

Sag C-618/19

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

16. august 2019

Forelæggende ret:

Consiglio di Stato (Italien)

Afgørelse af:

4. juli 2019

Appellant:

Ge.Fi.L. – Gestione Fiscalità Locale SpA

Indstævnt:

Regione Campania

Andre parter i sagen:

ACI – Automobile Club d'Italia

ACI Informatica SpA

ACI i Napoli m.fl.

Hovedsagens genstand

Appel iværksat til prøvelse af en dom, hvorved den kompetente Tribunale amministrativo regionale (den regionale forvaltningsdomstol, herefter »TAR«) forkastede søgsmålet med påstand om annullation af den aftale, hvormed Regione Campania (regionen Campania) direkte, uden afholdelse af en udbudsprocedure, tildelte Automobile Club d'Italia (herefter »ACI«) retten til levering af bestemte tjenesteydelser i forbindelse med forvaltningen af bilafgifter gennem en gensidigt bebyrdende kontrakt.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Fortolkningen af EU-retten, især spørgsmålet om, hvorvidt en national bestemmelse, ifølge hvilken en region direkte, uden afholdelse af en udbudsprocedure, kan tildele en ikke-erhvervsdrivende offentlig enhed retten til levering af tjenesteydelser i forbindelse med forvaltning af bilafgifter, er forenelig hermed.

Artikel 267 TEUF

Præjudicielt spørgsmål

Er [EU-]retten, og især princippet om fri udveksling af tjenesteydelser og princippet om sikring af en så bred konkurrence som muligt på området for offentlige tjenesteydelseskontrakter, til hinder for en regional bestemmelse som artikel 1, stk. 121, i Campanias regionallov nr. 16 af 7. august 2014, hvorefter Regione Campania direkte, uden afholdelse af en udbudsprocedure, kan tildele ACI en tjenesteydelseskontrakt om forvaltning af bilafgifter?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 1, stk. 6, og artikel 12, stk. 4, i samt 31. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF.

Anførte nationale forskrifter

Artikel 1, stk. 121, i Campanias regionallov nr. 16 af 7. august 2014, der fastsætter: »Med hensyn til forvaltningen af bilafgifter kan regionsbestyrelsen indgå en særlig treårig aftale med [ACI], [...] en ikke-erhvervsdrivende offentlig enhed, der har til opgave at tilvejebringe tjenesteydelser af almindelig interesse [...]».«

Artikel 2 i ministerielt dekret nr. 418 af 25. november 1998, hvorefter regionerne kan vælge, om aktiviteter vedrørende ansættelse og opkrævning af bilafgifter skal udføres

– direkte, herunder ved brug af en anden offentlig enheds ressourcer, kontorer og strukturer, eller

– gennem koncessionshavere, som udpeges af regionerne på grundlag af udbudsprocedurer i henhold til reglerne om offentlige kontrakter.

Artikel 15 i lov nr. 241 af 7. august 1990, ifølge hvilken offentlige myndigheder altid kan indgå aftaler indbyrdes med henblik på at regulere udførelsen af aktiviteter af fælles interesse, som udføres i samarbejde.

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici (lovdekret nr. 50 af 18.4.2016, loven om offentlige kontrakter): artikel 5, stk. 6: »En aftale, der udelukkende er indgået mellem to eller flere ordregivende myndigheder, falder uden for denne lovs anvendelsesområde, når samtlige følgende betingelser er opfyldt:

a) Aftalen etablerer eller gennemfører et samarbejde mellem de deltagende ordregivende myndigheder eller enheder med det formål at sikre, at de offentlige tjenester, som de skal udføre, leveres med henblik på at opfylde mål, som de er fælles om.

b) Gennemførelsen af dette samarbejde er udelukkende underlagt hensyn med relation til offentlighedens interesse.

c) De deltagende ordregivende myndigheder eller enheder udfører på det åbne marked mindre end 20% af de aktiviteter, der berøres af samarbejdet.«

Lov nr. 70 af 20. marts 1975, del IV i den tabel, som er opført som bilag, ifølge hvilken ACI henhører under de offentlige enheder, der har til opgave at tilvejebringe tjenesteydelser af almindelig interesse.

Kongeligt lovdekret nr. 436 af 15. marts 1927, ophøjet til lov nr. 510 af 19. februar 1928, hvorefter ACI har til opgave at forvalte Pubblico Registro Automobilistico (PRA, herefter »motorregistret«).

ACI's vedtægter, artikel 5, hvorefter ACI med sin organisation forvalter bl.a. motorregistret samt »tjenesteydelser om bilafgifter, som regionerne har tildelt ACI [...]«.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Ge.Fi.L. SpA er et selskab, der er beskæftiget med levering af tjenesteydelser som et led i forvaltningen af bilafgifter på vegne af en række italienske regioner.
- 2 Selskabet anlagde søgsmål ved den kompetente TAR med påstand om annullation af den aftale, hvormed Regione Campania den 28. december 2017, uden afholdelse af en udbudsprocedure, tildelte ACI bestemte tjenesteydelser i forbindelse med forvaltning af bilafgifter gennem en gensidigt bebyrdende kontrakt.
- 3 Søgsmålet blev forkastet af TAR, der fandt, at ACI retligt kvalificeres som en ikke-erhvervsdrivende offentlig enhed, der ifølge vedtægterne bl.a. har til formål at tilvejebringe tjenesteydelser i forbindelse med forvaltning af bilafgifter. Derfor fastslog TAR, at den anfægtede aftale opretter et samarbejde mellem offentlige enheder, der har til formål at sikre gennemførelsen af en fælles public service-opgave, som i sig selv ikke falder inden for anvendelsesområdet for EU-retlige og

ationale regler om offentlige kontrakter; denne konklusion berøres ikke af, at samarbejdet finder sted gennem en gensidigt bebyrdende kontrakt.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 4 Ge.Fi.L. har iværksat appel ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, den forelæggende ret) til prøvelse af denne dom og fremsat samme anbringender som i søgsmålet i første instans, og navnlig gjort gældende, at TAR fejlagtigt konkluderede, at de betingelser, under hvilke artikel 5, stk. 6, i lovdekret nr. 50/2016, ved gennemførelse af direktiv 2014/24/EU, undtager samarbejdsaftaler mellem offentlige myndigheder eller enheder (det såkaldte offentlig-offentlige partnerskab) fra udbudsprocedurer, var opfyldt.
- 5 I denne forbindelse har appellanten anført:
 - I nogle italienske regioner tildeles tjenesteydelseskontrakten om forvaltning af bilafgifter til økonomiske aktører (herunder Ge.Fi.L.) på grundlag af udbudsprocedurer.
 - Den årlige omkostning for den tjenesteydelse, som Ge.Fi.L. tilvejebringer på vegne af Regione Veneto (regionen Veneto) (hvor de afgiftspligtige køretøjer er 3 939 166), er på 2 148 019,29 EUR, inkl. selskabets fortjeneste, hvorimod den årlige omkostning for tjenesteydelsen i kraft af den anfægtede aftale mellem ACI og Regione Campania (hvor de afgiftspligtige køretøjer er 4 366 682) beløber sig – med hensyn alene til den faste godtgørelse – til 3 495 000,00 EUR, ud over godtgørelse af en række særlige aktiviteter; det er således åbenlyst, at ACI's indtægter ikke er afgrænset til dækning af omkostninger.
- 6 Endvidere har appellanten påberåbt sig tilsidesættelsen af konkurrenceprincippet, princippet om omkostningseffektivitet, effektivitetsprincippet, princippet om upartiskhed, ligebehandlingsprincippet, gennemsigtighedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt alle almindelige principper om offentlige udbudsprocedurer.
- 7 Afslutningsvis har appellanten gjort gældende, at den anfægtede tildeling udgør en krænkelse af den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie og ufordrejede konkurrence i alle medlemsstaterne.
- 8 Regione Campania og ACI har gjort gældende, at direkte tildeling af den omhandlede tjenesteydelse udtrykkeligt er tilladt i henhold til artikel 1, stk. 121, i Campanias regionallov nr. 16/214, ved gennemførelse af artikel 2 i ministerielt dekret nr. 418/1998, ifølge hvilken regionen kan vælge enten
 - at forvalte bilafgifter direkte, herunder ved brug af ressourcer, kontorer og strukturer tilhørende en anden offentlig enhed, såsom ACI, idet disse parter i denne sammenhæng har fremhævet, at ACI er en ikke-erhvervsdrivende offentlig enhed, der ifølge vedtægterne bl.a. har til formål at forvalte motorregistret og,

såfremt regionerne har tildelt ACI tjenesteydelser med hensyn til bilafgifter, at forvalte de sidstnævnte,

eller

– at tildele tjenesteydelsen til koncessionshavere, som udpeges på grundlag af en udbudsprocedure i henhold til EU-retten.

- 9 Endvidere opfylder den anfægtede aftale betingelserne i ovennævnte artikel 5, stk. 6, i lovdekret nr. 50/2016, fordi den netop opretter et samarbejde mellem offentlige enheder, der som formål har forvaltningen, i udelukkende almindelig interesse, af supplerende offentlige tjenesteydelser, som de nævnte enheder har til opgave at tilvejebringe.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 Den forelæggende ret har bemærket, at den anfægtede foranstaltning blev truffet på baggrund af en lovbestemmelse, hvorefter regionen med henblik på forvaltning af bilafgifter direkte kan indgå en aftale med ACI (artikel 1, stk. 121, i Campanias regionallov nr. 16/2014).
- 11 Den forelæggende ret nærer imidlertid tvivl om, at denne direkte tildeling overholder de bindende grænser i henhold til EU-retten, Domstolens praksis og den nationale gennemførelseslovgivning, inden for hvilke offentlige myndigheder eller enheder kan indgå samarbejdsaftaler uden afholdelse af udbudsprocedurer.
- 12 I medfør af artikel 5, stk. 6, i lovdekret nr. 50/2016, som gennemfører artikel 1, stk. 6, og artikel 12, stk. 4, i direktiv 2014/24/EU, er samarbejdsaftaler mellem offentlige myndigheder eller enheder undtaget fra kravet om afholdelse af udbudsprocedurer, såfremt følgende fire betingelser er opfyldt:

I. Samtlige offentlige aftaleparter er omfattet af en public service-forpligtelse, hvis forvaltning udgør aftalens genstand (enhederne skal være »fælles« om de pågældende tjenesteydelser).

II. Aftalen skal være baseret på en reel opdeling af opgaver og ansvar vedrørende den public service, som aftaleparterne er fælles om.

III. De finansielle transaktioner mellem aftaleparterne må alene omfatte godtgørelse af omkostninger, idet betaling af enhver økonomisk kompensation er udelukket.

IV. Anvendelse af aftalen må ikke påvirke forfølgelsen af hovedformålet med de EU-retlige regler om offentlige kontrakter, dvs. fri udveksling af tjenesteydelser og en fri og ufordrejet konkurrence i alle medlemsstaterne.

- 13 Den forelæggende ret finder, at den omhandlede direkte tildeling fandt sted ved tilsidesættelse af disse fire betingelser.

- 14 Hvad angår betingelse I har den forelæggende ret anført, at ACI er en ikke-erhvervsdrivende offentlig enhed, der alene skal varetage public service-opgaven med forvaltning af motorregistret, hvorimod ACI ikke skal varetage offentlige opgaver angående bilafgifter, hvis ansættelse og opkrævning udelukkende henhører under regionernes kompetence. Regionerne kan udføre de pågældende aktiviteter enten direkte, herunder ved brug af en anden offentlig enheds ressourcer, kontorer og strukturer, eller gennem koncessionshavere, som udpeges på grundlag af udbudsprocedurer.
- 15 Med hensyn til betingelse II har den forelæggende ret fremhævet, for det første at den anfægtede aftale ikke er baseret på en reel opdeling af public service-ansvar og -opgaver, fordi tjenesteydelsen udelukkende leveres af ACI. For det andet finder betalinger ikke sted gensidigt mellem aftaleparterne, men går alene fra regionen til ACI, fordi de udgør den økonomiske kompensation for de til ACI tildelte tjenesteydelser.
- 16 For så vidt angår betingelse III har den forelæggende ret konstateret, at de finansielle transaktioner i kraft af den anfægtede aftale går videre end den simple godtgørelse af uundgåelige omkostninger, men er fastlagt i aftalen på forhånd og skal ydes ACI under alle omstændigheder. Endvidere er de pågældende godtgørelser markant højere end prisniveauet på markedet, som fremgår ved sammenligning med de godtgørelser, som Regione Veneto yder Ge.Fi.L. for helt identiske tjenesteydelser.
- 17 Angående betingelse IV har den forelæggende ret bemærket, at ACI tilsyneladende tilbyder de omhandlede tjenesteydelser på markedet i konkurrence med andre økonomiske aktører, hvilket bekræftes af, at selskabet Ge.Fi.L. i to andre regioner har vundet udbud vedrørende tjenesteydelser af lignende art. Med andre ord er ACI hvad angår forvaltning af bilafgifter en økonomisk aktør som alle andre, fordi den handler uden for den simple offentlige opgave, som hører ind under ACI's enekompetence (forvaltningen af motorregistret).
- 18 I denne henseende har den forelæggende ret henvist til Domstolens praksis, hvorefter der ved økonomisk aktør forstås enhver – selv offentlig og ikke-erhvervsdrivende – enhed, som leverer tjenesteydelser til en offentlig myndighed gennem en gensidigt bebyrdende kontrakt (dom af 13.6.2013, C-386/11, Piepenbrock). Retten har tilføjet, at reglerne om offentlige kontrakter sigter mod at sikre princippet om ligebehandling af de enheder, hvad enten de er offentlige eller private, som kvalificeres som økonomiske aktører (dom af 9.6.2009, C-480/06, Kommissionen/Tyskland).
- 19 Eftersom samtlige fire ovenfor vurderede bindende betingelser ikke er opfyldt, finder den forelæggende ret, at den anfægtede aftale ikke udgør en simpel omorganisering af public service-opgaver mellem offentlige myndigheder, hvor myndighederne stiller de ressourcer, kontorer og strukturer, som er nødvendige for at udføre opgaverne, sådan som de er omorganiseret i kraft af samarbejdet, til rådighed for hinanden.

- 20 Et formelt offentlig-offentligt partnerskab skjuler reelt tildelingen, gennem en gensidigt bebyrdende kontrakt, af en tjenesteydelse til en økonomisk aktør, der som sådan burde finde sted ved en udbudsprocedure eller en koncession efter afholdelse af en udbudsprocedure. Situationen udgør således en krænkelse af den frie konkurrence på markedet og den frie udveksling af tjenesteydelser samt en tilsidesættelse af de EU-retlige og nationale regler om offentlige kontrakter.
- 21 Den forelæggende ret har derfor anmodet Domstolen om at afklare, hvorvidt en national bestemmelse, ifølge hvilken en region direkte kan tildele en ikke-erhvervsdrivende offentlig enhed tjenesteydelser i forbindelse med forvaltning af bilafgifter, er forenelig med direktiv 2014/24/EU.

ARBEJDSDOKUMENT