



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (десети състав)

13 октомври 2022 година*

„Преюдициално запитване — Транспорт — Регламент (ЕИО) № 3577/92 — Членове 1 и 4 — Регламент (ЕО) № 1370/2007 — Член 1 — Пряко възлагане на договори за обществена услуга — Обществени услуги за бърз морски пътнически превоз — Приравняване към железопътните превозни услуги, предоставяни по море“

По дело C-437/21

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 21 април 2021 г., постъпил в Съда на 16 юли 2021 г., в рамките на производство по дело

Liberty Lines SpA

срещу

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

при участието на:

Rete Ferroviaria Italiana SpA,

Blufferries Srl,

СЪДЪТ (десети състав),

състоящ се от: М. Pešič, изпълняващ функцията на председател на състава, I. Jarukaitis и Z. Csehi (докладчик), съдии,

генерален адвокат: L. Medina,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Liberty Lines SpA, от A. Abbamonte, F. Di Gianni, C. Morace, G. Pregno и A. Scalini, avvocati,

* Език на производството: италиански.

- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от A. Berti Suman, procuratore dello Stato, и от F. Sclafani, avvocato dello Stato,
- за Европейската комисия, от G. Gattinara, P. Ondrůšek, G. von Rintelen и G. Wils, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на правото на Съюза относно възлагането на договори за обществени услуги с предмет обществени услуги за бърз морски пътнически превоз.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Liberty Lines SpA и Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Министерство на инфраструктурата и транспорта, Италия) (наричано по-нататък „МИТ“) по повод на прякото възлагане в полза на Blufferries Srl на услугата бърз морски пътнически превоз в пролива Месина между пристанището на Месина (Италия) и това на Реджо ди Калабрия (Италия), без да е била отправяна покана за представяне на оферти.

Правна уредба

Правото на Съюза

Регламент (ЕИО) № 3577/92

- 3 Съгласно член 1, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета от 7 декември 1992 година относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки (морски каботаж) (ОВ L 364, 1992 г., стр. 7; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 83):

„Считано от 1 януари 1993 г. свободното предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на дадена държава членка (морски каботаж) се прилага по отношение на собственици на кораби от Общността, чиито кораби са регистрирани във и плават под флага на дадена държава членка, при условие че тези кораби отговарят на всички условия за извършване на каботаж в тази държава членка [...]“.

4 Член 2 от този регламент гласи:

„По смисъла на настоящия регламент:

1. „услуги в областта на морския превоз в рамките на държава членка (морски каботаж)“ означава услуги, които обикновено се предоставят срещу заплащане и включват по-специално:

[...]

в) „островен каботаж“: превозването по море на пътници или на стоки между:

- пристанища, разположени на континенталната част или на един или няколко острова на една и съща държава членка,

[...]“.

5 Член 4 от посочения регламент гласи:

„1. Държава членка може да сключва договори за обществени услуги с корабоплавателни дружества, които участват в редовни услуги до, от и между острови, или да им налага задължения за обществени услуги като условие за предоставяне на каботажни услуги.

Когато държава членка сключва договори за обществена услуга или налага задължения за обществена услуга, тя прави това на недискриминационна основа по отношение на всички собственици на кораби от Общността.

2. Като налагат задължения за обществена услуга, държавите членки се ограничават до изискванията, отнасящи се до пристанищата, които трябва да бъдат обслужвани, до регулярността, продължителността, честотата, капацитета за предоставяне на услугата, прилаганите тарифи и наемането на екипажа на плавателния съд.

Когато е уместно, компенсация за задълженията за обществена услуга трябва да бъде предоставена на всички собственици на кораби от Общността.

[...]“.

Регламент (ЕО) № 1370/2007

6 Член 1 („Цел и приложно поле“) от Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (ОВ L 315, 2007 г., стр. 1) предвижда в параграф 2 следното:

„Настоящият регламент се прилага спрямо изпълнението на обществени услуги за пътнически превоз на национално и международно равнище чрез железопътен и други видове релсов транспорт и чрез автомобилен транспорт, с изключение на услуги, които се поддържат главно поради историческия интерес към тях или туристическото им значение. Държавите членки могат да прилагат настоящия регламент по отношение на обществен вътрешноводен пътнически превоз и, без да се засягат разпоредбите на Регламент (ЕИО) № 3577/92 [...], на този превоз по вътрешни морски води“.

7 Съгласно дефиницията в член 2, буква з) от Регламент № 1370/2007 „пряко възлагане“ означава „възлагане на [...] поръчка за [обществени] услуги на определен оператор на обществени услуги без каквато и да е предварителна конкурентна тръжна процедура“.

8 Член 5, параграф 6 от този регламент гласи:

„Освен ако националното право не забранява това, компетентните органи могат да решат да възложат пряко [...] поръчки за [обществени] услуги, когато последните се отнасят за железопътен транспорт, с изключение на друг вид релсов транспорт като метро или трамвай. [...]“.

Италианското право

9 Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, 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 (Декрет на Министерство на транспорта и корабоплаването № 138 Т, с който на Ferrovie dello Stato — Società Trasporti e Servizi per Azioni се предоставя концесия за управление на националната железопътна инфраструктура) от 31 октомври 2000 г., в приложимата към спора по главното производство редакция (наричан по-нататък „Декрет № 138 Т/2000“), гласи в член 2, параграф 1, буква е), че предметът на въпросната концесия обхваща железопътния маршрут по море между, от една страна, италианския полуостров, и от друга страна, Сицилия и Сардиния.

10 Член 47 („Действия във връзка с железопътния превоз“) от Decreto-legge n. 50 — Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo (Декрет-закон № 50 за приемане на спешни финансови разпоредби, инициативи в подкрепа на териториалните структури, допълнителни действия в подкрепа на засегнатите от земетресения райони и мерки за развитие) от 24 април 2017 г. (GURI, бр. 95 от 24 април 2017 г. — редовна притурка № 20, преобразуван, със изменения, в закон с Legge n. 96 (Закон № 96) от 26 юни 2017 г. (GURI, бр. 144 от 23 юни 2017 г.), в приложимата за спора по главното производство редакция (наричан по-нататък „Декрет-закон № 50/2017“), предвижда в параграф 11bis следното:

„С цел да се подобри гъвкавостта на железопътните пътнически превози между Сицилия и полуострова услугата железопътен превоз по море, посочена в член 2, алинея 1, буква е) от [Декрет № 138 Т/2000], може да се извършва и чрез използването на бързи плавателни съдове, чийто модел на експлоатация е свързан с услугата железопътен превоз от и до Сицилия, по-специално в двупосочните отсечки Месина—Вила Сан Джовани и Месина—Реджо ди Калабрия, и следва да се реализира със средствата, които съгласно действащото законодателство са предвидени за сключения между държавата и дружеството Rete ferroviaria italiana Spa Програмен договор — част „Услуги“, и без да се засягат услугите, посочени в него“.

11 В член 17, параграф 1, буква i) от Decreto legislativo n. 50 — Codice dei contratti pubblici (Законодателен декрет № 50 за приемане на Кодекс за обществените поръчки) от 18 април 2016 г. (GURI, бр. 91 от 19 април 2016 г. — редовна притурка № 10), в приложимата към спора по главното производство редакция, обществените услуги за пътнически превоз с железници или метро са споменати сред специалните изключения от поръчките и концесиите за услуги.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

- 12 С обявление, публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* на 31 януари 2015 г., МИТ започва открита процедура за възлагане на поръчка за услугата бърз морски пътнически превоз в пролива Месина между пристанището на Месина и пристанището на Реджо ди Калабрия за период от три години. Прогнозната стойност на поръчката е 21 025 000 EUR. Въпросната поръчка е възложена на Ustica Lines SpA, понастоящем Liberty Lines, съобразно критерия за икономически най-изгодната оферта.
- 13 Съответният договор е сключен на 24 юни 2015 г. и съответната услуга се предоставя от 1 октомври 2015 г. Този договор предвижда и възможността МИТ да продължи да прилага същия за допълнителен период от дванадесет месеца, при условие че необходимите финансови средства са на разположение и възлагащият орган продължава да е заинтересован от по-нататъшното предоставяне на тази услуга.
- 14 На 14 септември 2018 г. Liberty Lines уведомява МИТ, че посоченият договор скоро изтича, като уточнява, че ако министерството не продължи срока на прилагането му, дружеството ще преустанови, считано от 1 октомври 2018 г., извършването на съответната услуга. МИТ не отговаря на това уведомление.
- 15 МИТ обаче решава от последната дата извършването на съответната услуга да бъде възложено, без никаква конкурентна процедура, на Blufferries, изцяло притежавано от дружеството Rete Ferroviaria Italiana (наричано по-нататък „RFI“), което вече има концесия за тази услуга по маршрута „Месина—Вила Сан Джовани“, също в пролива Месина. Liberty Lines оспорва възлагането на съответната поръчка пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия).
- 16 В хода на производството пред този съд, от една страна, става ясно, че решението за възлагането е взето от МИТ, като в докладна записка от 26 септември 2018 г., подписана от съответния министър се посочва, че след изтичането на договора с Liberty Lines на 1 октомври 2018 г. е нужно да се осигури непрекъснатост на въпросната услуга за морски превоз и че за целта „гъвкавостта на железопътните превози между Сицилия и италианския полуостров“ може да се осигури чрез „включването“ на съответния маршрут в програмния договор, сключен между италианската държава и RFI. От друга страна, на 8 октомври 2018 г. RFI отговаря на МИТ, като иска от него да се обсъдят „съществени аспекти във връзка с възлагането на услугата [...] с оглед на по-нататъшното ѝ извършване“, както и необходимостта да се „адаптира“ този програмен договор.
- 17 Посоченият съд отхвърля подадената от Liberty Lines жалба, като приема по същество, че Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 243) и Регламент № 1370/2007 допускат прякото възлагане на договори за обществена услуга за железопътен превоз по море като процесния. Всъщност въпросната услуга трябвало да се квалифицира като железопътна превозна услуга, чието възлагане не било обвързано със задължението за отправяне на каквато и да било покана за представяне на оферти. Възможността тази услуга за морски превоз да се квалифицира като услуга за железопътен превоз произтичала именно от член 47, параграф 11bis от Декрет-закон № 50/2017.

- 18 Liberty Lines обжалва това решение пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия), запитващата юрисдикция, като изтъква по-специално липсата на спешност, която да обосновава прибягването в случая до прякото възлагане, доколкото именно МИТ е създадо ситуацията, предмет на главното производство, като нито е продължило съответния договор, нито е отправило покана за представяне на оферти, и факта, че процесната услуга за морски превоз не може да се приравни на услуга за железопътен превоз, тъй като Blufferries използвало плавателни съдове на подводни криле, тоест плавателни съдове без съоръжения за превозване на железопътни вагони.
- 19 Запитващата юрисдикция иска да установи дали разпоредба като член 47, параграф 11bis от Декрет-закон № 50/2017 е съвместима с правото на Съюза. Според нея тази разпоредба неоправдано и без никаква подходяща обосновка, в частност що се отнася до проверката за наличие на „пазарна неефективност“, изключва в нарушение на Регламент № 3577/92 възлагането на процесната услуга за бърз морски пътнически превоз от приложното поле на правилата относно обществените поръчки. Освен това посочената разпоредба, изглежда, предоставя на RFI, като дружество, което стопанисва националната железопътна инфраструктура, специално или изключително право да експлоатира тази превозна услуга. Това би могло да се окаже, отново в полза на RFI, мярка, представляваща държавна помощ, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията.
- 20 При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Противоречи ли на правото на Съюза, и по-точно на принципите на свободно предоставяне на услуги и на максимално отваряне за конкуренцията на възлагането на обществени поръчки за услуги, разпоредба като член 47, параграф 11bis от [Декрет-закон № 50/2017 г.], която:

- приравнява или поне допуска бързият морски пътнически превоз между пристанището на Месина и това на Реджо ди Калабрия да бъде приравнен по закон на железопътния превоз по море между италианския полуостров и Сицилия съгласно член 2, буква е) от [Декрет № 138 Т/2000],
- запазва или изглежда прави възможно запазването в полза на [RFI] на услугата по осъществяване на железопътната връзка по море между Сицилия и италианския полуостров, включително чрез бързи плавателни съдове?“.

По преюдициалния въпрос

- 21 Като начало следва да се констатира, от една страна, че втората част на преюдициалния въпрос се отнася по същество до последиците за конкуренцията от спорното в главното производство пряко възлагане, доколкото същото „запазва“ или „изглежда прави възможно запазването“ за RFI на услугата по осъществяване на морска връзка между Сицилия и италианския полуостров. Всъщност в акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция уточнява, че спорната в главното производство национална разпоредба би могла да представлява в полза на това дружество „мярка за държавна помощ, която нарушава или може да наруши конкуренцията“.

- 22 Запитващата юрисдикция обаче не дава никакви данни във връзка със сключения при прякото възлагане на процесната услуга договор, по-специално що се отнася до компенсацията, която може да бъде предоставена от италианските органи при изпълнението на този договор, въпреки че подобни данни са необходими, за да може Съдът да бъде полезен с отговора си по тази втора част на преюдициалния въпрос.
- 23 При това положение преюдициалният въпрос не следва да се разглежда във втората му част.
- 24 От друга страна, що се отнася до първата част на поставения въпрос, следва да се отбележи, че макар в него запитващата юрисдикция да не споменава разпоредбите на правото на Съюза, които счита за противопоставими на посочената в този въпрос национална разпоредба, от мотивите на преюдициалното запитване е видно, че тази юрисдикция смята процесните услуги за бърз морски пътнически превоз за попадащи в приложното поле на Регламент № 3577/92 и че иска да установи дали тази национална разпоредба, доколкото изключва посочената категория услуги от обхвата на правилата относно обществените поръчки, е в противоречие с правото на Съюза.
- 25 Според италианското правителство обаче услуги за морски превоз като процесните попадат и в приложното поле на Регламент № 1370/2007, така че в съответствие с член 5, параграф 6 от този регламент компетентните органи имали право във връзка с този вид превоз пряко да възлагат договори за обществена услуга.
- 26 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 1, параграф 2, първо изречение от Регламент № 1370/2007 последният се прилага спрямо изпълнението на обществени услуги за пътнически превоз на национално и международно равнище чрез железопътен и други видове релсов транспорт и чрез автомобилен транспорт. Освен това съгласно член 1, параграф 2, второ изречение от този регламент държавите членки могат да го прилагат и към пътническия превоз „по вътрешни морски води“.
- 27 Затова по принцип е възможно Регламент № 1370/2007 да е приложим към морския превоз с бързи плавателни съдове в хипотеза като тази по главното производство, в която при определени условия член 47, параграф 11bis от Декрет-закон № 50/2017 приравнява морския превоз с бързи плавателни съдове на железопътен превоз.
- 28 От текста на член 1, параграф 2, второ изречение от Регламент № 1370/2007 обаче следва също, че този регламент се прилага към обществения пътнически превоз по вътрешни морски води, „без да се засягат“ разпоредбите на Регламент № 3577/92, така че в случай на противоречие последните имат предимство.
- 29 Ето защо следва да се приеме, че с въпроса си запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали Регламент № 3577/92, и в частност член 1, параграф 1 и член 4, параграф 1 от него, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална разпоредба, с която услуги за морски превоз се приравняват на услуги за железопътен превоз, когато това приравняване има за последица изключването на съответната услуга от приложното поле на иначе приложимата спрямо нея правна уредба относно обществените поръчки.

- 30 В това отношение следва да се припомни, че член 1 от Регламент № 3577/92 ясно установява принципа на свободно предоставяне на услуги в областта на морския каботаж в Европейския съюз (решения от 20 февруари 2001 г., *Analir* и др., C-205/99, EU:C:2001:107, т. 20 и от 9 март 2006 г., *Комисия/Испания*, C-323/03, EU:C:2006:159, т. 43).
- 31 Съгласно член 4, параграф 1, първа алинея от този регламент държавата членка може да сключва договори за обществени услуги с корабоплавателни дружества, които участват по-специално в редовни услуги до и от острови, или да им налага задължения за обществени услуги като условие за предоставяне на каботажни услуги. Втората алинея от този член 4, параграф 1 изисква, когато сключва договори за обществена услуга или налага задължения за обществена услуга, държавата членка да прави това на недискриминационна основа по отношение на всички корабособственици от Съюза.
- 32 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че услугата за бърз морски пътнически превоз в пролива Месина между пристанището на Месина и пристанището на Реджо ди Калабрия действително е била възложена за периода от 1 октомври 2015 г. до 30 септември 2018 г. след открита процедура и въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта, но договорът за предоставяне на въпросната услуга от 1 октомври 2018 г. нататък не е бил предмет на конкурентно възлагане.
- 33 В това отношение следва да се отбележи, че правилата относно обществените поръчки се различават според това дали става въпрос, от една страна, за услуги за обществен пътнически превоз по плавателен морски път, или, от друга страна, за услуги за обществен пътнически превоз с железопътен транспорт.
- 34 Всъщност единствено за договорите за обществена услуга за железопътен транспорт, с изключение на друг вид релсов транспорт като метро или трамвай, член 5, параграф 6 от Регламент № 1370/2007 допуска при определени условия пряко възлагане, тоест, както се уточнява в член 2, буква з) от този регламент, без предварителна конкурентна процедура.
- 35 Освен това, както бе припомнено в точка 31 от настоящото решение, член 4, параграф 1, първа алинея от Регламент № 3577/92 предвижда, че когато сключва договори за обществена услуга или налага задължения за обществена услуга, държавата членка прави това на недискриминационна основа по отношение на всички корабособственици от Съюза, и за разлика от Регламент № 1370/2007 тази разпоредба не предвижда възможност за пряко възлагане.
- 36 Така, като се има предвид, че държавите членки могат да прилагат Регламент № 1370/2007 по отношение на обществения воден пътнически превоз само без да се засягат разпоредбите на Регламент № 3577/92, договорите за обществен воден пътнически превоз не могат да се сключват без предварителна конкурентна процедура в съответствие с предвиденото в последния регламент.
- 37 Следователно не е допустимо национална мярка да извършва преквалификация на определени услуги, която не отчита действителното им естество и води до изключването им от приложното поле на приложимите спрямо тях правила.
- 38 Този извод придобива особено значение, когато подобна преквалификация води до възможност за пряко възлагане на тези услуги, без провеждане на конкурентна процедура, каквато иначе би била необходима.

- 39 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че Регламент № 3577/92, и в частност член 1, параграф 1 и член 4, параграф 1 от него, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, с която услуги за морски превоз се приравняват на услуги за железопътен превоз, когато това приравняване има за последица изключването на съответната услуга от приложното поле на приложимата спрямо нея правна уредба относно обществените поръчки.

По съдебните разноски

- 40 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (десети състав) реши:

Регламент (ЕИО) № 3577/92 на Съвета от 7 декември 1992 година относно прилагането на принципа за свободно предоставяне на услуги в областта на морския превоз в рамките на държавите членки (морски каботаж), и в частност член 1, параграф 1 и член 4, параграф 1 от него,

трябва да се тълкува в смисъл, че:

не допуска национална правна уредба, с която услуги за морски превоз се приравняват на услуги за железопътен превоз, когато това приравняване има за последица изключването на съответната услуга от приложното поле на приложимата спрямо нея правна уредба относно обществените поръчки.

Подписи