

Υπόθεση C-437/21

Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

16 Ιουλίου 2021

Αιτούν δικαστήριο:

Consiglio di Stato (Ιταλία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

21 Απριλίου 2021

Εκκαλούσα:

Liberty Lines SpA

Εφεσίβλητο:

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Έφεση κατά αποφάσεως του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (περιφερειακό διοικητικό πρωτοδικείο Λατίου, στο εξής: TAR Λατίου), διά της οποίας απορρίφθηκε προσφυγή της εταιρίας Liberty Lines με αίτημα την ακύρωση της διαδικασίας με την οποία το εφεσίβλητο Υπουργείο, μετά τη λήξη της σύμβασης την οποία είχε συνάψει με την εκκαλούσα, ανέθεσε την υπηρεσία θαλάσσιας σύνδεσης που καλύπτει η εν λόγω σύμβαση σε άλλη εταιρία, χωρίς να προχωρήσει σε διαγωνισμό.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, ζητείται η ερμηνεία των αρχών του δικαίου της Ένωσης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και περί προστασίας του ανταγωνισμού, ιδίως δε η ερμηνεία των άρθρων 101, 102, 106 και 107 ΣΛΕΕ, του κανονισμού 3577/1992 και της οδηγίας 2014/25/ΕΕ.

Προδικαστικό ερώτημα

«Αντιτίθεται στο δίκαιο [της Ένωσης], και ιδίως στις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και του ευρύτερου δυνατού ανταγωνισμού στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, εθνική ρύθμιση όπως το άρθρο 47, παράγραφος 11 bis, της πράξης νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 50 της 24ης Απριλίου 2017, η οποία κυρώθηκε με τον νόμο αριθ. 96 της 21ης Ιουνίου 2017, η οποία:

- εξισώνει ή τουλάχιστον καθιστά δυνατή την εξίσωση διά νόμου της ταχείας θαλάσσιας μεταφοράς επιβατών μεταξύ των λιμένων της Μεσσήνης και του Ρέτζιο Καλάμπρια με τη θαλάσσια σιδηροδρομική μεταφορά μεταξύ της χερσονήσου και της Σικελίας, η οποία αναφέρεται στο άρθρο 2, στοιχείο ε), του decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 138 T del 31 ottobre 2000 (διατάγματος αριθ. 138 T του Υπουργείου Μεταφορών και Ναυσιπλοΐας, της 31ης Οκτωβρίου 2000)·
- δημιουργεί ή είναι εκ πρώτης όψεως κατάλληλη για τη δημιουργία αποκλειστικού δικαιώματος υπέρ της Rete ferroviaria italiana S.p.a. σχετικά με την υπηρεσία θαλάσσιας σιδηροδρομικής σύνδεσης, επίσης με τη χρήση ταχύπλων ναυτικών μέσων μεταξύ Σικελίας και χερσονήσου;»

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Άρθρα 101, 102, 106 και 107 ΣΛΕΕ.

Κανονισμός (ΕΟΚ) 3577/1992 του Συμβουλίου, της 7ης Δεκεμβρίου 1992, για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές στο εσωτερικό των κρατών μελών (θαλάσσιες ενδομεταφορές-καμποτάζ) (ΕΕ 1992, L 364, σ. 7).

Κανονισμός (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70 (ΕΕ 2007, L 315, σ. 1).

Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 243): αιτιολογική σκέψη 7.

Απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Οκτωβρίου 2019, C-515/18, ECLI:EU:C:2019:893.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

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 (Πράξη νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 50 της 24ης Απριλίου 2017, επείγουσες διατάξεις για οικονομικά θέματα, πρωτοβουλίες υπέρ των τοπικών αρχών, περαιτέρω παρεμβάσεις σε περιοχές που επλήγησαν από σεισμούς και μέτρα ανάπτυξης) [GU (Επίσημη Εφημερίδα της Ιταλικής Κυβερνήσεως), αριθ. 95 της 24ης Απριλίου 2017 – τακτικό συμπλήρωμα αριθ. 20], η οποία κυρώθηκε, κατόπιν τροποποιήσεων, με τον νόμο αριθ. 96 της 21ης Ιουνίου 2017, ιδίως το άρθρο 47, παράγραφος 11 bis: «Προκειμένου να βελτιωθεί η ευελιξία των επιβατικών σιδηροδρομικών συνδέσεων μεταξύ της Σικελίας και της χερσονήσου, η υπηρεσία θαλάσσιας σιδηροδρομικής σύνδεσης που αναφέρεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο ε) του διατάγματος αριθ. 138 T του Ministero dei trasporti e della navigazione (Υπουργείου Μεταφορών και Ναυσιπλοΐας) της 31ης Οκτωβρίου 2000, μπορεί επίσης να επιτευχθεί με τη χρήση ταχύπλων ναυτικών μέσων των οποίων το μοντέλο λειτουργίας σχετίζεται με τις σιδηροδρομικές μεταφορές από και προς τη Σικελία, ιδίως στις διαδρομές μετ' επιστροφής Μεσσήνη-Villa San Giovanni και Μεσσήνη-Ρέτζιο Καλάμπρια, το οποίο θα εφαρμοστεί στο πλαίσιο των πόρων που προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία η οποία προορίζεται για την προγραμματική σύμβαση – υπηρεσίες μεταξύ του κράτους και της εταιρίας Rete ferroviaria italiana Spa και με την επιφύλαξη των υπηρεσιών που καθορίζονται σε αυτήν».

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 (διάταγμα αριθ. 138 T του Υπουργείου Μεταφορών και Ναυσιπλοΐας, της 31ης Οκτωβρίου 2000, για τον καθορισμό της παραχώρησης για τη διαχείριση της εθνικής σιδηροδρομικής υποδομής στη Ferrovie dello Stato - Società Trasporti e Servizi per Azioni). Ιδίως, το άρθρο 2, στοιχείο ε), στο οποίο διευκρινίζεται ότι το αντικείμενο της παραχώρησης ήταν «ο σιδηροδρομικός σύνδεσμος διά θαλάσσης μεταξύ της χερσονήσου και της Σικελίας και της Σαρδηνίας, αντίστοιχα».

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Μετά από διαγωνισμό που προκηρύχθηκε από το Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, στο εξής: MIT), ανατέθηκε στη Liberty Lines η υπηρεσία ταχείας επιβατικής θαλάσσιας σύνδεσης μεταξύ των λιμένων της Μεσσήνης και του Ρέτζιο Καλάμπρια, στο Στενό της Μεσσήνης, από την 1η Οκτωβρίου 2015 έως τις 30 Σεπτεμβρίου 2018. Στις 14 Σεπτεμβρίου 2018, η Liberty Lines γνωστοποίησε στο αρμόδιο υπουργείο το ενδιαφέρον της για παράταση της παραχώρησης των υπηρεσιών κατά ένα έτος, δυνατότητα που προβλέπεται στην αρχική σύμβαση. Ωστόσο, η εν λόγω γνωστοποίηση παρέμεινε αναπάντητη, ενώ, από την 1η Οκτωβρίου 2018, η εν λόγω υπηρεσία θαλάσσιας

σύνδεσης ανατέθηκε στην εταιρία Blufferies, η οποία ανήκει εξ ολοκλήρου στην εταιρία Rete Ferroviaria Italiana (RFI), η οποία είναι ήδη υπεύθυνη για την ίδια υπηρεσία στη γραμμή Μεσσήνη-Villa San Giovanni.

- 2 Κατόπιν του ανεπιτυχούς αιτήματός της να μελετήσει τα έγγραφα που σχετίζονται με την πρακτική, στις 10 Οκτωβρίου 2018 η Liberty Lines προσέφυγε κατά του αρμόδιου υπουργείου ενώπιον του TAR Λατίου, ζητώντας την ακύρωση της ανάθεσης της υπηρεσίας στην Blufferies και προβάλλοντας ότι η απευθείας ανάθεση της υπηρεσίας χωρίς τη διενέργεια διαγωνισμού είναι παράνομη, δεδομένου ότι αφενός δεν υπήρχαν λόγοι κατεπείγοντος και αφετέρου η εν λόγω ανάθεση προκηρύχθηκε από την ίδια διοίκηση που παρέλειψε να προκηρύξει εγκαίρως τον διαγωνισμό.
- 3 Στις 8 Νοεμβρίου 2018, το MIT διαβίβασε δύο έγγραφα στην εκκαλούσα. Στο πρώτο, τη γνωστοποίηση αριθ. 31344 της 26ης Σεπτεμβρίου 2018, η οποία απευθύνεται στην RFI και στην οποία, κατ' ουσίαν, αναφέρονται τα εξής: «Λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις του άρθρου 47, παράγραφος 11 bis, του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 50 της 24ης Απριλίου 2017, [...] θεωρείται ότι η ευελιξία των επιβατικών σιδηροδρομικών συνδέσεων μεταξύ της Σικελίας και της χερσονήσου, που αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση του νόμου, μπορεί να διασφαλιστεί μέσω της ένταξης στην προγραμματική σύμβαση [-] τμήμα υπηρεσιών [,] μεταξύ του κράτους και της Società Rete Ferroviaria Italiana SpA [,] της εν λόγω σύνδεσης» και ως εκ τούτου η RFI κλήθηκε να «εξασφαλίσει, από την 1η Οκτωβρίου και έπειτα, σύμφωνα με τις προαναφερόμενες διατάξεις, τις υπάρχουσες υπηρεσίες ταχείας επιβατικής θαλάσσιας σύνδεσης μεταξύ των πόλεων της Μεσσήνης και του Ρέτζιο Καλάμπρια».
- 4 Το δεύτερο έγγραφο συνίσταται στην από 8 Οκτωβρίου 2018 απάντηση της RFI στην ως άνω γνωστοποίηση, στην οποία η εν λόγω εταιρία δήλωσε, συγκεκριμένα, ότι «προκειμένου να δοθεί συνέχεια στη σύνδεση στο τμήμα Ρέτζιο Καλάμπρια-Μεσσήνη από 1η Ιανουαρίου 2019, ζητείται από το Υπουργείο να συγκαλέσει το συντομότερο δυνατό σύσκεψη ώστε να συζητηθούν τα κρίσιμα ζητήματα που προκύπτουν από τη διαρκή ανάθεση της εν λόγω υπηρεσίας [...] καθώς και τις μεθόδους οικονομικής κάλυψης των υπηρεσιών που θα παρέχονται μέχρι τότε μέσω ενημέρωσης της προγραμματικής σύμβασης».
- 5 Ως αποτέλεσμα της αποστολής των εν λόγω δύο εγγράφων, η Liberty Lines προέβαλε επιπλέον λόγους προς υποστήριξη της προσφυγής της ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου, επικαλούμενη, από πλευράς δικαίου της Ένωσης, παραβίαση των κανόνων που προστατεύουν τον ανταγωνισμό και την ελεύθερη αγορά. Ωστόσο, το TAR δεν δικαίωσε την εκκαλούσα, καθότι έκρινε ότι η οδηγία 2014/25 και ο κανονισμός 1370/2007 επέτρεπαν την απευθείας ανάθεση συμβάσεων δημόσιων υπηρεσιών για τις σιδηροδρομικές μεταφορές, χωρίς τη διενέργεια διαγωνισμού.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 6 Η Liberty Lines προβάλλει πολλούς ισχυρισμούς ενώπιον του Consiglio di Stato κατά της απόφασης του TAR. Μεταξύ αυτών, ιδιαίτερα σημαντικοί είναι οι εξής: 1) το TAR δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι η Blufferies, χρησιμοποιώντας υδροπτέρυγα πλοία για την παροχή υπηρεσιών της, δεν θα μπορούσε να μεταφέρει σιδηροδρομικά βαγόνια και ως εκ τούτου δεν θα μπορούσε να πληροί την προϋπόθεση που απαιτείται για να θεωρηθούν οι υπηρεσίες της αυστηρά σιδηροδρομικές και, επομένως, δεν θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί διαφορετικά, 2) η αναφορά στην αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας 2014/25 είναι αβάσιμη, τόσο επειδή δεν έχει δεσμευτική νομική αξία, όσο και επειδή αναφέρεται σε διαφορετική υπόθεση, συγκεκριμένα σε εκείνη στην οποία το κράτος μέλος αποφασίζει να εκτελεί μόνο του τη σιδηροδρομική υπηρεσία, 3) η αναφορά στην απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Οκτωβρίου 2019, C-515/18, είναι εξίσου αβάσιμη, δεδομένου ότι αφορά απευθείας ανάθεση των δημόσιων επιβατικών σιδηροδρομικών μεταφορών, ενώ η παρούσα υπόθεση αφορά ταχεία θαλάσσια επιβατική μεταφορά με υδροπτέρυγα πλοία, 4) η ανάθεση χωρίς διαγωνισμό πραγματοποιήθηκε με παράλειψη όλων των ελέγχων που θα απαιτούνταν σε σχέση με τη σκοπιμότητα της εφαρμογής μιας τέτοιου είδους διαδικασίας, 5) η Liberty Lines επιμένει ότι η κατάσταση κατεπείγοντος είχε δημιουργηθεί σκόπιμα από τη διοίκηση, 6) στη γνωστοποίηση με την οποία απάντησε στο Υπουργείο, η RFI αρνείται το γεγονός ότι η αλλαγή του αναδόχου της σύμβασης θα πραγματοποιηθεί χωρίς καμία αύξηση του κόστους και δεν υπάρχουν στοιχεία για την αδυναμία παράτασης της αρχικής σύμβασης λόγω έλλειψης κεφαλαίων, 7) η υπόθεση, στο σύνολό της, παρουσιάζει εμφανή στοιχεία αντίθεσης με τους κανόνες της Ένωσης που διέπουν τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων και προστατεύουν τον ανταγωνισμό επί ίσοις όροις, τον ελεύθερο ανταγωνισμό, τη διαφάνεια, τη δημοσιότητα και την αναλογικότητα.
- 7 Το MIT και η RFI αρνούνται όλους τους ισχυρισμούς της εκκαλούσας.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασεως περί παραπομπής

- 8 Στο πλαίσιο της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο εκφράζει έντονες αμφιβολίες σχετικά με τη συμβατότητα του άρθρου 47, παράγραφος 11 bis, της πράξης νομοθετικού περιεχομένου 50/17 –της βασικής κανονιστικής ρύθμισης στην παρούσα υπόθεση– βασιζόμενο, ιδίως, στους ακόλουθους τρεις λόγους: 1) η εν λόγω ρύθμιση εξαιρεί αδικαιολόγητα από τους κανόνες της αγοράς και από τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις την ανάθεση της υπηρεσίας ταχείας επιβατικής θαλάσσιας σύνδεσης μεταξύ των λιμένων της Μεσσήνης και του Ρέτζιο Καλάμπρια, όπερ αντιτίθεται στις διατάξεις του κανονισμού 3577/1992, 2) φαίνεται να χορηγεί υπέρ της RFI, της εταιρίας που έχει συσταθεί από την εταιρία στην οποία έγινε η ανάθεση Ferrovie dello Stato - Società Trasporti e Servizi per Azioni ως εταιρία διαχείρισης της εθνικής σιδηροδρομικής υποδομής, ειδικό ή αποκλειστικό δικαίωμα για τη διαχείριση της ταχείας επιβατικής θαλάσσιας σύνδεσης μεταξύ των λιμένων της

Μεσσήνης και του Ρέτζιο Καλάμπρια, 3) φαίνεται να εφαρμόζει, πάλι υπέρ της RFI, μέτρο κρατικής ενίσχυσης, το οποίο στρεβλώνει ή απειλεί να στρεβλώσει τον ανταγωνισμό, πολύ περισσότερο επειδή η εν λόγω ρύθμιση δεν περιορίζεται χρονικά στην εξεύρεση των αναγκαίων οικονομικών πόρων για την προκήρυξη του δημόσιου διαγωνισμού για τη σχετική ανάθεση.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ