

Predmet C-437/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

16. srpnja 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

21. travnja 2021.

Žalitelj:

Liberty Lines SpA

Druga stranka u žalbenom postupku:

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Predmet glavnog postupka

Žalba protiv presude Tribunalea amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) kojom je odbijena tužba društva Liberty Lines radi poništenja odluke kojom je Ministarstvo, odnosno druga stranka u žalbenom postupku, nakon isteka ugovora koji ga je obvezivao u odnosu na žalitelja, drugom društvu povjerio obavljanje usluge pomorskog prijevoza koja je bila predmet tog ugovora, a da nije provelo odgovarajući postupak nadmetanja.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U skladu s člankom 267. UFEU-a traži se tumačenje načela prava Unije u pogledu slobodnog kretanja usluga i zaštite tržišnog natjecanja, osobito s obzirom na članke 101., 102., 106. i 107. UFEU-a, Uredbu (EEZ) br. 3577/1992 i Direktivu 2014/25/EU.

Prethodno pitanje

„Protivi li se pravu [Unije] i osobito načelima slobodnog kretanja usluga i što većeg otvaranja tržišnog natjecanja u području javne nabave usluga, pravno pravilo poput članka 47. stavka 11.*bis* Decreta legge n. 50 del 24 aprile 2017 (Uredba sa zakonskom snagom br. 50 od 24. travnja 2017.), pretvorenog u Legge 21 giugno 2017, n. 96 (Zakon br. 96 od 21. lipnja 2017.), kojim se:

- izjednačuje ili barem omogućava izjednačavanje na temelju zakona brzog pomorskog prijevoza putnika između luke u Messini i luke u Reggiju Calabrijii sa željezničkim prijevozom morem između poluotoka i Sicilije iz članka 2. točke (e) Decreta del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 138 T del 31 ottobre 2000 (Uredba Ministarstva prometa i pomorstva br. 138 T od 31. listopada 2000.);
- stvara ili se čini da može stvoriti iznimku u korist društva Rete ferroviaria italiana S.p.a. u pogledu usluge željezničkog prijevoza morem i uporabom brzih plovila između Sicilije i poluotoka?”

Navedene odredbe prava Unije

Članci 101., 102., 106. i 107. UFEU-a

Uredba Vijeća (EEZ) br. 3577/1992 od 7. prosinca 1992. o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža) (SL 1992., L 364, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 17.)

Uredba (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredbi 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. i ispravak SL 2021., L 48, str. 5.)

Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243.): uvodna izjava 7.

Presuda Suda od 24. listopada 2019., C-515/18

Navedene nacionalne odredbe

Decreto legge del 24 aprile 2017, n. 50, disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (Uredba sa zakonskom snagom br. 50 od 24. travnja 2017., Hitne odredbe o financijskim pitanjima, inicijativama u korist lokalnih tijela, dodatnim intervencijama za područja pogođena potresima i

mjerama za razvoj) (Službeni list Talijanske Republike br. 95 od 24. travnja 2017., redovni dodatak br. 20), koji je uz izmjene pretvoren u Zakon br. 96 od 21. lipnja 2017., konkretno, članak 47. stavak 11.*bis*: „Kako bi se poboljšala fleksibilnost željezničkog prijevoza putnika između Sicilije i poluotoka, usluga željezničkog prijevoza morskim putem iz članka 2. stavka 1. točke (e) Uredbe Ministarstva prometa i pomorstva br. 138 T od 31. listopada 2000. može se obavljati i uporabom brzih plovila čiji je način obavljanja povezan s uslugom željezničkog prijevoza iz i prema Siciliji, osobito u na dionicama Messina – Villa San Giovanni i Messina – Reggio Calabria, provedenih u okviru resursa predviđenih važećim zakonodavstvom koji su namijenjeni Programskom ugovoru, dijelu o uslugama između države i društva Rete ferroviaria italiana Spa, ne dovodeći u pitanje usluge koje se utvrđuju u tom ugovoru”.

Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, del 31 ottobre 2000, n. 138 T, recante rilascio a Ferrovie dello Stato – Società Trasporti e Servizi per Azioni la concessione ai fini della gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (Uredba Ministarstva prometa i pomorstva br. 138 T od 31. listopada 2000. o dodjeli koncesije društvu Ferrovie dello Stato – Società Trasporti e Servizi per Azioni za upravljanje nacionalnom željezničkom infrastrukturom. Konkretno, članak 2. točka (e) u kojoj se pojašnjava da je predmetom koncesije obuhvaćen „željeznički prijevoz morskim putem između poluotoka i Sicilije odnosno Sardinije”.

Sažeti prikaz činjenica i postupka

- 1 Nakon postupka nadmetanja koji je pokrenulo Ministarstvo prometa i pomorstva, društvu Liberty Lines povjereno je obavljanje usluge brzog pomorskog prijevoza putnika između luka u Messini i Reggiju Calabrij, u Mesinskom tjesnacu, od 1. listopada 2015. do 30. rujna 2018. Društvo Liberty Lines je 14. rujna 2018. obavijestilo nadležno ministarstvo o svojem interesu da iskoristi produljenje trajanja koncesije usluge za jednu godinu, što je bila mogućnost koja se predviđala prvotnim ugovorom. Međutim, na taj dopis nije odgovoreno, dok je od 1. listopada 2018. predmetna usluga pomorskog prijevoza povjerena društvu Blufferries koje je u stopostotnom vlasništvu društva Rete Ferroviaria Italiana (u daljnjem tekstu: RFI), koje je već pružalo istu uslugu na liniji Messina/Villa San Giovanni.
- 2 Nakon što je bez uspjeha zatražilo da mu se omogući uvid u dokumente koji se odnose na praksu, društvo Liberty Lines podnijelo je 10. listopada 2018. tužbu protiv nadležnog ministarstva pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) radi poništenja dvojbene odluke o povjeravanju usluge društvu Blufferries, opravdavajući svoj zahtjev činjenicom da je izravna dodjela usluge bez postupka nadmetanja nezakonita jer nisu postojali razlozi hitnosti, s obzirom na to da je hitnost stvorila sama uprava zato što nije pravodobno pokrenula postupak nadmetanja predviđen na razini Zajednice.

- 3 Ministarstvo prometa i pomorstva je 8. studenoga 2018. dostavilo žalitelju dva dokumenta. Prvi dokument bio je dopis tog ministarstva br. 31344 od 26. rujna 2018. upućen društvu RFI, u kojem se konkretno navodilo: „Imajući u vidu odredbe članka 47. stavka 11.*bis* Uredbe sa zakonskom snagom br. 50 od 24. travnja 2017., [...] smatramo da se fleksibilnost željezničkog prijevoza putnika između Sicilije i poluotoka, koja se postavlja kao temeljna pretpostavka pravnog pravila, može osigurati uključivanjem u programski ugovor o [–] dio o uslugama[,] sklopljen između države iz društva Rete Ferroviaria Italiana SpA[,] predmetnog prijevoza”, pa je stoga društvo RFI pozvano da „počevši od 1. listopada ove godine, u skladu s prethodno navedenim odredbama osigura pružanje postojeće usluge brzog pomorskog prijevoza putnika između gradova Messine i Reggija Calabrije”.
- 4 Drugi dokument odgovor je društva RFI na taj dopis, datiran 8. listopada 2018., u kojem je to društvo konkretno navelo da se, „kako bi se omogućio kontinuitet prijevoza na dionici Reggio Calabria – Messina od 1. siječnja 2019., od ovog Ministarstva [...] zahtijeva da što je prije moguće sazove odgovarajući sastanak kako bi se raspravili nedostaci koji proizlaze iz kontinuirane dodjele predmetne usluge [...] i načini ekonomskog pokrivanja usluga koje će se do tada pružiti na temelju ažuriranja Programskog ugovora”.
- 5 Nakon dostave ta dva dokumenta, društvo Liberty Lines iznijelo je dodatne prigovore u prilog svojoj žalbi pred upravnim sudom pri čemu se, kao relevantno u smislu prava Unije, pozvalo na povredu pravnih pravila o zaštiti tržišnog natjecanja i slobodnog tržišta. Međutim, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) smatrao je da tužitelj nije bio u pravu, pri čemu je naveo da se Direktivom 2014/25 i Uredbom br. 1370/2007 omogućuje izravna dodjela ugovora za uslugu javnog željezničkog prijevoza, bez postupka nadmetanja.

Ključni argumenti stranaka iz glavnog postupka

- 6 Društvo Liberty Lines je pred Consiglijom di Stato (Državno vijeće, Italija) istaknulo brojne prigovore protiv presude Tribunalea amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij). Među tim prigovorima osobito su značajni sljedeći: 1. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) nije uzeo u obzir činjenicu da društvo Blufferries, s obzirom na to da upotrebljava hidroglišere za pružanje svojih usluga, nema mogućnost prevoženja željezničkih vagona te stoga ne može ispunjavati traženi uvjet da bi se njegove usluge mogle smatrati usko povezanim sa željezničkim uslugama i stoga uživati poseban tretman; 2. pozivanje na uvodnu izjavu 7. Direktive 2014/25 neopravdano je zbog toga što ta uvodna izjava nema obvezujuću pravnu snagu i zbog toga što se odnosi na drukčiji slučaj, odnosno slučaj kad država članica odluči da će sama obavljati željezničku uslugu; 3. podjednako je neopravdano i pozivanje na presudu Suda od 24. listopada 2019. u predmetu C-515/18, s obzirom na to da se u tom postupku raspravljalo o izravnom povjeravanju usluge

javnog prijevoza putnika željeznicom, dok je u ovom slučaju riječ o brzom pomorskom prijevozu putnika hidroglicerima; 4. dodjela bez postupka nadmetanja provedena je na način da je propušteno izvršiti sve provjere koje treba provesti s obzirom na mogućnost primjene takvog postupka; 5. društvo Liberty Lines ustraje u svojim navodima da je uprava umjetno stvorila situaciju hitnosti; 6. dopis kojim je društvo RFI odgovorilo Ministarstvu opovrgava činjenicu da je promjena uspješnog ponuditelja provedena bez dodatnih troškova, a i ne postoje dokazi o nemogućnosti produljenja prvotnog ugovora zbog nedostatka sredstava; 7. cijeli slučaj pokazuje očite elemente neusklađenosti s pravnim pravilima Unije kojima se uređuju postupci nabave i štiti jednako postupanje, slobodno tržišno natjecanje, transparentnost, javnost i proporcionalnost.

7. Ministarstvo prometa i pomorstva i društvo RFI odbacuju sve tužiteljeve prigovore.

Sažeti prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

8. Pri postavljanju svojeg zahtjeva za prethodnu odluku, sud koji je uputio zahtjev izražava ozbiljne dvojbe u pogledu usklađenosti članka 47. stavka 11.*bis* Uredbe sa zakonskom snagom br. 50/17, središnjeg pravnog pravila u ovom slučaju, s pravom Unije, i to konkretno na temelju sljedeća tri razloga: 1. navedenim se pravnim pravilom povjeravanje usluge brzog pomorskog prijevoza putnika između luka u Messini i Reggiju Calabrij, protivno Uredbi br. 3577/1992, neopravdano izuzima iz tržišta i iz pravnih pravila u području javne nabave; 2. čini se da se zapravo tim pravnim pravilom društvu RFI, dakle društvu koje je osnovao koncesionar Ferrovie dello Stato – Società Trasporti e Servizi per Azioni kao društvo za upravljanje nacionalnom željezničkom infrastrukturom, dodjeljuje posebno ili isključivo pravo upravljanja brzim pomorskim prijevozom putnika između luka u Messini i Reggiju Calabrij; 3. čini se da se tim pravnim pravilom, ponovno u korist društva RFI, ostvaruje mjera državne potpore, narušavajući tako tržišno natjecanje ili prijeteci da će se narušiti tržišno natjecanje, tim više što predmetno pravno pravilo nije vremenski ograničeno na prikupljanje financijskih sredstava koja su potrebna za pokretanje postupka javnog nadmetanja za predmetnu dodjelu.