradnji u zdravstvenim uslugama nisu sklopile iste stranke. Naime, Sporazum o suradnji u javnom prijevozu obvezuje gradove Pori, Harjavalta, Kokemäki i Ulvila te općinu Nakkila. Što se tiče Sporazuma o suradnji u zdravstvenim uslugama, njega su sklopili gradovi Pori i Ulvila te općina Merikarvia.

44 Kao treće, valja istaknuti da grad Pori, u svojstvu „odgovorne općine”, mora pružati usluge na koje se odnose ta dva sporazuma. U tu se svrhu oslanja na povezanog subjekta, tj. unutarnjeg operatera kojeg je u cijelosti vlasnik i kojeg kontrolira, tj. društvo Porin Linjat.

Prvo pitanje

45 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. stavak 2. točku (a) Direktive 2004/18 tumačiti na način da je sporazum u skladu s kojim općine stranke tog sporazuma povjeravaju jednoj od njih odgovornost za organizaciju usluga u svoju korist isključen iz područja primjene Direktive 2004/18 jer predstavlja prijenos nadležnosti u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a, kako je protumačen u presudi od 21. prosinca 2016., Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), ili suradnju među javnim naručiteljima koja ne podliježe obvezi nadmetanja u smislu presude od 13. lipnja 2013., Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

46 Kao što je to Sud istaknuo u presudi od 21. prosinca 2016., Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, t. 40. i 41.), podjela nadležnosti u državi članici uživa zaštitu dodijeljenu člankom 4. stavkom 2. UEU-a, prema kojem je Unija dužna poštovati nacionalne identitete država članica, koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama, uključujući lokalnu i regionalnu autonomiju. Osim toga, budući da ta podjela nadležnosti nije zamrznuta, zaštita dodijeljena tom odredbom odnosi se i na reorganizaciju nadležnosti unutar države članice. Takve reorganizacije, koje mogu biti, među ostalim, u obliku dobrovoljnih prijenosa nadležnosti između javnih tijela, imaju za posljedicu to da se tijelo koje je prethodno nadležno oslobodi obveze i prava izvršavanja određene javne zadaće, a od tog trenutka ta obveza i to pravo povjeravaju se drugom tijelu.

47 Iz točaka 42. do 44. presude od 21. prosinca 2016., Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), također proizlazi da takav prijenos nadležnosti ne ispunjava sve uvjete koje određuje definicija pojma „ugovor o javnoj nabavi”. Naime, samo naplatni ugovor može biti ugovor o javnoj nabavi koji je obuhvaćen Direktivom 2004/18. Naplatna narav podrazumijeva da javni naručitelj koji sklapa ugovor o javnoj nabavi na temelju tog ugovora primi, u zamjenu za naknadu, uslugu koja mora imati izravan ekonomski interes za tog javnog naručitelja. Dvostranoobvezna priroda ugovora je dakle ključna

značajka ugovora o javnoj nabavi. Međutim, sama činjenica da se javno tijelo oslobodilo nadležnosti koja mu je prethodno dodijeljena dovodi do nestanka svakog ekonomskog interesa za izvršavanje zadaća koje odgovaraju toj nadležnosti.

48 S obzirom na to, kako bi se smatrao internim organizacijskim aktom, obuhvaćenim člankom 4. stavkom 2. UEU-a, prijenos nadležnosti između javnih tijela zahtijeva da javno tijelo kojem je povjerena nadležnost ima ovlast organizirati izvršavanje zadaća koje potpadaju pod tu nadležnost i utvrditi zakonski okvir koji se odnosi na te zadaće i, naposljetku, da raspolaže financijskom autonomijom koja omogućuje njihovo financiranje. Tijelo koje je bilo prvotno nadležno stoga ne može zadržati glavnu odgovornost u pogledu tih zadaća niti zadržati financijski nadzor nad njima ili prethodno odobravati odluke koje planira subjekt koji ih preuzima. Prijenos nadležnosti stoga pretpostavlja da novonadležno javno tijelo izvršava tu nadležnost samostalno i na vlastitu odgovornost (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, t. 49. i 51.).

49 Autonomija djelovanja javnog tijela kojem je povjerena nadležnost ne znači, međutim, da novonadležni subjekt treba biti izuzet od svakog utjecaja bilo kojeg drugog javnog tijela. Naime, subjekt koji prenosi nadležnost može zadržati određeno pravo nadzora zadaća povezanih s javnom službom koje su na taj način prenesene. Međutim, takav utjecaj, koji se može izvršiti preko određenog tijela, poput glavne skupštine, koje je sastavljeno od predstavnika teritorijalnih jedinica koje su prethodno bile nadležne, načelno isključuje svako miješanje u konkretne načine izvršavanja zadaća koje su obuhvaćene prenesenom nadležnošću (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, t. 52.).

50 U ovom slučaju, kao prvo, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da Sporazum o suradnji u zdravstvenim uslugama prenosi, od općina stranaka tog sporazuma u korist grada Porija, odgovornost za organizaciju socijalnih i zdravstvenih usluga tih općina. Taj dobrovoljan prijenos nadležnosti temelji se na Zakonu (169/2007).

51 Kao drugo, tako uspostavljeno upravljanje područjem suradnje organizira se u skladu s pravilima predviđenima u člancima 76. i 77. Zakona o općinama iz 1995. Iz toga slijedi da Sporazum o suradnji u zdravstvenim uslugama daje odgovornoj općini odgovornost da ocijeni i definira potrebe stanovnika dotičnih općina u području socijalnih i zdravstvenih usluga, da odluči o opsegu i razini kvalitete tih usluga koje se nude tim stanovnicima i da osigura da oni raspolažu potrebnim uslugama. Nadležna općina također odlučuje o načinu na koji se pružaju te usluge, o njihovoj dostupnosti, pristupačnosti i kvaliteti te o njihovu nadzoru i praćenju.

52 Kao treće, odgovornost za organizaciju socijalnih i zdravstvenih usluga obuhvaćenih područjem suradnje u praksi je povjerena zajedničkoj instituciji, u ovom slučaju Komisiji za osiguranje temeljnih socijalnih prava grada Porija, čiji su sastav i zadaće opisani u točki 29. ove presude.

53 Kao četvrto, Sporazum o suradnji u zdravstvenim uslugama predviđa da gradska skupština grada Porija odobrava statut te komisije i određuje njezino područje djelovanja i zadaće.

54 Kao peto, taj sporazum o suradnji predviđa da se gospodarsko upravljanje socijalnim i zdravstvenim uslugama temelji na proračunu, financijskom planu i planu tih usluga koje su zajedno pripremile općine stranke tog sporazuma kao i na praćenju izdataka i korištenja navedenim uslugama.

55 Kao šesto, troškovi socijalnih i zdravstvenih usluga dijele se ovisno o uporabi tih usluga, tako da svaka općina plaća stvaran trošak navedenih usluga kojima se koriste njezino stanovništvo i rezidenti za koje je odgovorna.

56 Stoga se čini da su, podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, uvjeti prijenosa nadležnosti u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a ispunjeni, tako da se ne čini da Sporazum o suradnji u zdravstvenim uslugama predstavlja „ugovor o javnoj nabavi" u smislu članka 1. stavka 2. točke (a) Direktive 2004/18. Stoga taj sporazum o suradnji treba isključiti iz područja primjene Direktive 2004/18.

57 U tim okolnostima nije potrebno ispitati može li Sporazum o suradnji u zdravstvenim uslugama također predstavljati suradnju među javnim naručiteljima izuzetu od obveze nadmetanja u smislu presuda od 9. lipnja 2009., Komisija/Njemačka (C-480/06, EU:C:2009:357) i od 13. lipnja 2013., Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

58 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 1. stavak 2. točku (a) Direktive 2004/18 treba tumačiti na način da je sporazum u skladu s kojim općine stranke tog sporazuma povjeravaju jednoj od njih odgovornost za organizaciju usluga u svoju korist isključen iz područja primjene te direktive jer predstavlja prijenos nadležnosti u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a, kako je protumačen u presudi od 21. prosinca 2016., Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).

Drugo i četvrto pitanje

59 Svojim drugim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. stavak 2. točku (a) Direktive 2004/18 tumačiti na način da sporazum o suradnji u skladu s kojim njegove stranke prenose jednoj od njih odgovornost za organizaciju usluga u svoju korist omogućava da se ta općina prilikom dodjela nakon navedenog prijenosa smatra javnim naručiteljem i da je ovlašćuje da bez prethodnog postupka nadmetanja povjeri subjektu *in house* usluge koje pokrivaju ne samo njezine vlastite potrebe nego i one drugih općina stranaka tog sporazuma, iako bi se bez tog prijenosa nadležnosti te općine morale same pobrinuti za vlastite potrebe.

60 Iz odgovora na prvo pitanje proizlazi da, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, mehanizam kao što je takozvani model „odgovorne općine" provodi prijenos nadležnosti u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a, kako je protumačen u presudi od 21. prosinca 2016., Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).

61 Međutim, takav prijenos nadležnosti po svojoj naravi podrazumijeva izuzeće drugih općina koje su stranke sporazuma o suradnji u korist odgovorne općine. Naime, kao što je to istaknuto u točki 26. ove presude, u takozvanom modelu „odgovorne općine" takva općina za račun tih drugih općina preuzima zadaću koju je do tada obavljala svaka općina.

62 Tako, na temelju tog prijenosa, odgovorna općina na određeni način preuzima prava i obveze svojih ugovornih partnera u pogledu pružanja usluga koje su predmet sporazuma o suradnji koji se temelji na takozvanom modelu „odgovorne općine".

63 Iz toga slijedi da je u ovom slučaju na korisniku prijenosa nadležnosti, tj. na odgovornoj općini, da se pobrine za potrebe drugih općina koje su stranke Sporazuma o suradnji u zdravstvenim uslugama i da stoga pruža socijalne i zdravstvene usluge o kojima je riječ u glavnom postupku na cijelom području obuhvaćenom tim sporazumom, pri čemu svaka općina ipak ostaje obvezna plaćati stvarni trošak usluga kojima se koriste njezino stanovništvo i rezidenti za koje je odgovorna.

64 Prema tome, ako se ne želi uskratiti koristan učinak prijenosu nadležnosti u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a, kako je protumačen u presudi od 21. prosinca 2016., Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), tijelo kojemu je zadaća prenesena nužno treba smatrati, u okviru dodjele usluge, javnim naručiteljem za tu zadaću, i to za cjelokupno područje općina stranaka sporazuma o prijenosu nadležnosti.

65 Međutim, valja ocijeniti može li se taj javni naručitelj koristiti subjektom *in house* kako bi zadovoljio ne samo vlastite potrebe nego i potrebe općina koje su mu prenijele nadležnost.

66 U okviru dodjele *in house* smatra se da javni naručitelj upotrebljava vlastita sredstva. Naime, čak i ako je ugovaratelj pravno različit od njega, on je gotovo dio njegovih unutarnjih službi ako su ispunjena dva uvjeta. Kao prvo, javni naručitelj mora nad ugovarateljem izvršavati nadzor sličan onomu koji provodi nad vlastitim službama. Kao drugo, taj subjekt mora bitan dio svojih aktivnosti izvršavati u korist javnog naručitelja koji je njegov vlasnik ili više njih (vidjeti u tom smislu presude od 18. studenoga 1999., Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, t. 50. i od 11. svibnja 2006., Carbotermo i Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, t. 33.).

67 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, prvi uvjet koji se odnosi na nadzor javnog tijela smatra se ispunjenim ako javni naručitelj sam ili zajedno s drugim javnim tijelima ima u vlasništvu cjelokupni kapital društva uspješnog ponuditelja. Naime, ta okolnost u načelu upućuje na to da javni naručitelj nad tim društvom izvršava nadzor sličan onomu koji provodi nad vlastitim službama (presude od 19. travnja 2007., Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, t. 57. i od 13. studenoga 2008., Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, t. 30.).

68 Iako je Sud do danas prihvatio dodjelu *in house* samo u slučajevima u kojima je javni naručitelj imao u vlasništvu, u cijelosti ili djelomično, kapital odabranog subjekta, iz toga se ne može zaključiti da u okviru mehanizma poput tzv. „odgovorne općine" u smislu finskog prava javni naručitelj, u ovom slučaju odgovorna općina, ne može izabrati dodjelu *in house* kako bi zadovoljio potrebe javnih naručitelja s kojima je sklopio sporazum koji se temelji na tom modelu samo zbog toga što druge općine stranke tog sporazuma ne drže nikakve udjele u kapitalu subjekta *in house*. Naime, kriterij držanja dijela kapitala ne može biti jedino sredstvo za postizanje tog cilja s obzirom na to da se nadzor koji nad vlastitim uslugama provodi javni naručitelj može očitovati na drukčiji način osim kapitalističkog pristupa.

69 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da iz odgovora na prvo pitanje i točaka 40. do 42. ove presude proizlazi da su u ovom slučaju gradu Poriju prenesene nadležnosti drugih općina ne samo na temelju Sporazuma o suradnji u javnom prijevozu nego i na temelju Sporazuma o suradnji u zdravstvenim uslugama. Osim toga, iz točaka 60. do 64. ove presude proizlazi da, zbog tog prijenosa nadležnosti, grad Pori, kao „odgovorna općina", za račun općina ugovornica preuzima zadaće koje su mu povjerene. Štoviše, nesporno je da je odabrano društvo Porin Linjat subjekt povezan s gradom Porijem, koji ga kontrolira. Iz toga slijedi da grad Pori u okviru dodjele usluga nužno treba smatrati javnim naručiteljem za te zadaće.

70 Kao drugo, pod pretpostavkom da se, nakon prijenosa nadležnosti u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a, kako je protumačen u presudi od 21. prosinca 2016., Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), primjenjuje zahtjev kontrole koju nad subjektom *in house* provode javni naručitelj na kojeg su prenesene nadležnosti i drugi javni naručitelji koji su se odrekli izvršavanja dotične nadležnosti, dovoljno je utvrditi da model „odgovorne općine" nudi mogućnost općinama koje su stranke sporazuma koji se temelji na tom modelu, unatoč činjenici da ne drže udjele u kapitalu subjekta *in house*, da poput odgovorne općine imaju odlučujući utjecaj kako na strateške ciljeve tako i na važne odluke odabranog subjekta i, prema tome, djelotvornu, strukturnu i funkcionalnu kontrolu nad tim subjektom (vidjeti analogno presude od 13. listopada 2005., Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, t. 65.; od 11. svibnja 2006., Carbotermo i Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, t. 36.; od 29. studenoga 2012., Econord, C-182/11 i C-183/11, EU:C:2012:758, t. 27. i od 8. svibnja 2014., Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13, EU:C:2014:303, t. 26.).

71 Što se tiče drugog uvjeta navedenog u točki 66. ove presude, prema kojem ugovaratelj mora glavninu svojih aktivnosti obavljati u korist jednog javnog naručitelja koji ima vlasništvo nad njime ili više njih, valja istaknuti da, u slučaju da je poduzeće u vlasništvu više jedinica lokalne samouprave, taj uvjet može biti ispunjen ako to poduzeće obavlja bitan dio svoje aktivnosti s tim jedinicama lokalne

samouprave uzetima u cijelosti, a ne samo s jednom od tih jedinica (vidjeti u tom smislu presudu od 11. svibnja 2006., Carbotermo i Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, t. 70. i 71.). Cilj je tog zahtjeva osigurati da se Direktiva 2004/18 i dalje primjenjuje u slučaju kad poduzeće koje kontrolira jedna jedinica lokalne samouprave ili više njih djeluje na tržištu i stoga može konkurirati drugim poduzećima. Naime, poduzeću nije nužno uskraćena sloboda djelovanja samo zato što odluke koje se na njega odnose kontrolira jedinica lokalne samouprave koja ima nad njim vlasništvo, ako on i dalje može obavljati znatan dio svoje gospodarske aktivnosti prema drugim subjektima (presuda od 8. prosinca 2016., Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, t. 32. i 33. i navedena sudska praksa).

72 Stoga valja ispitati treba li smatrati djelatnostima koje se obavljaju u korist javnog naručitelja usluge dodijeljene subjektu *in house* na temelju dvaju sporazuma o suradnji koji, kao prvo, prenose svaku nadležnost istoj odgovornoj općini, kao drugo, odnose se na različite usluge, kao treće, nemaju iste stranke i, kao četvrto, namijenjene su pokrivanju kako potreba samog javnog naručitelja tako i potreba drugih javnih naručitelja koji su stranke navedenih sporazuma.

73 Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, iz elemenata kojima Sud raspolaže, navedenih u točkama 10., 24. do 26. kao i u točkama 29. do 31. i 33. ove presude, proizlazi da se čini da provedba svakog od dvaju ugovora o suradnji o kojima je riječ u glavnom postupku sadržava određen broj jamstava koja mogu spriječiti da subjekt *in house* dobije tržišnu namjenu i manevarski prostor zbog kojih bi nadzor koji provode grad Porin i njegovi ugovorni partneri bio neizvjestan (vidjeti analogno presudu od 13. studenoga 2008., Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, t. 36.).

74 Budući da ti sporazumi o suradnji sadržavaju dovoljna jamstva koja mogu zaštititi od bilo kakve povrede tržišnog natjecanja, nije važno to što se osobna i materijalna područja primjene navedenih sporazuma ne podudaraju.

75 Iz toga slijedi da, kako bi se utvrdilo obavlja li subjekt *in house* bitan dio svojih aktivnosti u korist javnog naručitelja ili više njih koji ga kontroliraju, valja uzeti u obzir sve aktivnosti koje on obavlja u okviru dvaju sporazuma o suradnji o kojima je riječ u glavnom postupku.

76 Stoga, u okolnostima glavnog postupka, kako bi se izračunao dio prihoda koji je društvo Porin Linjat ostvarilo od pružanja usluga o kojima je riječ u glavnom postupku, prihod koji je to društvo ostvarilo na zahtjev tog grada na temelju Sporazuma o suradnji u zdravstvenim uslugama, s jedne strane, i na temelju Sporazuma o suradnji u javnom prijevozu, s druge strane, kako bi zadovoljilo njegove vlastite potrebe, valja pribrojiti prihodu koji je to društvo ostvarilo na zahtjev općina stranaka tog sporazuma.

77 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo i četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 1. stavak 2. točku (a) Direktive 2004/18 treba tumačiti na način da sporazum o suradnji u skladu s kojim njegove stranke prenose jednoj od njih odgovornost za organizaciju usluga u svoju korist omogućava da se ta općina prilikom dodjela nakon navedenog prijenosa smatra javnim naručiteljem i da je ovlašćuje da bez prethodnog postupka nadmetanja povjeri subjektu *in house* usluge koje pokrivaju ne samo njezine vlastite potrebe nego i one drugih općina stranaka tog sporazuma, iako bi se bez tog prijenosa nadležnosti te općine morale same pobrinuti za vlastite potrebe.

Treće pitanje

78 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje, na treće pitanje nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

79 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:

1. **Članak 1. stavak 2. točku (a) Direktive 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 treba tumačiti na način da je sporazum u skladu s kojim općine stranke tog sporazuma povjeravaju jednoj od njih odgovornost za organizaciju usluga u svoju korist isključen iz područja primjene te direktive jer predstavlja prijenos nadležnosti u smislu članka 4. stavka 2. UEU-a, kako je protumačen u presudi od 21. prosinca 2016., Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).**

2. **Članak 1. stavak 2. točku (a) Direktive 2004/18 treba tumačiti na način da sporazum o suradnji u skladu s kojim općine stranke tog sporazuma prenose jednoj od njih odgovornost za organizaciju usluga u svoju korist omogućava da se ta općina prilikom dodjela nakon navedenog prijenosa smatra javnim naručiteljem i da je ovlašćuje da bez prethodnog postupka nadmetanja povjeri subjektu *in house* usluge koje pokrivaju ne samo njezine vlastite potrebe nego i one drugih općina stranaka tog sporazuma, iako bi se bez tog prijenosa nadležnosti te općine morale same pobrinuti za vlastite potrebe**.

Potpisi