

**Zadeva C-719/20**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

30. december 2020

**Predložitveno sodišče:**

Consiglio di Stato (Italija)

**Datum predložitvene odločbe:**

18. november 2020

**Pritožnica:**

Comune di Lerici

**Nasprotne stranke v pritožbenem postopku:**

Provincia di La Spezia, IREN S.p.a., ACAM Ambiente S.p.a.

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Pritožba zoper sodbo TAR Liguria (Tribunale amministrativo regionale della Liguria, deželno upravno sodišče Ligurije) št. 847 z dne 6. novembra 2019, s katero je bila zavrnjena tožba Comune di Lerici (občina Lerici, Italija) za razglasitev ničnosti odločbe Consiglio provinciale di La Spezia (svet pokrajine La Spezia), v kateri je bila družba Acam Ambiente S.p.a. imenovana za upravljavca storitev ravnanja s komunalnimi odpadki za navedeno občino na podlagi in house pogodbe.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje prehodne odločbe**

Glede na člen 267 PDEU se predložitveno sodišče sprašuje o združljivosti pravil, postavljenih na področju oddaje javnih naročil pravnim osebam, s pravom Unije, zlasti z vidika pojma „podobno obvladovanje“.

## Vprašanje za predhodno odločanje

Ali člen 12 Direktive 2014/24/EU z dne 26. februarja 2014 nasprotuje nacionalni ureditvi, ki nalaga združitev lokalnih javnih služb gospodarskega pomena, po kateri gospodarski subjekt, ki je nasledil prvotnega koncesionarja po transakcijah družb, opravljenih v skladu s preglednimi postopki, vključno z združitvami ali prevzemi, še naprej upravlja storitve do izteka določenega roka, če:

(a) je prvotni koncesionar družba, ki ji je bilo oddano in house naročilo na podlagi podobnega obvladovanja, kadar je udeleženih več drugih organov;

(b) je bil gospodarski subjekt naslednik izbran z javnim razpisom;

(c) po združitvi družb pogoji za podobno obvladovanje, kadar je udeleženih več drugih organov, niso več izpolnjeni glede lokalnih subjektov, ki so prvotno zadevno storitev dodelili v izvajanje?

## Navajane določbe prava Unije

Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES, zlasti člen 12 („Javna naročila med osebami v javnem sektorju“), ki določa pogoje za oddajo in house, torej neposredno oddajo brez javnega razpisa.

## Navajana sodna praksa Sodišča

Sodba Sodišča z dne 18. novembra 1999, Teckal, C-107/98 (pogoji za prevladujočo dejavnost in podobno obvladovanje).

Sodba Sodišča z dne 13. novembra 2008, Coditel Brabant SA, C-324/07 (podobno obvladovanje, kadar je udeleženih več drugih organov).

Sodba Sodišča z dne 17. julija 2008, Komisija/Italija, C-371/05 („odločilen vpliv“).

Sodba Sodišča z dne 10. septembra 2009, Sea Srl proti Comune di Ponte Nossa, C-573/07 (za ohranitev podobnega nadzora mora struktura osnovnega kapitala izbranega ponudnika ostati enaka celotno referenčno obdobje).

Sodba Sodišča z dne 11. januarja 2005, Stadt Halle, C-26/03 (načeloma je podobno obvladovanje izključeno, če poleg javnih družbenikov obstaja tudi zasebnopravni družbenik).

## Navajane nacionalne določbe

Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (uredba-zakon št.138 z dne 13. avgusta 2011) (redna izdaja GURI št. 188 z dne 13. avgusta 2011); zlasti člen 3a(2a): „Gospodarski subjekt, ki je nasledil prvotnega koncesionarja, bodisi v celoti bodisi delno, po transakcijah družb, opravljenih po preglednih postopkih, vključno z združitvami ali prevzemi, pod pogojem, da so izpolnjena prvotno določena merila kakovosti, nadaljuje z upravljanjem storitev do izteka določenega roka.“

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (zakonska uredba št. 267 z dne 18. avgusta 2000) „Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali“ (enotno besedilo zakonov o organizaciji lokalnih subjektov) (objavljena v uradnem listu št. 227 z dne 28. septembra 2000 – redni dodatek št. 162); zlasti člen 113

Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (zakonska uredba št. 152 z dne 3. aprila 2006) z naslovom „Norme in materia ambientale“ (predpisi v zvezi z okoljskimi zadevami) (redna izdaja GURI št. 88 z dne 14. aprila 2006 – redni dodatek št. 96); zlasti člen 200

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (zakonska uredba št. 50 z dne 18. aprila 2016) z naslovom „Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture“ (izvajanje direktiv 2014/23/EU, 2014/24/EU in 2014/25/EU o podeljevanju koncesijskih pogodb, javnih naročil in postopkih javnega naročanja naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev in o reorganizaciji veljavne ureditve o javnih naročilih gradenj, storitev in blaga) (redna izdaja GURI št. 91 z dne 19. aprila – redni dodatek št. 10); zlasti člen 5

Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (zakonska uredba št. 175 z dne 19. avgusta 2016) „Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica“ (enotno besedilo o podjetjih v javni lasti) (redna izdaja GURI št. 210 z dne 8. septembra 2016); zlasti člen 2(1)(c) in (d)

Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (zakon št. 190 z dne 23. decembra 2014) z naslovom „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)“ (določbe za oblikovanje letnega in večletnega proračuna države (zakon o stabilnosti za leto 2015) (redna izdaja GURI št. 300 z dne 29. decembra 2014 – redni dodatek št. 99), zlasti člen 1(611) in (612).

**Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Družba ACAM, delniška družba, ki je v celoti v javni lasti in katere kapital je bil razdeljen med nekatere občine pokrajine La Spezia, je prek svojih hčerinskih družb upravljala javne službe v teh občinah.
- 2 Družba ACAM je med drugim upravljala integrirani cikel odpadkov v Comune di Lerici prek hčerinske družbe ACAM Ambiente S.p.a. na podlagi dodelitve del in house (z odločbo z dne 15. junija 2005) predvidoma do leta 2028.
- 3 Družba ACAM je morala zaradi kriznih razmer s svojimi upniki skleniti sporazum o prestrukturiranju dolgov, ki ga določa italijanski zakon o stečajnem postopku. V okviru tega sporazuma je bil za izvedbo postopka združevanja odprt javni razpis za vključitev drugih družb v javni lasti za upravljanje javnih storitev, ki delujejo na italijanskem trgu, pri čemer je bila izbrana družba IREN, družba pod javnim nadzorom, ki kotira tudi na borzi.
- 4 V takih primerih navedeni člen 3a(2a) uredbe-zakona št.138 z dne 13. avgusta 2011 določa neprekinjeno upravljanje, ki preide s prvotno izbranega ponudnika na subjekt, ki ga je nasledil.
- 5 Na podlagi pogodbe o naložbah, sklenjene 29. decembra 2017, so občine družbenice na družbo IREN prenesle delnice družbe ACAM, s katerimi so razpolagale, in s tem, ko so podpisale zaprto dokapitalizacijo, kupile del delnic družbe IREN. Tako so delnice družbe ACAM postale delnice družbe IREN, ta pa je prek hčerinskih družb družbe ACAM – ki so postale hčerinske družbe družbe IREN – še naprej upravljala storitve, ki so ji bile prvotno naročene.
- 6 Comune di Lerici, ki je združitvi nasprotovala, je pristopila k sporazumu o naložbah samo v delu, ki zadeva prenos lastnih delnic družbe ACAM na družbo IREN, ki jih je prenesla 11. aprila 2018. Ker torej tako ni bila več povezana z družbo IREN, ki je bila izbrana za storitev, je menila, da pogoji za dodelitev in house niso bili več izpolnjeni.
- 7 Hkrati je pokrajina La Spezia z odločbo z dne 6. avgusta 2018 družbo Acam Ambiente S.p.a. navedla kot upravljavca integriranega cikla odpadkov v Comune di Lerici do 31. decembra 2028 na podlagi dodelitve in house.
- 8 Comune di Lerici je ta akt, za katerega meni, da je nezakonit, izpodbijala pred TAR Liguria.
- 9 TAR Liguria je s sodbo z dne 6. novembra 2019 tožbo Comune di Lerici zavrnilo, ker je menilo, da je bila dodelitev in house zadevne storitve zakonita tako v trenutku, ko je bila odrejena, kot po prenehanju udeležbe občine v novoizbrani družbi.
- 10 Comune di Lerici je zoper to sodbo vložila pritožbo pri predložitvenem sodišču, pri čemer se je v ta namen sklicevala na več očitkov, od katerih se prvi nanaša na

kršitev člena 12 Direktive 2014/24/EU in člena 4 zakonske uredbe št. 175 z dne 19. avgusta 2016.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 11 Comune di Lerici trdi, da je odločba pokrajine La Spezia nezakonita, ker je ta odločila, da se storitev upravljanja z odpadki odda neposredno brez kakršnega koli razpisa, saj naj predpostavke za neposredno in house dodelitev storitve družbi ACAM Ambiente S.p.a. (prvotno pod nadzorom družbe ACAM) ne bi bile več izpolnjene.
- 12 Comune di Lerici je namreč, potem ko je prenesla svoje delnice družbe ACAM na družbo IREN, odsvojila svoj tako pridobljeni delež kapitala v družbi IREN, zato ni več družbenica v družbi IREN. V tem smislu ni nobene povezave – in zato nobenega možnega nadzora – med občino in to družbo, tako da nujni pogoji za dodelitev in house, zlasti z vidika podobnega obvladovanja, niso več izpolnjeni.
- 13 Nasprotne stranke trdijo, da je odločba pokrajine La Spezia zakonita, pri čemer navajajo, da je bila družba IREN po javnem razpisu izbrana kot „gospodarski subjekt“, s katerim naj se opravi združitev. Končni rezultat transakcije (oddaja storitve) naj bi izhajal že iz izida izvedenega javnega razpisa, povsem v skladu z načeli prava Unije, in ne iz dodelitve, o kateri je odločila pokrajina La Spezia. V tem smislu naj ne bi bilo nobene nezakonite dodelitve.
- 14 Dejstvo, da predmet javnega razpisa za izbiro gospodarskega subjekta za izvedbo postopka združitve ni bila niti dodelitev zadevne storitve niti oddaja kakršne koli storitve, naj ne bi bilo upoštevno, ker je bil to njegov posredni cilj.

### **Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 15 Predložitveno sodišče navaja, da je trenutno v italijanskem pravu storitev integriranega ravnanja s komunalnimi odpadki v smislu člena 200 zakonske uredbe št. 152 z dne 3. aprila 2006 upravljana s strani dežel, ki določajo ustrezne teritorialne okvire. V deželi Ligurija, v kateri so se zgodila zadevna dejanja, teritorialni okviri sovpadajo s pokrajinami, ki upravljajo storitve za občine, ki so del njih, in ker so tudi sami naročniki, morajo vedno organizirati javne razpise ali oddaje in house v dovoljenih primerih.
- 16 Poudarja, da lahko lokalni subjekti (kot so občine) na podlagi nacionalne ureditve storitev ravnanja z odpadki dodelijo tako, da v ta namen ustanovijo podjetje v javni lasti.
- 17 Poleg tega je nacionalni zakonodajalec leta 2014 na področju poslovnih deležev javnih subjektov določil, da morajo lokalni subjekti zmanjšati število družb in deležev, ki so posredno ali neposredno v njihovi lasti, da bi omejili javne izdatke.

Eno od izrecno določenih meril je združitev lokalnih javnih služb gospodarskega pomena.

- 18 Predložitveno sodišče ugotavlja, da so v obravnavanem primeru pogoji za skupno podobno obvladovanje v trenutku združitve že prenehali obstajati, ker naj bi bila po eni strani tako pridobljena udeležba v družbi IREN zanemarljiva in naj ne bi mogla vplivati na odločitve te družbe. Po drugi strani je družba IREN delniška družba, ki kotira na italijanski borzi vrednostnih papirjev, tako da ima lahko zasebne družbenike, ki lahko brez posebnih formalnosti pridobijo njene delnice.
- 19 Predložitveno sodišče opozarja, da je bila z nacionalno ureditvijo prenesena Direktiva 2014/24/EU, zlasti njen člen 12, z opredelitvijo podobnega obvladovanja in skupnega podobnega obvladovanja v skladu s tem, kar določa navedeni člen.
- 20 Sklicuje se tudi na več sodb Sodišča v zvezi s podobnim obvladovanjem in izpolnitvijo zahtevanih pogojev, medtem ko v njegovi sodni praksi ni primerov, ki bi bili podobni obravnavanemu.
- 21 Glede na vse navedeno se predložitveno sodišče pridružuje trditvam nasprotnih strank.
- 22 Navedeno sodišče kot temeljni cilj prava Unije v zadevi opredeljuje spodbujanje konkurence. Pri dodelitvi javnih služb je ta rezultat dosežen, če konkurira ali bi lahko konkuriralo več subjektov ne glede na pravno opredelitev instrumenta, s katerim se pridobi tak rezultat.
- 23 Po mnenju predložitvenega sodišča ni pomembno, da se zadevna storitev (v obravnavanem primeru storitev, ki se nanaša na Comune di Lerici) dodeli z javnim razpisom, katerega predmet je ena sama storitev – obravnavana ločeno ali skupaj s storitvami za druge zadevne občine – ali z javnim razpisom, katerega predmet je dodelitev deleža družbe, ki izvaja te storitve, saj je konkurenčnost zagotovljena v obeh primerih.
- 24 Navedeno sodišče med drugim upošteva pomen tudi za ustreznosti evropski trg v sektorju javnih storitev, vezanih na integrirano upravljanje z odpadki. Glede na navedeno meni, da je treba zaradi jasnosti in pravne varnosti Sodišču postaviti vprašanje o združljivosti nacionalnih pravil na področju oddaje in house s pravili prava Unije. Vprašanje je namreč upošteveno za odločitev: če bi bila teza Comune di Lerici pravilna, bi bilo treba sprejeti pritožbeni razlog v zvezi s tem ter razglasiti ničnost izpodbijanega akta in ugotoviti nujnost, da pokrajina La Spezia z zakonitim javnim razpisom ali z oddajo in house storitev dodeli v izvajanje osebi, ki izpolnjuje pogoje za to. Nasprotno pa bi bilo treba pritožbeni razlog v skladu z nasprotno tezo zavrniti, ker naj bi bila dodelitev zakonita.