

**Asia C-437/21**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

16.7.2021

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Consiglio di Stato (Italia)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

21.4.2021

**Valittaja:**

Liberty Lines SpA

**Vastapuoli:**

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

---

**Pääasian kohde**

Valitus Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, jäljempänä TAR Lazio) tuomiosta, jossa on hylätty Liberty Lines -yhtiön kanne, jossa vaadittiin kumoamaan päätös, jossa vastapuolena oleva ministeriö oli sen ja valittajan välisen sopimuksen voimassaolon päätyttyä antanut kyseisen sopimuksen kohteena olleen meriyhteyspalvelun toisen yhtiön hoidettavaksi toteuttamatta sitä koskevaa tarjouspyyntömenettelyä.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

SEUT 267 artiklan nojalla pyydetään tulkitsemaan palvelujen vapaata liikkuvuutta ja kilpailun suojaamista koskevia periaatteita erityisesti SEUT 101, SEUT 102, SEUT 106 ja SEUT 107 artiklan sekä asetuksen (ETY) N:o 3577/1992 ja direktiivin 2014/25/EU kannalta.

## Ennakkoratkaisukysymys

”Onko [unionin] oikeuden ja erityisesti palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen sekä julkisten palveluhankintojen mahdollisimman suurta avaamista kilpailulle koskevan periaatteen kanssa ristiriidassa 24.4.2017 annetun asetuksen (decreto legge) nro 50, joka on muutettu laiksi 21.6.2017 annetulla lailla nro 96, 47 §:n 11 bis momentin kaltainen säännös, jossa:

- Messinan sataman ja Reggio Calabrian sataman välinen nopea henkilöliikenne meritse rinnastetaan – tai ainakin sallitaan sen rinnastaminen lailla – niemimaan ja Sisilian väliseen meritse tapahtuvaan rautatieliikenteeseen, jota tarkoitetaan liikenne- ja merenkulkuministeriön 31.10.2000 antaman asetuksen (decreto) nro 138 T 2 §:ssä;

- luodaan Rete ferroviaria italiana S.p.a:n eduksi varaus meritse toteutettavaa rautatieyhteyttä koskevaan palveluun, jossa käytetään Sisilian ja niemimaan välillä myös nopeita aluksia, tai joka vaikuttaa olevan omiaan luomaan tällaisen varauksen?”

## Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

SEUT 101, SEUT 102, SEUT 106 ja SEUT 107 artikla.

Palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi) 7.12.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3577/1992 (EYVL 1992, L 364, s. 7).

Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta 23.10.2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007 (EUVL 2007, L 315, s. 1).

Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU (EUVL 2014, L 94, s. 243): johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio 24.10.2019, C-515/18.

## Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Kiireellisistä rahoitustoimenpiteistä, aloitteista alue- tai paikallistasojen yhteisöjen auttamiseksi, maanjärjestyksistä kärsineiden alueiden tukemiseksi toteuttavista lisätoimista ja kehitystoimenpiteistä 24.4.2017 annettu asetus nro 50 (Decreto-legge 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, GU nro 95, 24.4.2017, Supplemento ordinario nro 20; jäljempänä

asetus nro 50/2017), josta on muutettuna tullut 21.6.2017 annettu laki nro 96; erityisesti 47 §:n 11 bis momentti: ”Sisilian ja niemimaan välisten henkilöliikenteen rautatieyhteyksien joustavuuden lisäämiseksi liikenne- ja merenkulkuministeriön 31.10.2000 antaman asetuksen nro 138 T 2 §:n 1 momentin e alakohdassa tarkoitettu palvelu, joka koskee rautatieyhteyttä meritse, voidaan toteuttaa myös nopeilla aluksilla, joiden toimintamalli vastaa Sisiliaan suuntautuvaa ja sieltä tulevaa rautatieliikennepalvelua, erityisesti meno- ja paluuosuuksilla Messina–Villa San Giovanni ja Messina–Reggio Calabria, ja toimintamalli pannaan täytäntöön niiden voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyjen varojen puitteissa, jotka on tarkoitettu valtion ja Rete Ferroviaria Italiana Spa -yhtiön välisen ohjelasopimuksen palveluja koskevaan osaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta siinä säädettyjä palveluja.”

Kansallisen rautatieinfrastruktuurin hallinnoimiseksi Ferrovie dello Stato – Società Trasporti e Servizi per Azionille annettavasta käyttöoikeudesta 31.10.2000 annettu liikenne- ja merenkulkuministeriön asetus nro 138 T (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). Erityisesti 2 §:n e alakohta, jossa täsmennetään, että käyttöoikeuden kohteeseen kuului ”meritse toteutettava rautatieyhteys niemimaalta Sisiliaan ja Sardiniaan”.

### **Yhteenveto tosiseikoista ja pääasian menettelystä**

- 1 Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (infrastruktuuri- ja liikenneministeriö, jäljempänä MIT) julistaman tarjouskilpailun johdosta Liberty Lines sai hoitaakseen Messinan salmessa Messinan ja Reggio Calabrian satamien välillä meritse suoritettavan nopean henkilöliikennepalvelun ajalla 1.10.2015–30.9.2018. Liberty Lines ilmoitti 14.9.2018 toimivaltaiselle ministeriölle olevansa kiinnostunut palvelua koskevan käyttöoikeussopimuksen jatkamisesta vuodella, mistä mahdollisuudesta oli määrätty alkuperäisessä sopimuksessa. Tähän ilmoitukseen ei kuitenkaan vastattu vaan 1.10.2018 alkaen kyseinen meriyhteyspalvelu annettiin Rete Ferroviaria Italiana -yhtiön (jäljempänä RFI) täysin omistaman ja samaa palvelua jo Messina–Villa San Giovanni -reitillä liikennöivän Blufferies-yhtiön hoidettavaksi.
- 2 Pyydettyään ensin tuloksettomasti mahdollisuutta tutustua menettelyä koskeviin asiakirjoihin Liberty Lines nosti 10.10.2018 toimivaltaista ministeriötä vastaan kanteen TAR Laziassa ja vaati kumoamaan oletetun toimen, jolla palvelun hankintaa koskeva sopimus päätettiin tehdä Blufferiesin kanssa, ja se perusteli vaatimustaan sillä, että palvelun suorahankinta ilman tarjouspyyntömenettelyä oli lainvastainen, koska ei ollut kiireellisyyssyytä, sillä kiireellisyyden oli aiheuttanut hallintoviranomainen itse, kun se oli laiminlyönyt aloittaa yhteisön tarjouspyyntömenettelyn ajoissa.

- 3 MIT toimitti 8.11.2018 valittajalle kaksi asiakirjaa. Ensimmäinen oli MIT:n 26.9.2018 päivätty muistio nro 31344, joka oli osoitettu RFI:lle ja jossa todettiin erityisesti seuraavaa: ”Kun otetaan huomioon 24.4.2017 annetun asetuksen nro 50/47 §:n 11 bis momentin säännökset, – – katsotaan, että Sisilian ja niemimaan välisten henkilöliikenteen rautatieyhteyksien joustavuus, joka on säännöksen peruslähtökohta, voidaan varmistaa sisällyttämällä kyseisen yhteys valtion ja Società Rete Ferroviaria Italiana SpA:n välisen ohjelmiasopimuksen – – palveluja koskevaan osaan”; tämän vuoksi RFI:tä kehoitettiin ”seuraavan lokakuun 1. päivästä lukien turvaamaan edellä mainittujen säännösten mukaisesti Messinan ja Reggio Calabrian kaupunkien väliset olemassa olevat nopeat henkilöliikenteen meriyhteyspalvelut”.
- 4 Toinen asiakirja on RFI:n tähän muistioon antama 8.10.2018 päivätty vastaus, jossa kyseinen yhtiö on todennut erityisesti, että ”jotta varmistettaisiin Reggio Calabrian ja Messinan välisen yhteyden jatkuvuus 1.1.2019 lähtien, ministeriötä pyydetään kutsumaan mahdollisimman pian koolle tätä koskeva kokous, jotta keskusteltaisiin kyseisen palvelun jatkuvasta hankinnasta johtuvista kriittisistä tekijöistä – – sekä palvelujen, joihin on tähän saakka osoitettu määräraha ohjelmiasopimuksen päivityksellä, taloudellista kattamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä”.
- 5 Näiden kahden asiakirjan tiedoksi antamisen johdosta Liberty Lines esitti hallintotuomioistuimessa nostamansa kanteen tueksi lisäväitteitä, ja – siltä osin kuin sillä on merkitystä unionin oikeuden kannalta – se väitti, että kilpailun ja vapaiden markkinoiden suojaamista koskevia oikeussääntöjä on rikottu. TAR Lazio kuitenkin katsoi kantajan olevan väärässä ja totesi, että direktiivissä 2014/25 ja asetuksessa N:o 1370/2007 sallitaan julkisten rautatieliikennepalvelujen suorahankinta ilman tarjouskilpailua.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset argumentit**

- 6 Liberty Lines esittää Consiglio di Stato:ssa (ylin hallintotuomioistuin) useita moitteita TAR Lazion tuomiota kohtaan. Niistä erityisen merkittäviä ovat seuraavat: 1) TAR Lazio ei ottanut huomioon, että Blufferriesin, joka käyttää palvelun hoitamiseen kantosiipialuksia, on mahdotonta kuljettaa rautatievaunuja, joten se ei voi täyttää edellytystä, jonka on täytyttävä, jotta sen suorittamien palvelujen voitaisiin katsoa liittyvän läheisesti rautatieliikennepalveluihin, jolloin niihin voitaisiin soveltaa poikkeavia kohteluita; 2) viittaus direktiivin 2014/25 johdanto-osan seitsemänteen perustelukappaleeseen on perusteeton sekä sen vuoksi, ettei kyseinen perustelukappale ole velvoittava, että sen vuoksi, että se koskee eri tilannetta eli tilannetta, jossa jäsenvaltio päättää hoitaa rautatieliikennepalvelun itse; 3) myös viittaus unionin tuomioistuimen 24.10.2019 antamaan tuomioon C-515/18 on perusteeton, koska tuossa asiassa oli kysymys rautateiden julkista henkilöliikennepalvelua koskevasta suorahankinnasta, kun taas tässä tapauksessa on kyse kantosiipialuksilla meritse suoritettavasta nopeasta henkilöliikennepalvelusta; 4) ilman tarjouskilpailua toteutetussa hankinnassa on

laiminlyöty kaikki varmistukset, jotka ovat tarpeen sen toteamiseksi, onko tällaisen menettelyn käyttäminen asianmukaista; 5) Liberty Lines pitää kiinni väitteestään, jonka mukaan hallintoviranomainen on keinotekoisesti tehnyt tilanteesta kiireellisen; 6) muistio, jolla RFI on vastannut ministeriölle, osoittaa vääräksi sen, ettei sopimuspuolen vaihtaminen olisi lisännyt kustannuksia ja ettei ollut näyttöä siitä, että alkuperäistä sopimusta oli mahdotonta jatkaa varojen puuttumisen vuoksi; 7) koko tapauksessa on seikkoja, jotka ovat ilmeisessä ristiriidassa niiden unionin oikeussääntöjen kanssa, joilla säännellään hankintamenettelyjä ja suojataan yhdenvertaisia mahdollisuuksia, vapaata kilpailua, avoimuutta, julkisuutta ja oikeasuhteisuutta.

- 7 MIT ja RFI kiistävät kaikki valittajan väitteet.

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista**

- 8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo ennakkoratkaisupyynnössään esiin vahvoja epäilyjä asetuksen nro 50/17 47 §:n 11 bis momentin, joka on tässä asiassa keskeinen säännös, yhteensoveltuvuudesta unionin oikeuden kanssa, ja nämä perustuvat erityisesti seuraaviin kolmeen syyhyn: 1) kyseisessä säännöksessä suljetaan perusteettomasti markkinoiden ja julkisia hankintoja koskevien säännösten ulkopuolelle hankintasopimuksen tekeminen Messinan ja Reggio Calabrian satamien välisen henkilöliikenteen nopeaa meriyhteyttä koskevasta palvelusta, mikä on asetuksen N:o 3577/1992 vastaista; 2) näyttää siltä, että säännöksessä on tosiasiallisesti annettu käyttöoikeussopimuksen saajan Ferrovie dello Stato – Società Trasporti e Servizi per Azionin kansallisen rautatieinfrastruktuurin hallinnointia varten perustaman yhtiön RFI:n hyväksi erityisoikeus tai yksinomainen oikeus hallinnoida henkilöliikenteen nopeaa meriyhteyttä Messinan ja Reggio Calabrian satamien välillä; 3) vaikuttaa siltä, että siinä toteutetaan samaten RFI:n hyväksi valtiontukitoimenpide väärillä tai uhkaamalla väärillä kilpailua, etenkin kun kyseistä säännöstä ei ole ajallisesti rajattu koskemaan kyseistä hankintaa koskevan julkisen tarjouskilpailun aloittamiseen tarvittavien rahavarojen käyttöön antamista.