

II.

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

EUROPSKA KOMISIJA

OBAVIJEST KOMISIJE

o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza

(2023/C 222/01)

1. UVOD

Kako je navedeno u Komunikaciji Komisije o Strategiji za održivu i pametnu mobilnost ⁽¹⁾, treba odlučno raditi na tome da se veći broj aktivnosti preusmjeri na održivije vrste prijevoza. Usluge javnog prijevoza ključne su za postizanje ciljeva europskog zelenog plana koji se odnose na održivu, pametnu i uključivu mobilnost. Za to je ključna dostupnost resursno učinkovitih usluga javnog prijevoza koje su pogodne za okoliš. U sektoru kopnenog prijevoza te su usluge uređene Uredbom (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 1107/70 ⁽²⁾ („Uredba (EZ) br. 1370/2007” ili „Uredba”).

U skladu s Protokolom br. 26. o uslugama od općeg interesa nacionalna, regionalna i lokalna tijela imaju važnu ulogu i široko diskrecijsko pravo u pružanju, ugovaranju i organizaciji usluga od općeg gospodarskog interesa. Usluge javnog prijevoza putnika od općeg gospodarskog interesa ne mogu se uvijek obavljati na komercijalnoj osnovi, već im može biti potrebna javna financijska potpora. Države članice dužne su prepoznati potrebe svojih građana u pogledu mobilnosti i eventualne potrebe za potporom.

Istovremeno bi financijska potpora trebala podlijegati uvjetima koji omogućavaju neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Ti su uvjeti utvrđeni u Uredbi (EZ) br. 1370/2007.

Uredba (EZ) br. 1370/2007 stupila je na snagu 3. prosinca 2009. Izmijenjena je Uredbom (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. ⁽³⁾, u okviru četvrtog željezničkog paketa ⁽⁴⁾.

U Uredbi (EZ) br. 1370/2007 utvrđeni su uvjeti pod kojima se usluge javnog prijevoza željeznicom i drugim vrstama prijevoza tračnicama te cestom mogu organizirati i financirati, a konkretno se odnosi na autobuse, tramvaje, podzemnu željeznicu i željeznicu. Može se odnositi i na unutarnje plovne putove i nacionalna mora ako države članice tako odluče.

⁽¹⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Strategija za održivu i pametnu mobilnost – usmjeravanje europskog prometa prema budućnosti (COM/2020/789 final), 9.12.2020.

⁽²⁾ SL L 315, 3.12.2007., str. 1.

⁽³⁾ Uredba (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u pogledu otvaranja tržišta za usluge domaćeg željezničkog prijevoza putnika (SL L 354, 23.12.2016., str. 22).

⁽⁴⁾ Četvrti željeznički paket skup je od šest zakonodavnih dokumenata osmišljenih kako bi se dovršilo jedinstveno tržište za željezničke usluge; vidjeti https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/fourth-railway-package-2016_en.

Ti se uvjeti, među ostalim, odnose na definiciju obveza pružanja javne usluge, opseg ugovora o javnim uslugama, načine dodjele tih ugovora i utvrđivanje naknade koja se isplaćuje operaterima javnog prijevoza. Ako se poštuju odredbe Uredbe (EZ) br. 1370/2007, smatra se da je naknada kompatibilna s unutarnjim tržištem i izuzeta je od obveze prethodnog obavješćivanja Komisije iz članka 108. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije („UFEU” ili „Ugovor”).

Komisija je 2014. donijela Komunikaciju o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 ⁽⁵⁾ („interpretativne smjernice iz 2014.”), kako bi dionicima prenijela svoje shvaćanje niza odredaba te uredbe, potaknuta i najboljim primjerima iz prakse država članica.

U međuvremenu se promijenio zakonodavni okvir. Uredba (EZ) br. 1370/2007 bitno je izmijenjena 2016., poglavito kako bi se načelo konkurentnog nadmetanja za javne usluge proširilo na željeznički sektor. Među ostalim, uvedeno je prijelazno razdoblje za vrijeme kojeg je bezuvjetno izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama za željeznički prijevoz putnika i dalje moguće do 24. prosinca 2023. kako bi se taj sektor mogao pripremiti za otvaranje tržišta.

Osim toga, Sud Europske unije („sudovi Unije”) protumačio je određene odredbe Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i pravila primjenjiva na usluge od općeg gospodarskog interesa. Na primjenu tih pravila posebno utječe činjenica da se od 1. siječnja 2019. zbog primjene četvrtog željezničkog paketa željezničkim prijevoznicima odobrava pravo pristupa željezničkoj infrastrukturi, čime im je u skladu s pravom Unije omogućen razvoj komercijalnih usluga.

U tom je kontekstu potrebno revidirati interpretativne smjernice iz 2014., posebno kako bi se nadležnim tijelima pomoglo da se pripreme za kraj navedenog prijelaznog razdoblja 24. prosinca 2023. Te bi revidirane smjernice trebale obuhvatiti i pravovremeno pokretanje novih inicijativa, kao što je mogućnost organiziranja i podupiranja međunarodnih javnih usluga, na primjer prekograničnog željezničkog prijevoza putnika kao privlačne vrste putovanja na velike udaljenosti.

Prije donošenja ove Obavijesti Komisije Komisija se savetovala s državama članicama i dionicima koji predstavljaju zainteresirane strane, kao što su europske udruge u sektoru javnog prijevoza, uključujući osoblje u javnom prijevozu i putničke organizacije.

U Obavijesti Komisije, koja obuhvaća samo odabrane odredbe Uredbe (EZ) br. 1370/2007, nisu utvrđena nova pravila, već se državama članicama pružaju objašnjenja i smjernice o tome kako Komisija tumači odredbe Uredbe, posebno uzimajući u obzir relevantnu sudsku praksu sudova Unije. Tumačenje prava Unije u konačnici je isključivo pravo sudova Unije.

2. KOMISIJINO SHVAĆANJE UREDBE (EZ) br. 1370/2007

2.1. Područje primjene Uredbe (EZ) br. 1370/2007

U ovom se odjeljku pružaju interpretativne smjernice o odnosu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i sljedećih direktiva: Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ ⁽⁶⁾ („Direktiva 2014/24/EU”); Direktive 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 ⁽⁷⁾ („Direktiva 2014/25/EU”); i Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji ⁽⁸⁾ („Direktiva 2014/23/EU”). U ovom se odjeljku objašnjava i kako primjenjivati Uredbu (EZ) br. 1370/2007 na unutarnje plovne putove i nacionalna mora. Osim toga, pružaju se smjernice za usluge međunarodnog javnog prijevoza, obveze pružanja javnih usluga za usluge prijevoza tereta i usluge multimodalnog prijevoza te posebnih vrsta javnog prijevoza.

⁽⁵⁾ Komunikacija Komisije o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza od 29. ožujka 2014. (SL C 92, 29.3.2014., str. 1).

⁽⁶⁾ SL L 94, 28.3.2014., str. 65.

⁽⁷⁾ SL L 94, 28.3.2014., str. 243.

⁽⁸⁾ SL L 94, 28.3.2014., str. 1.

2.1.1. Članak 5. stavak 1. i članak 1. stavak 3. Odnos između Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i direktiva o javnoj nabavi i koncesijama

Uredbom (EZ) br. 1370/2007 uređuju se ugovori o javnim uslugama kako su definirani njezinim člankom 2. točkom (i) u području javnog prijevoza putnika željeznicom i drugim vrstama prijevoza tračnicama te cestom. Međutim, ovisno o njihovim obilježjima, ugovori o javnim uslugama mogu biti obuhvaćeni direktivama o javnoj nabavi (Direktiva 2014/24/EU i Direktiva 2014/25/EU)⁽⁹⁾. Koncesije za usluge javnog prijevoza putnika u smislu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 isključene su iz područja primjene Direktive 2014/23/EU⁽¹⁰⁾.

Ovisno o tome radi li se o ugovorima o uslugama ili koncesijama za usluge određuje se pravni instrument koji se primjenjuje na njihovu dodjelu.

Člankom 2. stavkom 1. točkama (1), (2) i (5) Direktive 2014/25/EU „ugovori o uslugama” definirani su kao ugovori kojima se ostvaruje financijski interes, koji su sklopljeni u pisanom obliku između jednog naručitelja ili više njih, koji obavljaju djelatnosti iz članka od 8. do 14. te direktive, i jednog gospodarskog subjekta ili više njih, a čiji je predmet pružanje usluga. Kad su tim ugovorima obuhvaćeni „javni naručitelji” u smislu članka 2. stavka 1. točke (1) Direktive 2014/24/EU, koji ne obavljaju djelatnosti iz članka od 8. do 14. Direktive 2014/25/EU, smatraju se „ugovorima o javnoj nabavi usluga” u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkama (6) i (9) Direktive 2014/24/EU.

Člankom 5. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2014/23/EU o dodjeli ugovorâ o koncesiji „koncesija usluga” definira se kao „ugovor kojim se ostvaruje novčani interes, a sklapa se u pisanom obliku posredstvom kojeg jedan javni naručitelj ili naručitelj ili više njih povjeravaju pružanje usluga ili upravljanje uslugama koje nisu izvođenje radova iz točke (a) jednom gospodarskom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja”.

U članku 5. stavku 1. dalje se navodi da „dodjela koncesije radova ili usluga uključuje prijenos na koncesionara operativnog rizika u iskorištavanju tih radova ili usluga koji obuhvaća rizik potražnje ili rizik ponude ili oboje. Smatra se da koncesionar preuzima operativni rizik kad se, u normalnim uvjetima rada, ne jamči nadoknada ulaganja ili troškova nastalih u izvođenju radova ili pružanju usluga koje su predmet koncesije. Dio rizika prenesen na koncesionara uključuje stvarno izlaganje nepredvidivim promjenama tržišta, tako da bilo kakav potencijalni procijenjeni gubitak koji je pretrpio koncesionar nije tek nominalan i zanemariv”.

Ta je razlika između ugovora o javnim uslugama i koncesijama usluga važna zbog toga što se u skladu s člankom 10. stavkom 3. Direktive 2014/23/EU ta direktiva ne primjenjuje na koncesije usluga javnog prijevoza putnika u smislu Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Stoga je dodjela koncesija usluga javnog prijevoza putnika uređena isključivo Uredbom (EZ) br. 1370/2007, neovisno o vrsti prijevoza.

Međutim, za ugovore o uslugama važna je vrsta prijevoza. U članku 5. stavku 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 navodi se da je sklapanje ugovora o javnim uslugama za usluge autobusnog ili tramvajskog prijevoza putnika uređeno direktivama 2004/17/EZ (stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2014/25/EU) i 2004/18/EZ (stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2014/24/EU), osim u slučajevima u kojima ti ugovori imaju oblik koncesija za usluge. Sklapanje ugovora o javnim uslugama za usluge autobusnog ili tramvajskog prijevoza stoga je uređeno isključivo direktivama o javnoj nabavi (direktive 2014/24/EU i 2014/25/EU).

Suprotno tomu, sklapanje ugovora o uslugama javnog prijevoza putnika željeznicom i podzemnom željeznicom (uključujući one u obliku koncesije) uređeno je samo Uredbom (EZ) br. 1370/2007 (i isključeno iz područja primjene Direktive 2014/24/EU u skladu s njezinom uvodnom izjavom 27. i člankom 10. točkom (i), iz područja primjene Direktive 2014/25/EU u skladu s njezinom uvodnom izjavom 35. i člankom 21. točkom (g) te iz područja primjene Direktive 2014/23/EU u skladu s njezinim člankom 10. točkom 3.). Pravila koja se primjenjuju na sklapanje ugovora za multimodalni prijevoz navode se u odjeljku 2.1.5.

⁽⁹⁾ Valja napomenuti da Uredba (EZ) br. 1370/2007 i dalje upućuje na direktive 2004/17/EZ i 2004/18/EZ, koje su u međuvremenu stavljene izvan snage i zamijenjene direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU. Sva ta upućivanja treba tumačiti kao upućivanja na nove direktive.

⁽¹⁰⁾ Članak 10. stavak 3. Direktive 2014/23/EU.

Za koncesije radova u članku 1. stavku 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 navodi se da se „ova [...] Uredba ne primjenjuje na koncesije za javne radove u smislu članka 1. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/17/EZ ili članka 1. stavka 3. Direktive 2004/18/EZ”. Nakon stupanja na snagu Direktive 2014/23/EU o dodjeli ugovorâ o koncesiji koncesije radova za usluge javnog prijevoza putnika željeznicom i drugim vrstama prijevoza tračnicama te cestom uređene su isključivo tom direktivom. Pojam „koncesija radova” sad je definiran u članku 5. stavku 1. točki (a) Direktive 2014/23/EU.

Tablica

Sažetak zakonske osnove koja se primjenjuje na sklapanje ugovora prema vrsti ugovornog odnosa i po vrsti prijevoza

Vrsta prijevoza	Ugovori o javnim uslugama kako su definirani u direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU	Koncesije usluga kako su definirane u Direktivi 2014/23/EU
Autobus i tramvaj	Direktive 2014/24/EU i 2014/25/EU	Uredba (EZ) br. 1370/2007
Željeznica i podzemna željeznica	Uredba (EZ) br. 1370/2007	Uredba (EZ) br. 1370/2007

Trebalo bi razjasniti da se sve odredbe (a ne samo one koje se odnose na postupke sklapanja) direktiva o javnoj nabavi i dalje primjenjuju na ugovore o javnim uslugama za autobusni i tramvajski prijevoz. To se, na primjer, primjenjuje na njihove odredbe o izmjeni ugovora tijekom njihova trajanja (vidjeti odjeljak 2.5.5.).

2.1.2. **Članak 1. stavak 2. Nacionalne odluke za primjenu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 na unutarnje plovne putove i nacionalna mora**

U članku 1. stavku 2. navedeno je da države članice mogu primjenjivati Uredbu (EZ) br. 1370/2007 na javni prijevoz putnika unutarnjim plovnim putovima i, ne dovodeći u pitanje Uredbu Vijeća (EEZ) br. 3577/92 od 7. prosinca 1992. o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prijevozu unutar država članica (pomorska kabotaža) ⁽¹¹⁾, na nacionalna mora.

Kako bi se zajamčila pravna sigurnost, odluku države članice o primjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 na javni prijevoz putnika unutarnjim plovnim putovima ili nacionalnim morima potrebno je donijeti na transparentan način u obliku obvezujućeg pravnog akta. Može biti posebno korisno primijeniti Uredbu (EZ) br. 1370/2007 na usluge prijevoza putnika unutarnjim plovnim putovima ili nacionalnim morima kad se radi o uslugama koje su integrirane u širu mrežu javnog prijevoza putnika.

U nedostatku odluke o primjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 na usluge prijevoza putnika unutarnjim plovnim putovima javno financiranje tih usluga uređeno je izravno člankom 93. UFEU-a. U svojoj Komunikaciji o tumačenju Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3577/92 ⁽¹²⁾ Komisija daje smjernice o primjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 na usluge pomorske kabotaže.

2.1.3. **Članak 1. stavak 2. Primjena Uredbe (EZ) br. 1370/2007 na prekogranične usluge javnog prijevoza**

U članku 1. stavku 2. navodi se da se Uredba (EZ) br. 1370/2007 primjenjuje i na prekogranično obavljanje usluga javnog prijevoza putnika i da se, podložno dogovoru nadležnih tijela država članica na čijem se državnom području usluge pružaju, obveze obavljanja javnih usluga mogu odnositi na prekogranične usluge, uključujući one kojima se pokrivaju lokalne i regionalne potrebe prijevoza.

⁽¹¹⁾ SL L 364, 12.12.1992., str. 7.

⁽¹²⁾ Komunikacija Komisije o tumačenju Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža) (COM/2014/0232 final), 22.4.2014.

Iako se u članku 1. stavku 2. izričito upućuje na potrebe lokalnog i regionalnog prijevoza, pojam prekogranične javne usluge obuhvaća i usluge javnog prijevoza putnika na velikim udaljenostima. Preduvjet za uspostavljanje prekogranične javne usluge dogovor je nadležnih tijela država članica na čijem se državnom području usluge pružaju. Ta nadležna tijela mogu slobodno odlučiti hoće li priznati status javne usluge za predloženu uslugu na području pod njihovom nadležnošću. Dogovor iz članka 1. stavka 2. može biti u različitim oblicima. Dogovor koji je potreban za uspostavu prekogranične javne usluge ne može se ograničiti na opću odredbu kojom se osigurava pristup prometnoj infrastrukturi jer je on već zajamčena Direktivom 2012/34/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog Europskog željezničkog prostora ⁽¹³⁾. Ako prekogranična usluga prolazi kroz državu članicu isključivo u tranzitu (tj. bez ukrcaja ili iskrcaja putnika), suglasnost tranzitne države članice nije potrebna jer se može smatrati da se usluge ne pružaju na njezinu državnom području.

No nadležna tijela imaju veliku slobodu odlučivanja o sadržaju dogovora. Prekogranična suradnja može se provoditi na različite načine, na primjer osnivanjem konzorcija uključenih tijela na temelju ugovornih aranžmana među njima (npr. europska grupacija za teritorijalnu suradnju ili europsko gospodarsko interesno udruženje).

Pod uvjetom da se sva nadležna tijela na čijim se državnim područjima pruža prekogranična usluga javnog prijevoza tako dogovore, samo jedno ili neka od dotičnih nadležnih tijela mogu slobodno utvrditi obveze obavljanja javne usluge za cijelu uslugu i može im se isplatiti povezana naknada.

Ako nadležno tijelo ne da suglasnost za predloženu prekograničnu javnu uslugu, ona se ne može pružati kao javna usluga na državnom području u nadležnosti dotične države članice. U takvim slučajevima Uredbom (EZ) br. 1370/2007 ne zabranjuje se uspostava hibridnih usluga ako se dio prekogranične usluge pruža na komercijalnoj osnovi, a dio kao javna usluga. No države članice moraju osigurati da takve usluge ne narušavaju tržišno natjecanje, a posebno da ne dođe do unakrsnog financiranja između dionice putovanja za koju se dobiva naknada i komercijalne dionice putovanja. Na primjer, one mogu zatražiti od operatera, u skladu s propisima o zaštiti osjetljivih poslovnih podataka, potpune i transparentne informacije o troškovima i prihodima za svaku dionicu putovanja, kako bi se dokazalo da ne postoji unakrsno financiranje između komercijalne dionice i dionice za koju se dobiva naknada. Mogu zahtijevati i da operater koji prima naknadu odabere poslovnog partnera na temelju pravednog i transparentnog postupka odabira, a ne na temelju dotadašnjih odnosa.

2.1.4. **Obveze obavljanja javnih usluga za usluge prijevoza tereta**

Uredba (EZ) br. 1370/2007 ne primjenjuje se na usluge prijevoza tereta. Usluge prijevoza tereta mogu se smatrati uslugama od općeg gospodarskog interesa samo ako predmetna država članica utvrdi da postoji stvarna potreba za takvim uslugama koju tržište ne zadovoljava ili ne zadovoljava u dovoljnoj mjeri (vidjeti odjeljak 2.2.3.). Ako države članice žele uspostaviti mjere potpore za usluge željezničkog prijevoza tereta koje ne ispunjavaju uvjete utvrđene u presudi Altmark ⁽¹⁴⁾ i čine državnu potporu, moraju o tim mjerama obavijestiti Komisiju u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a.

2.1.5. **Članak 1. stavak 2. Obveze obavljanja multimodalnih javnih usluga**

U skladu s njezinim člankom 1. stavkom 2. Uredba se primjenjuje na usluge javnog prijevoza putnika željeznicom i drugim vrstama prijevoza tračnicama te cestom. Ako države članice tako odluče, može se primjenjivati i na javni prijevoz putnika unutarnjim plovnim putovima i nacionalnim morima (vidjeti odjeljak 2.1.2.). Stoga nadležna tijela mogu odlučiti sklopiti ugovore o javnim uslugama s obvezama obavljanja javnih usluga koji obuhvaćaju jednu ili više vrsta prijevoza u skladu s Uredbom. Kad je riječ o trajanju multimodalnih ugovora, u članku 4. stavku 3. utvrđeno je da je ono ograničeno na 15 godina ako željeznički prijevoz ili prijevoz drugim vrstama prijevoza tračnicama čini više od 50 % vrijednosti predmetnih usluga. Sklapanje ugovora o uslugama koji obuhvaćaju usluge javnog prijevoza autobusom ili tramvajem i podzemnom željeznicom ili željeznicom i dalje podliježe zahtjevima direktiva o javnoj nabavi (Direktiva 2014/24/EU ili 2014/25/EU) i Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

⁽¹³⁾ SL L 343, 14.12.2012., str. 32.

⁽¹⁴⁾ Presuda Suda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415 („presuda Altmark”).

U skladu s uvodnom izjavom 17. nadležna tijela mogu utvrditi socijalne i kvalitativne kriterije za obveze obavljanja javnih usluga, uključujući za zaštitu okoliša. Nadležna tijela mogu odrediti obveze pružanja javnih usluga za nekoliko vrsta prijevoza u cilju pospješivanja okolišne održivosti multimodalnog javnog prijevoza.

2.1.6. **Članak 1. stavak 2. Posebne vrste javnog prijevoza**

Kako bi se poboljšala ponuda usluga javnog prijevoza putnika, posebno na prvom/posljednjem kilometru putovanja putnika, nadležna tijela mogu dopuniti ponudu redovnih, fiksnih linija usluga javnog prijevoza uslugama javnog prijevoza na zahtjev. Kod takvih usluga na zahtjev, obično cestovnim vozilima, putnici mogu rezervirati putovanja s pomoću elektroničke ili druge vrste komunikacije za ukrcaj i iskrcaj putnika između stanica koje je odredio operater usluga na zahtjev ili stanica redovnog javnog prijevoza. Ako su usluge javnog prijevoza na zahtjev predmet isključivog prava i/ili naknade u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javne usluge, posebno kad je riječ o obveznoj dostupnosti usluge, i ispunjavaju zahtjeve iz članka 2. točke (a) Uredbe, tj. ako su od općeg gospodarskog interesa i kontinuirano se pružaju javnosti bez diskriminacije, Komisija smatra da su i one obuhvaćene člankom 1. stavkom 2. Uredbe.

Neka nadležna tijela u svoju ponudu javnog prijevoza uključuju usluge koje se pružaju vozilima pokretanima s pomoću užeta (npr. žičare, uspinjače). Komisija smatra da su takve usluge obuhvaćene člankom 1. stavkom 2. Uredbe ako se pružaju vozilima koja su u stalnom kontaktu s cestom ili tračnicama.

2.2. **Definicija obveza obavljanja javnih usluga i općih pravila/sadržaja ugovora o javnim uslugama**

U ovom se poglavlju navode interpretativne smjernice o glavnim obilježjima općih pravila i o tome kako nadležna tijela određuju prirodu i opseg obveza obavljanja javnih usluga i isključivih prava u kontekstu Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Nadalje, razmatraju se uvjeti pod kojima je moguće odobriti produljenje trajanja ugovora o javnim uslugama i uvjeti podugovaranja, među ostalim u slučaju unutarnjih operatera.

2.2.1. **Članak 2. točka (i). Konstitutivna obilježja ugovora o javnim uslugama**

Kako bi se uzeli u obzir različiti pravni sustavi i pravne tradicije država članica, definicija ugovora o javnim uslugama propisana Uredbom (EZ) br. 1370/2007 vrlo je široka i obuhvaća različite vrste pravno obvezujućih akata, koji nisu uvijek u obliku ugovora u skladu s nacionalnim pravom.

U skladu s člankom 2. točkom (i) ugovor o javnim uslugama obuhvaća „jedan ili više pravno obvezujućih akata koji potvrđuju sporazum između nadležnog tijela i operatera javne usluge o povjeravanju upravljanja i obavljanja usluga javnog prijevoza putnika tom operateru, obuhvaćenih obavezama obavljanja javne usluge”. Ugovor se može sastojati i od odluke koju je donijelo nadležno tijelo u obliku pojedinačnog zakonodavnog ili regulatornog akta ili može sadržavati uvjete pod kojima samo nadležno tijelo pruža usluge ili ih povjerava unutarnjem operateru. Kombinacija pravnog akta kojim se obavljanje usluga dodjeljuje operateru i upravnog akta kojim se utvrđuju detaljni zahtjevi za pružanje usluga kao i način izračuna naknade isto tako može sačinjavati ugovor o javnim uslugama. Pojam „ugovora o javnim uslugama” kako je određen Uredbom (EZ) br. 1370/2007 obuhvaća i koncesije javnih usluga.

2.2.2. **Članak 2. točka (l) i članak 3. stavci 2. i 3. Opća pravila**

Opća pravila utvrđena su u članku 2. točki (l) kao mjere koje se primjenjuju „bez diskriminacije [...] na sve usluge javnog prijevoza putnika iste vrste na danom zemljopisnom području za koje je odgovorno nadležno tijelo”. Stoga su opća pravila mjere koje se bez diskriminacije primjenjuju na sve operatere jedne ili više vrsta usluga javnog prijevoza. Mjera se može ograničiti na zemljopisno područje za koje je nadležno tijelo odgovorno, ali ne mora nužno obuhvaćati cijelo zemljopisno područje.

Nadležno tijelo može odlučiti primijeniti opća pravila za uspostavu socijalnih ili kvalitativnih standarda u skladu s uvodnom izjavom 17. Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

Države članice i/ili nadležna tijela mogu organizirati javni prijevoz na temelju općih pravila kao što su zakoni, odluke ili regulatorne mjere. Člankom 3. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 obuhvaćena su samo opća pravila u obliku kompenziranih maksimalnih tarifa za sve putnike ili za određene kategorije putnika. Za ta opća pravila ne postoji obveza sklapanja ugovora o javnim uslugama.

Člankom 3. stavkom 3. dopušta se državama članicama da izuzmu iz područja primjene Uredbe (EZ) br. 1370/2007 opća pravila o financijskoj naknadi za obveze obavljanja javnih usluga kojima se određuju maksimalne tarife za prijevoz učenika, studenata, naučnika i osoba smanjene pokretljivosti. Ako država članica donese takvu odluku, nacionalna tijela moraju procijeniti čini li naknada dodijeljena na temelju tih općih pravila državnu potporu. Ako čini, Komisiji se mora obavijestiti o pravilima u skladu s člankom 108. UFEU-a.

Države članice slobodne su utvrditi druga opća pravila koja uključuju obveze obavljanja javnih usluga. Ako ona uključuju naknadu, postoji obveza sklapanja ugovora o javnim uslugama u skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Takvi bi ugovori trebali biti dostupni svim operaterima, uključujući nove sudionike.

2.2.3. **Članak 2. točka (e) i članak 2.a. Definicija prirode i opsega obveza obavljanja javnih usluga i područja primjene ugovora o javnim uslugama**

— *Opća načela i definicija obveza obavljanja javnih usluga*

Člankom 14. UFEU-a i Protokolom br. 26. o uslugama od općeg interesa koji je priložen UFEU-u utvrđena su opća načela o tome kako države članice definiraju i pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa. Kako je navedeno, u skladu s Protokolom br. 26. nacionalna, regionalna i lokalna tijela imaju važnu ulogu i široko diskrecijsko pravo u pružanju, ugovaranju i organizaciji usluga od općeg gospodarskog interesa koje su u najvećoj mogućoj mjeri prilagođene potrebama korisnika. Utvrđivanje obveze obavljanja javne usluge Komisija može dovesti u pitanje samo u slučaju očite pogreške ⁽¹⁵⁾. No ovlast država članica da definiraju usluge od općeg gospodarskog interesa nije neograničena i ne može se izvršavati proizvoljno samo u svrhu omogućavanja određenom sektoru da zaobiđe primjenu pravila o tržišnom natjecanju ⁽¹⁶⁾.

Uredbom (EZ) br. 1370/2007 utvrđuje se pravni okvir unutar kojeg države članice mogu pružati, ugovarati i organizirati usluge od općeg gospodarskog interesa u području javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika. U članku 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 navodi se da je njezina svrha „određivanje kako, u skladu s pravilima zakonodavstva Unije, nadležna tijela mogu djelovati u području javnog prijevoza putnika da bi zajamčila pružanje usluga od općeg interesa koje su, među ostalim, brojnije, sigurnije, kvalitetnije ili pružene uz niži trošak od onih koje bi samo tržište moglo ponuditi”.

Kako je navedeno u članku 2. točki (e) Uredbe (EZ) br. 1370/2007, obveza obavljanja javne usluge je zahtjev kojim se osigurava usluge javnog prijevoza putnika od općeg interesa koje operater, kad bi uzeo u obzir samo svoje komercijalne interese, ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima bez naknade ⁽¹⁷⁾.

Kad je riječ o obvezama obavljanja javnih usluga obično se određuju zahtjevi za operatere u pogledu, na primjer, učestalosti usluga, kvalitete usluga, tarifnih obveza i pružanja usluga, posebno na manjim međupostajama ili na određitim koja možda nisu komercijalno privlačna, te pružanja usluga u ranim jutarnjim i kasnim večernjim satima. Mogući su i drugi zahtjevi.

Kako je navedeno u članku 2.a Uredbe (EZ) br. 1370/2007, nadležna tijela moraju utvrditi specifikacije za obveze obavljanja javnih usluga u skladu s člankom 2. točkom (e).

⁽¹⁵⁾ Presuda od 29. studenoga 2018., ARFEA protiv Europske komisije, T-720/16, ECLI:EU:T:2018:853, t. 88.; presuda od 24. studenoga 2020., Viasat Broadcasting UK Ltd, C-445/19, ECLI:EU:C:2020:952, t. 33.

⁽¹⁶⁾ Presuda Općeg suda od 12. veljače 2008., BUPA i drugi protiv Europske komisije, T-289/03, ECLI:EU:T:2008:29, t. 168.

⁽¹⁷⁾ Taj je pristup u skladu s općim pristupom Komisije uslugama od općeg gospodarskog interesa u drugim sektorima. Vidjeti konkretno točku 48. Komunikacije Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknadu za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa („Komunikacija o uslugama od općeg gospodarskog interesa”) (SL C 8, 11.1.2012., str. 4.).

— *Usklađenost s ciljevima politike javnog prijevoza država članica*

Pri primjeni članka 2.a stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 nadležno tijelo mora osigurati da su specifikacije javnih usluga u skladu s ciljevima politike navedenima u dokumentima o politici javnog prijevoza u državama članicama. Države članice imaju mnogo manevarskog prostora u određivanju sadržaja i formata tih dokumenata te postupaka za savjetovanje s relevantnim dionicima. U tim bi se dokumentima trebali definirati ciljevi politike javnog prijevoza, kao što su, na primjer, teritorijalna povezanost, uključujući prekogranične veze, i razvoj održivog prijevoza te utvrditi sredstva kako bi se ti ciljevi ostvarili za različite vrste prijevoza. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 10. Uredbe (EU) 2016/2338, dionici s kojima se treba savjetovati mogu uključivati prijevoznike koji su stvarno ili potencijalno prisutni na konkretnom zemljopisnom području, upravitelje infrastrukture i organizacije koje zastupaju putnike, organizacije zaposlenika i organizacije za zaštitu okoliša.

— *Postojanje stvarne potrebe za obvezama obavljanja javne usluge*

Citirani članak 2. točku (e) Uredbe (EZ) br. 1370/2007 trebalo bi tumačiti u skladu sa sudskom praksom sudova Unije ⁽¹⁸⁾.

Iz te sudske prakse proizlazi da bi prije utvrđivanja specifikacija za obveze obavljanja javnih usluga nadležno tijelo trebalo procijeniti postoji li stvarna potreba za planiranim uslugama javnog prijevoza.

U skladu s tom sudskom praksom, kako bi se procijenilo postoji li stvarna potreba, nadležna tijela trebala bi:

1. procijeniti postoji li potražnja korisnika;
2. procijeniti postoji li mogućnost da tržišni operatori da, čak i djelomično, ne mogu zadovoljiti tu potražnju ako ne postoji obveza obavljanja javne usluge; i
3. dati prednost pristupu koji najmanje ograničava temeljne slobode i najmanje šteti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta kako bi se zadovoljila tako utvrđena potreba.

Prema sudovima Unije „nedostatak dokaza koji pruža država članica da [je opseg obveze obavljanja javne usluge potreban i razmjeran stvarnoj potrebi za javnom uslugom] može biti očita pogreška u ocjeni koju Komisija mora uzeti u obzir” ⁽¹⁹⁾.

— *Ex ante procjena potražnje za uslugama javnog prijevoza*

U skladu s člankom 1. Protokola br. 26 države članice imaju široko diskrecijsko pravo u pružanju, ugovaranju i organizaciji javnih usluga *što je moguće bliže potrebama korisnika*. Usluge javnog prijevoza trebalo bi biti organizirati u interesu korisnika.

Pri procjeni potražnje za prijevozom nadležna tijela mogu osim postojeće i moguće potražnje korisnika uzeti u obzir i očekivanu potražnju koja razumno može proizaći iz ostvarivanja ciljeva politike kao što su promicanje održivog prijevoza, regionalne povezanosti, javnog zdravlja ili socijalne kohezije. Na primjer, s obzirom na ciljeve europskog zelenog plana, zahtjev za *ex ante* procjenom potražnje nije nespojiv s mogućnošću da nadležna tijela prošire ponudu javnog željezničkog ili cestovnog prijevoza putnika i potaknu promjenu načina prijevoza, posebno zamjenu vlastitih automobila zelenijim uslugama, među ostalim na međunarodnoj razini u suradnji s drugim državama članicama. Taj se cilj može, na primjer, prenijeti u dokumente o politici javnog prijevoza iz članka 2.a stavka 1. Uredbe.

Ex ante procjena potražnje za uslugom javnog prijevoza može se provesti različitim metodama, kao što su, na primjer, upotreba povijesnih podataka, reprezentativne ankete ili javna savjetovanja s korisnicima kako bi se utvrdila njihova očekivanja od javnih usluga.

— *Analiza tržišne ponude*

U skladu s člankom 1. stavkom 1. i člankom 2. točkom (e) Uredbe (EZ) br. 1370/2007 ne može postojati stvarna potreba za javnom uslugom ako operatori već mogu zadovoljiti potražnju korisnika ako ne postoji obveza koju u tu svrhu utvrđuju javna tijela ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti posebno presudu od 1. ožujka 2017., Société nationale maritime Corse Méditerranée (SNCM) protiv Europske komisije, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, t. 134. („presuda SNCM”).

⁽¹⁹⁾ Presuda od 1. ožujka 2017., Francuska protiv Komisije, T-366/13, ECLI:EU:C:2017:135, t. 105.

⁽²⁰⁾ Presuda SNCM, t. 134.

Analiza tržišne ponude potrebna je samo ako su pravom Unije ili nacionalnim pravom uvedena prava otvorenog pristupa za vrste usluga obuhvaćene ugovorom o javnim uslugama.

Procjena tržišne ponude trebala bi, u načelu, uključivati savjetovanje s operaterima o njihovu interesu da ponude relevantne usluge u okviru usluga otvorenog pristupa i procjenu njegovih rezultata. Od sudionika na tržištu može se, na primjer, zatražiti mišljenje o prirodi, opsegu i učestalosti usluga koje već pružaju ili koje namjeravaju pružati na dotičnom zemljopisnom području ili o tarifama koje primjenjuju ili namjeravaju primjenjivati.

Kad tržišni operater pruža komercijalne usluge ili očekuje ili najavljuje pokretanje komercijalnih usluga u razumno kratkom roku (na primjer u željezničkom prometu, ako je operater obavijestio regulatorno tijelo i upravitelja infrastrukture o svojoj namjeri pokretanja usluge u skladu s člankom 38. stavkom 4. Direktive 2012/34/EU), nadležna tijela trebala bi ih uzeti u obzir pri određivanju opsega obveza obavljanja javnih usluga, osim ako postoje objektivni razlozi da ih se ne uzme u obzir.

Pri procjeni tržišne ponude može se, ali ne mora uzeti u obzir postojanje usporedivih usluga prijevoza koje se pružaju drugim vrstama prijevoza. U toj procjeni usporedivosti vrsta prijevoza nadležna tijela mogu uzeti u obzir posebnosti svake vrste prijevoza. U slučaju željezničkog prijevoza te posebnosti uključuju pitanja opterećenosti ulaganjima i troškova infrastrukture ⁽²¹⁾. Mogu uključivati i njihove koristi za okoliš u usporedbi s drugim vrstama prijevoza.

— Odabir pristupa koji je najmanje štetan za funkcioniranje unutarnjeg tržišta

Pri razmatranju jesu li obveze obavljanja javnih usluga utvrđene u ugovoru o javnim uslugama najmanje ograničavajuće za temeljne slobode i najmanje štetne za pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta nadležno tijelo može razmotriti alternativne mjere u skladu s pravom Unije. Na primjer, ako je njegov cilj zajamčiti cjenovno pristupačne usluge prijevoza, nadležno tijelo može razmotriti uvođenje općih pravila o maksimalnim tarifama umjesto da sklopi ugovor o javnim uslugama s jednim operaterom. Ta je analiza potrebna samo ako su pravom Unije ili nacionalnim pravom uvedena prava otvorenog pristupa za vrste usluga obuhvaćene ugovorom o javnim uslugama.

— *Mogućnost grupiranja usluga koje pokrivaju trošak i koje ne pokrivaju trošak u ugovoru o javnim uslugama*

Člankom 2.a stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 predviđa se da nadležna tijela mogu grupirati usluge koje pokrivaju trošak i koje ne pokrivaju trošak. Taj se tekst mora čitati zajedno s općom definicijom obveze obavljanja javne usluge utvrđenom u članku 2. točki (e) Uredbe (EZ) br. 1370/2007, prema kojoj su usluge u okviru obveze obavljanja javne usluge koje operater, kad bi uzeo u obzir samo svoje komercijalne interese, ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u istom opsegu. U skladu s tim, nadležna tijela mogu grupirati usluge koje pokrivaju trošak i koje ne pokrivaju trošak samo u propisno opravdanim slučajevima.

U uvodnoj izjavi 8. Uredbe (EU) 2016/2338, kojom se obrazlaže ta odredba, navodi se da bi se „specifikacijama obveza obavljanja javnih usluga u javnom prijevozu putnika trebali [...], gdje je to moguće, stvarati pozitivni mrežni učinci”. Stoga Komisija smatra da bi odluka o uključivanju usluga koje pokrivaju trošak u područje primjene obveza obavljanja javne usluge trebala odražavati i cilj uspostavljanja usklađenog prometnog sustava, konkretno na razini određenog geografskog područja, i ostvarivanja koristi od pozitivnih mrežnih učinaka, a ne samo ograničavanja iznosa naknade.

Pri određivanju obveza obavljanja javnih usluga i utvrđivanju njihova zemljopisnog područja primjene, nadležna tijela moraju poštovati načelo proporcionalnosti u skladu s pravom Unije, kako je navedeno u članku 2.a stavku 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Grupiranje usluga koje pokrivaju trošak i usluga koje ne pokrivaju trošak mora biti nužno i razmjerno.

Zaključno na odjeljak 2.2.3. nadležna bi tijela trebala obratiti posebnu pozornost na poštovanje uvjeta utvrđenih u ovom odjeljku kako se ne bi izložila riziku od očite pogreške u definiranju područja primjene obveze obavljanja javnih usluga i mogućeg povrata naknade u skladu s pravilima o državnim potporama.

⁽²¹⁾ Presuda od 18. siječnja 2017., Andersen protiv Europske komisije, T-92/11 RENV, ECLI:EU:T:2017:14, t. 70. Opći sud upućuje na posebnosti željezničkog prijevoza navedene u uvodnoj izjavi 25. Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Ta se uvodna izjava odnosi na posebna pitanja opterećenosti ulaganjima i troškova infrastrukture.

2.2.4. Članak 2. točka (f), članak 3. stavak 1. i članak 4. stavak 1. Definicija prirode i opsega isključivih prava radi usklađenosti s pravom Unije

U skladu s člankom 3. stavkom 1., podložno ograničenim iznimkama iz članka 3. stavka 2., ugovor o javnim uslugama mora se sklopiti ako nadležno tijelo odluči dodijeliti operateru isključivo pravo i/ili naknadu u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga. Isključivo je pravo definirano člankom 2. točkom (f) kao „pravo operatera javne usluge na obavljanje pojedinih usluga javnog prijevoza putnika na određenoj liniji ili mreži odnosno na određenom području, isključujući sve druge takve operatere”. U skladu s člankom 4. stavkom 1. u ugovoru o javnim uslugama moraju biti navedeni uvjeti za ostvarivanje isključivog prava, a posebno vrsta usluge prijevoza na koju se odnosi, njegovo zemljopisno područje primjene i trajanje isključivog prava. Definicijom iz članka 2. točke (f) ograničava se opseg isključivih prava na određene usluge javnog prijevoza i na određene dionice, mreže ili određena područja.

Razvoj jedinstvenog tržišta, a posebno pravo željezničkih prijevoznika na pristup infrastrukturi radi pružanja usluga otvorenog pristupa na domaćim tržištima država članica, koje je uvedeno člankom 10. Direktive 2012/34/EU, utječe na pojam isključivih prava koja se dodjeljuju kao oblik naknade za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga.

Međudjelovanje isključivih prava i prava pristupa objašnjeno je u članku 6. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2018/1795 ⁽²²⁾ o testu ekonomske ravnoteže: iako države članice mogu dodijeliti isključiva prava, ne smiju drugim prijevoznicima ograničiti pravo pristupa dotičnoj željezničkoj infrastrukturi radi pružanja usluga željezničkog prijevoza putnika, osim ako bi takve usluge ugrozile ekonomsku ravnotežu ugovora o javnim uslugama, kako je utvrđeno u člancima 11. i 11.a Direktive 2012/34/EU.

Uz iznimku ugovora o javnim uslugama obuhvaćenih područjem primjene članka 11. stavka 5. Direktive 2012/34/EU, za koje se pristup može bezuvjetno ograničiti, u svim drugim slučajevima potrebna zaštita ugovora o javnim uslugama kojima se dodjeljuju isključiva prava od gubitka prihoda koji proizlazi iz usluga otvorenog pristupa osigurava se isključivo testom ekonomske ravnoteže, u skladu s člancima 11. i 11.a Direktive 2012/34/EU. Kako je navedeno u članku 6. Provedbene uredbe Komisije (EU) 2018/1795 o testu ekonomske ravnoteže, pri provođenju testa regulatorno tijelo mora uzeti u obzir novčanu vrijednost takvih isključivih prava.

Države članice mogu dodijeliti određena prava koja se možda ne čine isključivima, no *de facto* zakonskim pravilima ili upravnim praksama sprečavaju druge prijevoznike da sudjeluju na tržištu. Na primjer, upravno rješenje kojim se odobrava obavljanje usluga javnog prijevoza prema kriterijima kao što su poželjan obujam i kvaliteta usluga može u praksi ograničiti broj operatera na tržištu. Takva *de facto* isključiva prava moraju biti u skladu i s Uredbom (EZ) br. 1370/2007.

2.2.5. Članak 4. i članak 8. Trajanje ugovora o javnim uslugama i uvjeti pod kojima se može odobriti 50 % produljenja za do 50 % trajanja ugovora o javnim uslugama

U člancima 4. i 8. utvrđuju se odredbe o maksimalnom trajanju ugovora o javnim uslugama i rokovima za njihovo sklapanje i istek valjanosti.

„Trajanje ugovora” mora se odrediti s obzirom na početak prijevoznih operacija. To je tumačenje dodatno potkrijepljeno činjenicom da se glavne odredbe Uredbe (EZ) br. 1370/2007 počinju primjenjivati od tog datuma, kao, na primjer, odredbe o obvezi nadležnih tijela da isplate naknadu za ispunjavanje obveze obavljanja javnih usluga. Prema shvaćanju Komisije u nekoliko država članica „trajanje ugovora” ugovorno je utvrđeno s obzirom na početak prijevoznih operacija.

Izvršenju ugovora o javnim uslugama može prethoditi „faza mobilizacije” u kojoj se operater javne usluge priprema za početak operacija. Vrijeme potrebno za mobilizaciju resursa može se znatno razlikovati ovisno o razlikama u obvezama obavljanja javnih usluga u okviru starog i novog ugovora i to od nekoliko tjedana za izravna sklapanja koje ne zahtijevaju znatnu pripremu do tri ili čak četiri godine za operatere javnog prijevoza koji moraju uložiti znatna sredstva, npr. u nabavu novih željezničkih vozila, kako bi pružili ugovorene usluge.

⁽²²⁾ Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/1795 od 20. studenoga 2018. o utvrđivanju postupka i kriterija za primjenu testa ekonomske ravnoteže na temelju članka 11. Direktive 2012/34/EU (SL L 294, 21.11.2018., str. 5).

No razdoblje mobilizacije od trenutka nastanka ugovornih obveza (što se obično podudara s potpisivanjem ugovora) do početka prijevoznih operacija nije uključeno u trajanje ugovora i uvijek bi trebalo biti razmjerno dokazivim potrebama operatera da se pripremi za operacije i u skladu s dotadašnjom praksom u predmetnoj državi članici. Vrijeme sklapanja s obzirom na početak rada ne bi trebalo dovesti do zaobilaženja odredaba Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o postupnom ukidanju bezuvjetnog izravnog sklapanja ugovora iz članka 8. stavka 2. točke iii. To se može dogoditi ako se ugovor o javnim uslugama izravno ponovno sklopi s postojećim operaterom vrlo blizu krajnjeg roka 25. prosinca 2023. koji se odnosi na izravno sklapanje i zahtjeve za promidžbu, a predviđeni je početak operacija u okviru novog ugovora znatno kasnije od tog datuma u nedostatku objektivnog opravdanja za trajanje razdoblja mobilizacije.

Isplata naknade unaprijed moguća je u razdoblju mobilizacije pod uvjetom da se poštuju i pravila o državnim potporama.

Člankom 4. stavkom 4. dopušta se produljenje trajanja ugovora o javnim uslugama za najviše 50 %, ako je potrebno i uzimajući u obzir uvjete amortizacije imovine. Takvo se produljenje može odobriti ako operater javne usluge unosi imovinu, kao što su željeznička vozila, pogoni za održavanje ili infrastruktura s iznimno dugim razdobljem amortizacije, čija je vrijednost znatna u odnosu na vrijednost ukupne imovine potrebne za obavljanje usluga prijevoza putnika obuhvaćenih ugovorom o javnim uslugama i koja se uglavnom povezuje s uslugama prijevoza putnika obuhvaćenima ugovorom.

U uvodnoj izjavi 15. objašnjava se da „ako operater javne usluge mora ulagati u imovinu s izvanrednim razdobljem amortizacije, te u slučaju najudaljenijih regija [...], zbog njihovih posebnih svojstva i ograničenja, nužno je predvidjeti produljenje ugovora o javnim uslugama za još najviše polovinu njihovog početnog trajanja” kako je propisano u članku 349. UFEU-a.

Budući da je to iznimka od općeg pravila o trajanju ugovora o javnim uslugama, mogućnost produljenja njihova trajanja za do 50 % trebala bi se primjenjivati restriktivno. Nadležno tijelo na pojedinačnoj osnovi mora procijeniti je li produljenje potrebno kako bi operater mogao amortizirati svoju imovinu po tipičnoj ili zakonski propisanoj stopi amortizacije i je li dodatno trajanje razmjerno tom cilju. Pri provedbi te procjene nadležno tijelo uzima u obzir samo udio imovine koju financira sam operater, a ne udio koji se financira javnim sredstvima.

U načelu, nadležno tijelo odlučit će produljiti trajanje ugovora prije sklapanja novog ugovora tako da trajanje ugovora bude nedvojbeno od datuma njegova sklapanja. Produljenje trajanja tijekom trajanja ugovora moguće je samo pod određenim uvjetima. Planirana ulaganja u nova željeznička vozila moraju biti objektivno opravdana, na primjer tehničkim razlozima koji su nastali u kasnijoj fazi. Trebalo bi dokazati da bez produljenja preostalo trajanje ugovora ne bi omogućilo značajnu amortizaciju ulaganja. Mogućnost i uvjeti takvog produljenja trebali bi biti jasno navedeni u natječajnoj dokumentaciji i u ugovoru. Osim toga, takvo produljenje može utjecati na razinu naknade, koju bi stoga trebalo prilagoditi.

U skladu s člankom 8. stavkom 2. trajanje ugovora sklopljenih u skladu s člankom 5. stavkom 6. u razdoblju od 3. prosinca 2019. do 24. prosinca 2023. ne smije biti dulje od deset godina. To je konkretna i apsolutna granica kako bi se održao učinak krajnjeg roka 24. prosinca 2023. i spriječilo da se ugovori dodijeljeni u skladu s člankom 5. stavkom 6. i člankom 7. stavkom 3. nastave primjenjivati dulje vrijeme. Stoga se trajanje takvih ugovora ne može produljiti primjenom članka 4. stavka 4.

2.2.6. **Članak 4. stavak 7. i članak 5. stavak 2. točka (e). Uvjeti podugovaranja**

U skladu s člankom 4. stavkom 7. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 ugovorom o javnim uslugama mora se utvrditi je li i u kojoj mjeri moguće podugovarati. U slučaju podugovaranja operater javnog prijevoza uvijek mora sam obaviti „glavninu” usluga javnog prijevoza putnika.

Ugovori o javnim uslugama koji se izravno sklapaju s unutarnjim operaterom također se mogu podugovarati, ali pod strožim uvjetima. U skladu s člankom 5. stavkom 2. točkom (e) unutarnji operater mora sam obaviti „glavninu” usluga javnog prijevoza putnika. Tom je odredbom zakonodavac htio spriječiti unutarnjeg operatera da podugovori s drugim subjektom više od skromnog dijela usluga prijevoza jer u takvoj situaciji pojam „unutarnji operater” pod nadzorom nadležnog tijela ne bi imao smisla.

Ne dovodeći u pitanje analizu pojedinačnih slučajeva, čini se razumno smatrati da je za podugovaranje više od trećine usluga javnog prijevoza potrebno uvjerljivo opravdanje, posebno s obzirom na ciljeve članka 5. stavka 2. točke (e), kao što je pokušaj da se izbjegne osnivanje lažnih unutarnjih operatera. Obično se dio usluga prijevoza koje se podugovaraju mjeri kao vrijednost ili u kilometrima u voznom redu ⁽²³⁾.

Kad je riječ o ugovorima o javnim uslugama sklopljenima na temelju druge rečenice članka 5. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, tj. u skladu s postupcima predviđenima direktivama o javnoj nabavi, pravila o podugovaranju utvrđena u članku 4. stavku 7. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 imaju prednost pred pravilima utvrđenima u tim direktivama ⁽²⁴⁾.

U svakom slučaju pri podugovaranju moraju se poštovati relevantni propisi o javnoj nabavi.

Naposljetku, Uredbom (EZ) br. 1370/2007 ne sprečava se da se u ugovoru o javnim uslugama odredi minimalni postotak usluga prijevoza izražen kao vrijednost koji operater treba podugovoriti na temelju ugovora o javnim uslugama. Navedeno se može odrediti u ugovoru pod uvjetom da se poštuju odredbe Uredbe, posebno one o maksimalnom udjelu ugovora o javnim uslugama koji se može podugovoriti.

2.3. Članak 4. stavci 4.a, 4.b, 5. i 6. Zaštita osoblja u slučaju promjene operatera

U uvodnoj izjavi 12. Uredbe (EU) 2016/2338 navodi se da bi države članice u okviru uspostave jedinstvenog europskog željezničkog prostora trebale osigurati primjerenu razinu socijalne zaštite osoblja operatera javnih usluga. U članku 4. stavcima 4.a i 4.b podsjeća se na relevantna pravila i obveze koji se primjenjuju na operacije javnog prijevoza.

U skladu s člankom 4. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i kako je objašnjeno u njezinim uvodnim izjavama 16. i 17., postoje sljedeći scenariji za zaštitu osoblja u slučaju promjene operatera:

- (i) Ako su ispunjeni uvjeti za primjenu Direktive Vijeća 2001/23/EZ od 12. ožujka 2001. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na zaštitu prava zaposlenika kod prijenosa poduzeća, pogona ili dijelova poduzeća ili pogona ⁽²⁵⁾, na primjer, ako je došlo do prijenosa znatne materijalne imovine kao što su željeznička vozila s dotadašnjeg operatera na novog operatera ⁽²⁶⁾, zaštita prava zaposlenika, koja prije svega obuhvaćaju kontinuitet ugovora o radu, proizlazi izravno iz te direktive.
- (ii) Ako nema prijenosa u smislu Direktive 2001/23/EZ, nadležna tijela svejedno mogu zahtijevati prijenos prethodno zaposlenog osoblja radi pružanja usluga s pravima na koja bi zaposlenici imali pravo kad bi se primjenjivala Direktiva 2001/23/EZ.
- (iii) Nadležna tijela mogu odlučiti zahtijevati od operatera javnog prijevoza poštovanje određenih socijalnih standarda za sve osoblje uključeno u pružanje usluga javnog prijevoza „da bi se osigurala transparentnost i usporedivi uvjeti tržišnog natjecanja između operatera, i otklonio rizik socijalnog dampinga” kako je navedeno u uvodnoj izjavi 17. Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Na primjer, ti bi se standardi mogli odnositi na kolektivni ugovor na razini poduzeća ili na kolektivni ugovor sklopljen za relevantni segment tržišta.

⁽²³⁾ Za slučaj mjerenja u kilometrima u voznom redu vidjeti presudu Suda od 27. listopada 2016., Hörmann Reisen, C-292/15, ECLI:EU:C:2016:817 („presuda Hörmann Reisen”).

⁽²⁴⁾ U tom smislu vidjeti presudu Hörmann Reisen, t. od 34. do 48.

⁽²⁵⁾ SL L 82, 22.3.2001., str. 16.

⁽²⁶⁾ U skladu sa sudskom praksom sudova Unije Direktiva 2001/23/EZ primjenjuje se na prijenos poduzeća koji se odvija nakon postupka nadmetanja za sklapanje ugovora o javnim uslugama. U sektorima djelatnosti koja se temelji na materijalnoj imovini, kao što su autobusni ili željeznički prijevoz, Direktiva 2001/23/EZ primjenjuje se ako je prenesena znatna materijalna imovina. Postojanje prijenosa u smislu Direktive 2001/23/EZ ne isključuje činjenica da vlasništvo nad materijalnom imovinom kojom se prethodno koristio prenositelj, a preuzeo ju je preuzimatelj nije prenijeto, na primjer u slučaju kad materijalna imovina koju je preuzeo novi ugovaratelj nije pripadala njegovu prethodniku, već ju je na raspolaganje stavio naručitelj; u tom smislu vidjeti presudu od 20. studenoga 2003., Abler, C-340/01, ECLI:EU:C:2003:629; vidjeti i presudu od 26. studenoga 2015., ADIF, C-509/14, ECLI:EU:C:2015:781.

(iv) Nadležna tijela mogu primijeniti kombinaciju mogućnosti ii. i iii.

Člankom 4. stavkom 6. predviđeno je da se informacije o primjenjivim pravilima i odredbama u području zaštite osoblja, kao što su standardi kvalitete i socijalni standardi, kriteriji kvalitete i socijalni kriteriji te prava i obveze povezani s prijelazom osoblja u slučaju promjene operatera, moraju uključiti u natječajnu dokumentaciju i ugovore o javnim uslugama. Ti standardi i kriteriji mogu se, na primjer, odnositi na dostupnost socijalnih i sanitarnih usluga, redovito i trajno osposobljavanje osoblja, planove napredovanja za žene, starije zaposlenike i osobe s invaliditetom, kao i na poštovanje obveza na radnome mjestu i sigurnosti te pravila sudjelovanja radnika.

2.4. **Pristup važnim proizvodnim čimbenicima i informacijama**

U ovom se odjeljku navode interpretativne smjernice o pristupu željezničkim vozilima i informacije važne za sklapanje ugovora o javnim uslugama.

2.4.1. **Članak 5.a. Pristup željezničkim vozilima**

Pristup željezničkim vozilima operaterima je nužan kako bi mogli dostaviti ponude u konkurentnim postupcima za sklapanje ugovora o javnim uslugama, posebno ako su oni novi sudionici na tržištu i nemaju na raspolaganju veliku flotu željezničkih vozila.

U skladu s člankom 5.a nadležna tijela moraju procijeniti jesu li potrebne mjere kako bi se osigurao učinkovit i nediskriminirajući pristup odgovarajućim željezničkim vozilima. Kad se procjenjuje u kojoj mjeri operateri imaju učinkovit pristup željezničkim vozilima, nadležno bi tijelo trebalo procijeniti sve relevantne prepreke kao što su, na primjer, financijske, tehničke ili regulatorne prepreke koje bi mogle ometati pristup. Trebalo bi uzeti u obzir mogućnost nabave od poduzeća za koja daju u najam željeznička vozila, od drugih sudionika na tržištu koji pružaju željeznička vozila ili iz voznih parkova takvih vozila kojima upravljaju nadležna tijela. Pri toj bi procjeni trebalo uzeti u obzir i razdoblje mobilizacije, tj. vrijeme koje je operaterima potrebno da počnu upotrebljavati željeznička vozila za prijevozne operacije. Kad nadležna tijela razmatraju je li pristup željezničkim vozilima nediskriminirajući, moraju procijeniti imaju li neki operateri pristup željezničkim vozilima pod manje povoljnim uvjetima od konkurenata. Naposljetku, trebala bi analizirati jesu li dostupna željeznička vozila prikladna, tj. ispunjavaju li zahtjeve u pogledu cijene, kvalitete i tehničkih standarda propisanih u natječajnoj dokumentaciji.

Izvješće o navedenoj procjeni mora se javno objaviti dovoljno rano da bi svi dionici imali priliku reagirati. Točnost tog izvješća može se i osporiti u kontekstu revizije iz članka 5. stavka 7.

Ako se u izvješću o procjeni zaključi da su potrebne mjere da bi pristup odgovarajućim željezničkim vozilima bio učinkovit i nediskriminirajući, u skladu s člankom 5.a stavkom 2. nadležna tijela nisu zakonski obvezna poduzeti takve mjere. Međutim, nedonošenjem odgovarajućih mjera nadležno tijelo riskira reviziju sklapanja ugovora o javnim uslugama u skladu s člankom 5. stavkom 7. jer postupak sklapanja nije bio pravedan i nije se poštovalo načelo transparentnosti i nediskriminacije iz članka 5. stavka 3.

U članku 5.a stavku 2. navodi se popis mjera koje nadležna tijela mogu donijeti kako bi pristup željezničkim vozilima bio učinkovit i nediskriminirajući i taj popis nije konačan. Među ostalim mogućim mjerama, nadležno tijelo može u ugovor o javnim uslugama unijeti i obvezu prijenosa željezničkih vozila novom operateru po isteku ugovora. Ako su željeznička vozila izvorno kupljena javnim sredstvima, cijena po kojoj se prenose trebala bi odgovarati iznosu javnih sredstava koja je primio dotadašnji operater.

2.4.2. **Članak 4. stavak 8. Pristup važnim informacijama za sklapanje ugovora o javnim uslugama**

Nadležna tijela moraju svim zainteresiranim stranama staviti na raspolaganje informacije potrebne za pripremu ponuda za konkurentne postupke nadmetanja. U tu svrhu ugovori o javnim uslugama moraju uključivati obvezu operatera da nadležnom tijelu dostavi sve informacije potrebne za sklapanje sljedećeg potencijalnog ugovora. Ako postojeći ugovori ne sadržavaju takvu odredbu, trebalo bi ih na odgovarajući način izmijeniti. Nadležno tijelo dužno je osigurati legitimnu zaštitu povjerljivih poslovnih informacija.

U članku 4. stavku 8. naveden je popis informacija koje nadležna tijela obično stavljaju na raspolaganje i taj popis nije konačan. Nadležno tijelo mora procijeniti na pojedinačnoj osnovi koje su informacije potrebne, uzimajući u obzir relevantne elemente kao što su, na primjer, obilježja ugovora koji se sklapa (npr. ugovori o neto troškovima ili bruto troškovima) i legitimna zaštita povjerljivih poslovnih informacija. Informacije koje nisu navedene u toj odredbi, ali koje se mogu smatrati nužnima za ponuditelje uključuju, na primjer, evidenciju o održavanju željezničkih vozila koja se mogu prenijeti novom operateru javnih usluga.

2.5. Sklapanje ugovora o javnim uslugama

U ovom se odjeljku navode interpretativne smjernice za niz odredaba povezanih sa sklapanjem ugovora o javnim uslugama. Smjernice obuhvaćaju uvjete pod kojima se ugovori o javnim uslugama mogu sklopiti izravno i postupovne zahtjeve za konkurentni postupak nadmetanja za ugovore.

2.5.1. **Članak 5. stavak 2. točka (b). Uvjeti pod kojima se ugovor o javnim uslugama može izravno sklopiti s unutarnjim operaterom**

Uredba (EZ) br. 1370/2007 dopušta lokalnim nadležnim tijelima da sami pružaju usluge javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika ili da izravno sklope ugovor o javnim uslugama s unutarnjim operaterom. Ako se odluče za drugu opciju, moraju poštovati niz strogih pravila i uvjeta iz članka 5. stavka 2. Komisija napominje sljedeće:

- (i) Člankom 5. stavkom 2. predviđa se da lokalno nadležno tijelo ili skupina takvih tijela koja pružaju integrirane usluge integriranog javnog prijevoza putnika mogu izravno sklopiti ugovor o javnim uslugama s unutarnjim operaterima. To znači da usluge javnog prijevoza putnika na temelju ugovora koji je izravno sklopila skupina lokalnih nadležnih tijela moraju, sa zemljopisnog, prijevoznog ili tarifnog gledišta, biti integrirane na cijelom području za koje je ta skupina tijela odgovorna. Zemljopisno područje takvih usluga koje se pružaju pod odgovornošću lokalnog nadležnog tijela ili skupine takvih tijela može pokrivati samo potrebe urbane aglomeracije ⁽²⁷⁾ ili ruralnih područja ili oboje.
- (ii) U svakom se slučaju moraju poštovati pravila o nadzoru nad unutarnjim operaterom koji provodi nadležno tijelo utvrđena člankom 2. točkom (j) i člankom 5. stavkom 2. Unutarnji operater mora biti „zasebna pravna osoba nad kojom lokalno nadležno tijelo, ili u slučaju skupine tijela barem jedno lokalno nadležno tijelo, ima nadzor sličan onom nad vlastitim službama”. Člankom 5. stavkom 2. točkom (a) utvrđuje se skup kriterija koji se uzimaju u obzir pri ocjenjivanju provodi li nadležno tijelo učinkovit nadzor nad unutarnjim operaterom. Kriteriji su „stupanj zastupljenosti u upravnim, upravljačkim ili nadzornim tijelima, s tim povezane pojedinosti u osnivačkim aktima, vlasništvo, stvarni utjecaj i nadzor nad strateškim odlukama i pojedinačnim odlukama uprave”. Ocjena nadzora mora se temeljiti na svim relevantnim kriterijima.

S obzirom na kriterij vlasništva Uredbom (EZ) br. 1370/2007 ne zahtijeva se od nadležnih tijela da drže 100 % kapitala unutarnjeg operatera. To može biti relevantno, na primjer, u slučajevima javno-privatnih partnerstava. U tom je pogledu pojam unutarnjeg operatera iz Uredbe (EZ) br. 1370/2007 širi od pojma „internog” operatera u skladu sa sudskom praksom sudova Unije ⁽²⁸⁾. No učinkovit nadzor koji provodi nadležno tijelo mora se dokazati drugim kriterijima kako je navedeno u članku 5. stavku 2. točki (a).

- (iii) Kako bi se smanjilo narušavanje tržišnog natjecanja, člankom 5. stavkom 2. točkom (b) zahtijeva se da su djelatnosti prijevoza unutarnjih operatera i svakog subjekta nad kojim taj operater ima čak i najmanji utjecaj zemljopisno ograničene na područje nadležnog tijela ili skupine lokalnih nadležnih tijela.

Unutarnji operater ili subjekt pod utjecajem unutarnjeg operatera ne smije obavljati usluge javnog prijevoza putnika, uključujući ni podizvođač, niti sudjelovati u postupcima nadmetanja izvan područja nadležnog tijela unutar Unije ni drugdje u svijetu zbog mogućeg neizravnog učinka na unutarnje tržište.

⁽²⁷⁾ To može uključivati funkcionalna urbana područja, koja čine grad i njegova zona dnevnih migracija.

⁽²⁸⁾ Presuda od 13. studenoga 2008., Coditel Brabant, C-324/07, ECLI:EU:C:2008:621, t. 30.

Članak 5. stavak 2. točka (b) formuliran je općenito kako bi se spriječilo stvaranje korporativnih struktura koje bi nastojale zaobići navedeno zemljopisno ograničenje. Ne dovodeći u pitanje odredbe o prugama koje izlaze iz tog područja ni drugim pojedinačnim uslugama koji zadiru na područje susjednih lokalnih nadležnih tijela, kako je navedeno u točki (v), ta se odredba o zemljopisnom ograničenju mora strogo primjenjivati.

- (iv) Komisija smatra da bi sudjelovanje unutarnjeg operatera u konkurentnom postupku nadmetanja za sklapanje ugovora o uslugama javnog prijevoza moglo dovesti u pitanje valjanost izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama s tim operaterom ⁽²⁹⁾, osim ako su ispunjeni uvjeti iz članka 5. stavka 2. točke (c).
- (v) Člankom 5. stavkom 2. točkom (b) dopušta se unutarnjim operaterima da obavljaju usluge na „prug[ama] koje izlaze iz tog područja ili druge pojedinačne usluge tih djelatnosti koje zadiru na područje susjednih lokalnih nadležnih tijela”. Tom se odredbom omogućava određena fleksibilnost u pogledu prijevoza između susjednih regija. Stoga unutarnji operateri mogu u određenoj mjeri obavljati usluge izvan područja njihova lokalnog nadležnog tijela. Kako bi se ocijenilo jesu li usluge iz ugovora o javnim uslugama u skladu s tom odredbom, trebalo bi primijeniti sljedeće kriterije: spajaju li te usluge područje predmetnog nadležnog tijela sa susjednim područjem i jesu li dopunska umjesto glavna djelatnost javnog prijevoza iz ugovora o javnim uslugama. Komisija će ocijeniti jesu li djelatnosti javnog prijevoza sekundarne prirode uspoređujući njihov obujam u cestovnim ili željezničkim kilometrima s ukupnim obujmom djelatnosti javnog prijevoza obuhvaćene ugovorom (ugovorima) unutarnjeg operatera.
- (vi) Članak 5. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 ne primjenjuje se na izravno sklapanje ugovora o uslugama javnog autobusnog ili tramvajskog prijevoza putnika koji nisu u obliku koncesija usluga u smislu članka 5. stavka 1. Direktive 2014/23/EU. Izravno sklapanje takvih ugovora s internim operaterom mora se provesti u skladu s člankom 12. Direktive 2014/24/EU ili člankom 28. Direktive 2014/25/EU ⁽³⁰⁾.

2.5.2. **Članak 5. stavak 3. Načelo konkurentnog nadmetanja za ugovore o javnim uslugama i njegovi postupovni zahtjevi**

Člankom 5. stavkom 3. utvrđuje se da, ako nadležno tijelo pruža usluge javnog prijevoza putnika preko treće strane koja nije unutarnji operater, ono sklapa ugovor o javnim uslugama putem pravednog, otvorenog, transparentnog i nediskriminirajućeg konkurentnog postupka nadmetanja.

Člankom 5. stavkom 3. predviđa se da nadležna tijela sklapaju ugovore o javnim uslugama na temelju konkurentnog postupka nadmetanja, „osim u slučajevima navedenima u stavcima 3.a, 4., 4.a, 4.b, 5. i 6.” Tom se odredbom stoga jasno utvrđuje da je vodeće načelo konkurentni postupak nadmetanja u skladu s člankom 5. stavkom 3., dok stavci 3.a, 4., 4.a, 4.b, 5. i 6. predviđaju iznimke od tog pravila. U skladu sa sudskom praksom svako odstupanje ili iznimka od općeg pravila trebalo bi usko tumačiti ⁽³¹⁾.

Člankom 5. stavkom 3. predviđaju se i neke druge pojedinosti uvjeta pod kojima bi se trebalo organizirati konkurentni postupak nadmetanja. Kako je navedeno u točki 2.5.1., postupci sklapanja ugovora moraju se osmisliti tako da se stvore uvjeti za učinkovito tržišno natjecanje. Primjena općih načela Ugovora kao što su načela transparentnosti i nediskriminacije podrazumijeva, na primjer, da se kriteriji ocjenjivanja za odabir ponuda moraju objaviti zajedno s natječajnom dokumentacijom. Ako država članica želi, može primijeniti detaljnija postupovna pravila Unijinih propisa o javnoj nabavi kao što su ona utvrđena u direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU ili u Direktivi 2014/23/EU o koncesijama.

⁽²⁹⁾ Mišljenje nezavisnog odvjetnika od 25. listopada 2018. u spojenim predmetima C-350/17 i C-351/17, Mobit, ECLI:EU:C:2018:869, t. 104.

⁽³⁰⁾ Presuda od 21. ožujka 2019., Rhein-Sieg-Kreis, spojeni predmeti C-266/17 i C-267/17, ECLI:EU:C:2019:241.

⁽³¹⁾ Vidjeti, među ostalim, presudu od 18. siječnja 2001., Komisija Europskih zajednica protiv Kraljevine Španjolske, C-83/99, ECLI:EU:C:2001:31, t. 19.; i presudu od 7. srpnja 2022., Pricoforest SRL protiv Inspectoratul de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier (ISCTR), C-13/21, ECLI:EU:C:2022:531, t. 30.

Kako bi bili u skladu s člankom 5. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, postupci javne nabave moraju biti osmišljeni tako da stvaraju najbolje uvjete za učinkovito tržišno natjecanje. Postupak sklapanja koji uključuje pregovore između nadležnog tijela i ponuditelja može biti u skladu s načelom nediskriminacije pod uvjetom da su pregovori nepristrani, pravedni i transparentni. Na primjer, samo pregovarački postupak bez prethodne objave kršio bi načela transparentnosti i nediskriminacije iz članka 5. stavka 3. Slično tome, ni postupak nadmetanja kojim se neopravdano ograničava broj potencijalnih ponuditelja ne bi bio u skladu sa zahtjevima iz članka 5. stavka 3.

U skladu s člankom 5. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 nadležno tijelo može odlučiti pregovarati s predodabranim stranama, nakon predodabira ponuda, ako postoje posebni ili složeni zahtjevi. To može biti, na primjer, kad operateri koji podnose ponudu moraju osmisлити tehnološki inovativna prijevozna rješenja kako bi ispunili zahtjeve natječajne dokumentacije. Ipak, čak i kad se primjenjuju predodabir i pregovaranje, postupak odabira i sklapanja ugovora mora biti u skladu sa svim uvjetima utvrđenima člankom 5. stavkom 3.

Kako bi potencijalni ponuditelji imali pravedne i jednake mogućnosti, razdoblje između pokretanja konkurentnog postupka nadmetanja i podnošenja ponuda te razdoblje između pokretanja konkurentnog postupka nadmetanja i početka obavljanja usluga prijevoza mora biti primjereno i razumno dugo.

2.5.3. Iznimke od načela konkurentnog nadmetanja za ugovore o javnim uslugama

2.5.3.1. Članak 5. stavak 3.a. Uvjeti pod kojima nadležna tijela mogu izravno sklopiti ugovor o javnim uslugama za željeznički prijevoz u iznimnim okolnostima

Kad su u pitanju ugovori o javnim uslugama u željezničkom prijevozu, nadležna tijela mogu privremeno izravno sklopiti nove ugovore ako tijelo smatra da je to opravdano iznimnim okolnostima, posebno:

- ako postoji niz konkurentnih postupaka nadmetanja koje već vodi nadležno tijelo ili druga nadležna tijela koji bi mogli utjecati na broj i kvalitetu ponuda koje će vjerojatno biti zaprimljene ako ugovor podliježe konkurentnom postupku nadmetanja; ili
- ako su potrebne promjene opsega jednog ili više ugovora o javnim uslugama kako bi se optimiziralo pružanje javnih usluga.

Takve iznimne okolnosti uključuju situacije u kojima nadležno tijelo želi promijeniti zemljopisnu pokrivenost ili veličinu grupa ugovora. Na primjer, u slučajevima kad nadležno tijelo planira pružati usluge javnog prijevoza u okviru jednog ugovora, iako se one trenutačno pružaju u okviru dvaju postojećih ugovora s različitim datumima isteka, možda će biti potrebno privremeno izravno sklopiti ugovor s najranijim datumom isteka kako bi oba ugovora mogla isteci na isti datum.

Iako popis situacija iz Uredbe (EZ) br. 1370/2007 koje čine iznimne okolnosti nije konačan, pojam „iznimne okolnosti” treba usko tumačiti. Zato bi se, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 21. Uredbe (EU) 2016/2338, ta odredba trebala primjenjivati ako nadležnim tijelima omogućuje pružanje usluga na financijski najisplativiji način. Trajanje ugovora sklopljenih u skladu s tom odredbom ograničeno je na vrijeme koje se čini razmjernim predmetnim iznimnim okolnostima i ni u kojem slučaju ne premašuje pet godina. Nadležno tijelo mora poštovati određene zahtjeve transparentnosti. Ono mora odmah obavijestiti Komisiju o odluci o sklapanju ugovora na toj osnovi, koja mora biti propisno obrazložena. Detaljna upućivanja na objavu (npr. poveznica na odgovarajuće internetske stranice) šalju se Glavnoj upravi za mobilnost i promet Europske komisije⁽³²⁾ radi analize i eventualnog praćenja. Unatoč obvezi obavješćivanja sklapanje ugovora ne ovisi o suglasnosti Komisije. Nadležno tijelo mora i objaviti ugovor o javnim uslugama. Nadležno tijelo ne može iskoristiti tu pravnu mogućnost za sklapanje dvaju uzastopnih ugovora o javnim uslugama koji obuhvaćaju iste obveze obavljanja javnih usluga.

⁽³²⁾ MOVE-PSO-REGULATION@ec.europa.eu

2.5.3.2. *Članak 5. stavak 4. Uvjeti pod kojima nadležno tijelo može izravno sklopiti ugovor o javnim uslugama kad se radi o malom obujmu ugovora ili malom i srednjem operateru*

U slučaju izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama male vrijednosti (članak 5. stavak 4.) nadležno tijelo može izravno sklopiti ugovor bez konkurentnog postupka nadmetanja. Ugovor o javnim uslugama male je vrijednosti ako je njegova prosječna godišnja vrijednost procijenjena na manje od 1 milijun EUR ili ako uključuje pružanje manje od 300 000 kilometara usluga javnog prijevoza putnika godišnje. Ako ugovori uključuju usluge javnog željezničkog prijevoza putnika, te su dvije granične vrijednosti 7,5 milijuna EUR prosječne godišnje vrijednosti, odnosno pružanje 500 000 kilometara usluga javnog prijevoza putnika. U slučaju ugovora sklopljenog s malim ili srednjim poduzetnikom koji posluje s najviše 23 cestovna vozila, te se granične vrijednosti mogu povećati do prosječne godišnje vrijednosti procijenjene na manje od 2 milijuna EUR ili do pružanja manje od 600 000 kilometara usluga javnog prijevoza godišnje.

Posebne granične vrijednosti za male i srednje poduzetnike određene pojmom „cestovnih vozila” ukazuju na to da se ta odredba primjenjuje samo na autobusni prijevoz, a ne na prijevoz tramvajem, podzemnom željeznicom ili vlakom. Granična vrijednost od 23 cestovna vozila mora se tumačiti restriktivno s obzirom na izvanrednu narav članka 5. stavka 4. Stoga se pojam „vozila koja prometuju” mora tumačiti u odnosu na ukupni broj vozila kojima prometuje operater javnog prijevoza, a ne na broj vozila koja prometuju radi obavljanja usluga obuhvaćenih određenim ugovorom o javnim uslugama. Kriteriji iz Preporuke o MSP-ovima ⁽³³⁾ primjenjuju se na definiciju malih ili srednjih poduzetnika.

Pri primjeni članka 5. stavka 4. države članice mogu zahtijevati provedbu konkurentnog nadmetanja za sve ugovore, uključujući ugovore male vrijednosti i one koji se sklapaju s malim i srednjim operaterima. Isto tako, mogu sniziti granične vrijednosti ispod kojih je dopušteno izravno sklapanje ugovora.

2.5.3.3. *Članak 5. stavak 4.a. Uvjeti pod kojima nadležna tijela mogu izravno sklopiti ugovor o javnim uslugama za željeznički prijevoz u slučaju određenih strukturnih i zemljopisnih značajki tržišta i mreže te poboljšanja izvedbe*

Člankom 5. stavkom 4.a dopušta se nadležnom tijelu da izravno sklapa ugovore o javnim uslugama za usluge javnog željezničkog prijevoza putnika ako su ispunjena dva uvjeta. Budući da je to iznimka od načela konkurentnog postupka nadmetanja za sklapanje ugovora o javnim uslugama, tu bi odredbu trebalo tumačiti restriktivno.

Prvi je uvjet da je izravno sklapanje opravdano relevantnim strukturnim i zemljopisnim značajkama dotičnog tržišta i mreže, a posebno veličinom, značajkama potražnje, složenosti mreže, tehničkom i zemljopisnom izoliranošću te uslugama obuhvaćenima ugovorom.

Popis posebnih značajki nije konačan. Nadležno tijelo stoga može razmotriti potrebu za izravnim sklapanjem i s obzirom na druge značajke, koje nisu navedene u tekstu. Zaključak nadležnog tijela da značajke tržišta i mreže opravdavaju izravno sklapanje trebao bi se temeljiti na objektivnim razlozima. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je teret dokazivanja stvarnog postojanja okolnosti koje opravdavaju odstupanje na osobi koja se poziva na te okolnosti. Zbog toga nadležno tijelo u svojoj obrazloženoj odluci o sklapanju ugovora u skladu s člankom 5. stavkom 4.a mora dostaviti dostatne dokaze da su ispunjeni uvjeti navedeni u toj odredbi Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

Uzimajući u obzir obrazloženje članka 5. stavka 4.a, tj. da se u određenim slučajevima ciljevi Uredbe, odnosno pružanje visokokvalitetnih i isplativih usluga, ne mogu postići konkurentnim javnim natječajem zbog određenih značajki tržišta i mreže, nisu toliko važni broj i narav značajki na koje se poziva država članica, nego dokaz da u konkretnom slučaju te značajke objektivno opravdavaju izravno sklapanje umjesto konkurentnog nadmetanja.

⁽³³⁾ Preporuka Komisije od 6. svibnja 2003. o definiciji mikropoduzeća te malih i srednjih poduzeća (SL L 124, 20.5.2003., str. 36.).

Ne dovodeći u pitanje ocjenu svakog pojedinačnog slučaja, Komisija shvaća značenje i mjerenje relevantnih značajki kako slijedi: veličina tržišta trebala bi se mjeriti u vlak-kilometrima, a veličina mreže u kilometrima tračnica. Složenost mreže mogla bi biti obilježena, na primjer, brojnim intermodalnim čvorištima, obično u lokalnim ili prigradskim mrežama. Tehnička izoliranost mogla bi se npr. odnositi na situaciju u kojoj glavni sastavni dijelovi mreže odstupaju od normi EU-a kao što su tehničke specifikacije za interoperabilnost. Zemljopisna izoliranost mogla bi značiti mreže koje nisu fizički povezane sa susjednim mrežama, npr. kad se nalaze na otoku. Pojam „usluge obuhvaćene ugovorom” mogao bi se, primjerice, odnositi na „stratešku vrijednost” usluga.

Drugi uvjet koji je potrebno ispuniti kako bi se opravdalo izravno sklapanje ugovora u skladu s člankom 5. stavkom 4.a jest da ugovor mora dovesti do poboljšanja kvalitete usluga ili isplativosti u usporedbi s prethodno sklopljenim ugovorom o javnim uslugama. U Uredbi (EZ) br. 1370/2007 ne navodi se u kojoj mjeri treba doći do poboljšanja pa o tome odlučuje nadležno tijelo. No kako bi se spriječilo zaobilazanje obveze iz Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i osigurao njezin koristan učinak, poboljšanje usluga trebalo bi biti značajno.

Uredbom (EZ) br. 1370/2007 zahtijeva se i da nadležno tijelo objavi svoju obrazloženu odluku o izravnom sklapanju i o tome obavijesti Komisiju u roku od mjeseca dana od njezine objave. Svrha je da sudionici na tržištu i Komisija rime na znanje primjenu postupka izravnog sklapanja i njegovo obrazloženje. Detaljna upućivanja na objavu (npr. poveznica na odgovarajuće internetske stranice) šalju se Glavnoj upravi za mobilnost i promet Europske komisije ⁽³⁴⁾ radi analize i eventualnog praćenja. Unatoč obvezi obavješćivanja sklapanje ugovora ne ovisi o suglasnosti Komisije.

Smatra se da države članice s godišnjim tržišnim obujmom željezničkog prijevoza putnika manjim od 23 milijuna vlak-kilometara na dan 24. prosinca 2017., samo jednim nadležnim tijelom na nacionalnoj razini te jednim ugovorom o javnim uslugama koji obuhvaća cijelu željezničku mrežu ispunjavaju prvi uvjet. No i u tim državama članicama mora biti ispunjen drugi uvjet za izravno sklapanje i stoga također moraju objaviti obrazloženu odluku i o tome obavijestiti Komisiju. Popis država članica čije je tržište željezničkog prijevoza putnika 24. prosinca 2017. bilo manje od 23 milijuna vlak-kilometara godišnje utvrđen je u dodatku Smjernicama.

Ugovor uključuje posebne zahtjeve u pogledu učinkovitosti koji obuhvaćaju aspekte kvalitete usluge i isplativosti. Zahtjevi u pogledu učinkovitosti moraju biti mjerljivi, transparentni i provjerljivi. Izričito se temelje na pokazateljima koji nadležnom tijelu omogućuju provođenje jednoznačnih periodičnih procjena. Ti pokazatelji moraju moći nedvosmisleno dokazati poboljšanje kvalitete usluge i/ili isplativosti izravno sklopljenog ugovora u usporedbi s prethodnim. U suprotnom se zahtjev da ugovor mora donijeti poboljšanja u usporedbi s prethodnim ne bi mogao ispuniti i pratiti. Zahtjevi u pogledu učinkovitosti trebali bi posebno obuhvaćati točnost usluga, učestalost željezničkih operacija, kvalitetu željezničkih vozila i prijevozni kapacitet za putnike. Taj popis nije konačan, što znači da u ugovor o javnim uslugama moraju biti uključeni barem navedeni zahtjevi u pogledu kvalitete, a nadležna tijela mogu primijeniti dodatne zahtjeve.

Nadležno tijelo obvezno je periodično, najmanje svakih pet godina, ocijeniti ispunjavanje ugovornih zahtjeva za poboljšanje. Kako bi se stalno i smisleno pratilo sukladnost i kako bi se otkrila neusklađenost u ranoj fazi te, ako je primjenjivo, poduzele mjere za ponovnu uspostavu usklađenosti, mogu biti potrebne češće procjene. Nadležno tijelo trebalo bi moći djelotvorno pratiti učinkovitost. Stoga s pomoću ugovornih zahtjeva mora osigurati djelotvorno prikupljanje podataka od relevantnih aktera koji joj omogućuju procjenu usklađenosti. Nadležno tijelo mora objaviti rezultate svojih periodičnih procjena.

Ugovor mora uključivati učinkovite i odvratajuće mjere koje treba nametnuti ako željeznički prijevoznik ne ispuni zahtjeve u pogledu učinkovitosti. To znači da u periodičnim procjenama moraju biti ispunjeni svi zahtjevi kako bi se izbjegla primjena takvih učinkovitih i odvratajućih mjera. Stoga nadležno tijelo nema pravo odstupiti od primjene tih mjera. Takve mjere mogu imati različite oblike i mogu uključivati novčane kazne.

⁽³⁴⁾ MOVE-PSO-REGULATION@ec.europa.eu

Naposljetku, ako operater ne ispuni zahtjeve u pogledu učinkovitosti, nadležno tijelo može u bilo kojem trenutku u potpunosti ili djelomično suspendirati ili otkazati izravno sklopljen ugovor na temelju članka 5. stavka 4.a.

Ugovori sklopljeni na temelju članka 5. stavka 4.a ne smiju trajati dulje od 10 godina ili 15 godina ako uključuju znatna ulaganja u skladu s člankom 4. stavkom 4. Ti se ugovori također moraju objaviti.

2.5.3.4. Članak 5. stavak 5. Izvanredno sklapanje

U slučaju stvarnog prekida usluga ili neposrednog rizika od prekida usluga, bez obzira na to obavljaju li se one u okviru obveza obavljanja javnih usluga ili ne, člankom 5. stavkom 5. nadležna tijela ovlašćuju se za izravno sklapanje, produljenje ili nametanje ugovora o obavljanju javnih usluga na razdoblje od najviše dvije godine.

Izvanrednim sklapanjem obuhvaćene su i znatne izmjene ugovora, na primjer kao odgovor na krizne situacije kao što su pandemije. Takve su izmjene privremene i ograničene su na trajanje krize, čije posljedice se izvanrednim sklapanjem nastoji otkloniti, i ni u kojem slučaju ne mogu trajati dulje od dvije godine. Ako je prvotni ugovor suspendiran, a ne otkazan i još nije istekao nakon završetka izvanrednih mjera, ponovno se primjenjuju polazni uvjeti ugovora. U izmijenjenim ugovorima navode se, prema potrebi, načini povratka na prethodni ugovor.

Izvanredni ugovori o javnim uslugama ne mogu se primjenjivati retroaktivno jer se sadržaj tih ugovora mora definirati u skladu s člankom 4. prije njihove primjene. U slučaju da uzrok stvarnog prekida usluga ili neposrednog rizika od prekida usluga i dalje postoji kad te izvanredne mjere isteknu na kraju dvogodišnjeg razdoblja, nadležno tijelo može donijeti nove izvanredne mjere u skladu s člankom 5. stavkom 5. pod uvjetom da može dokazati da nije materijalno moguće sklopiti ugovor o javnim uslugama na temelju drugih odredaba Uredbe (EZ) br. 1370/2007 s obzirom na iznimne okolnosti.

U skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 ugovori o javnim uslugama kako su definirani u direktivama o javnoj nabavi (Direktiva 2014/24/EU i Direktiva 2014/25/EU) za usluge javnog autobusnog ili tramvajskog prijevoza putnika sklapaju se u skladu s tim direktivama ako takvi ugovori nisu u obliku ugovora o koncesijama usluga kako je u njima definirano. Članak 5. stavak 5. Uredbe br. 1370/2007 stoga se ne primjenjuje na sklapanje takvih ugovora. Međutim, direktivama o javnoj nabavi predviđeni su posebni hitni postupci sklapanja ugovora, uključujući mogućnost pregovaračkog postupka bez prethodne objave u posebnim okolnostima ⁽³⁵⁾.

Uredbom (EZ) br. 1370/2007 predviđa se da se obveza objavljivanja određenih informacija najmanje godinu dana prije izravnog sklapanja u skladu s člankom 7. stavkom 2. ne primjenjuje u slučaju izvanrednog sklapanja ugovora o javnim uslugama u skladu s člankom 5. stavkom 5. Komisija smatra da se ta obveza po analogiji ne primjenjuje ni u slučaju sklapanja ugovora o javnim uslugama za usluge autobusnog ili tramvajskog prijevoza na temelju hitnih postupaka dodjele utvrđenih u direktivama o javnoj nabavi jer bi se time onemogućilo takvo hitno sklapanje.

2.5.3.5. Članak 5. stavak 6. Željezničke usluge koje ispunjavaju uvjete za postupak izravnog sklapanja

Člankom 5. stavkom 6. dopušta se nadležnim tijelima izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama željezničkog prijevoza, „izuzevši druge vrste prijevoza tračnicama kao što su podzemna željeznica ili tramvaj”.

Sklapanje ugovora o pružanju usluga od općeg gospodarskog interesa između tijela javne vlasti sklopi s trećom stranom mora biti u skladu s općim načelima Ugovora, kao što su načela transparentnosti i jednakog tretmana ⁽³⁶⁾. Ugovori sklopljeni izravno na temelju članka 5. stavka 6. nisu oslobođeni obveze usklađenosti s tim načelima Ugovora. Zbog toga se Uredbom (EZ) br. 1370/2007 posebno zahtijeva, člankom 7. stavcima 2. i 3., da nadležna tijela objave određene informacije o izravno sklopljenim ugovorima o javnim uslugama prijevoza željeznicom najmanje godinu dana prije i u roku od godine dana od sklapanja ugovora.

⁽³⁵⁾ Vidjeti članke 32. i 72. Direktive 2014/24/EU i članke 50. i 89. Direktive 2014/25/EU.

⁽³⁶⁾ Vidjeti, na primjer, uvodnu izjavu 20. Uredbe (EZ) br. 1370/2007: „Ako tijelo javne vlasti odluči povjeriti uslugu od općeg interesa trećoj strani, ono mora odabrati operatera javne usluge u skladu s pravom Zajednice o javnim ugovorima i koncesijama, kako je utvrđeno u člancima 43. do 49. Ugovora, i načelima transparentnosti i jednakog tretmana.”

Restriktivno se mora primjenjivati i iznimka od općeg pravila o konkurentnom postupku sklapanja ugovora. Usluge koje zamjenjuju željeznicu, kao što su usluge gradskog i međugradskog autobusnog prijevoza, te koje se mogu ugovoriti s operaterom javnih usluga za slučajeve prekida pružanja usluga željezničke mreže ne smatraju se uslugama željezničkog prijevoza i, stoga, nisu obuhvaćene člankom 5. stavkom 6. Željeznički prijevoznik trebao bi podugovoriti takve usluge koje zamjenjuju željeznicu, kao što su gradski i međugradski autobusni prijevoz, u skladu s relevantnim propisima o javnoj nabavi.

Primjenjujući odgovarajuće kriterije i na pojedinačnoj osnovi, potrebno je ocijeniti odnosi li se izuzeće za željeznice iz članka 5. stavka 6. na određene vrste gradskih ili prigradskih željezničkih prijevoznih sustava kao što je S-Bahn (u Austriji, Njemačkoj i Danskoj) i RER (u Francuskoj) ili na vrste prijevoza slične „drugim vrstama prijevoza tračnicama” (na primjer, usluge podzemne željeznice ili tramvajske usluge) kao što su usluge tramvaj-vlak i određene automatizirane željezničke usluge koje se obavljaju s pomoću optičkog sustava navođenja. To će, konkretno, ovisiti o više čimbenika, među ostalim jesu li predmetni sustavi u načelu kompatibilni i/ili dijele li infrastrukturu s mrežom tradicionalne teške željeznice. Iako se za usluge tramvaj-vlak upotrebljava infrastruktura teške željeznice, one se zbog svojih posebnih obilježja svejedno trebaju smatrati „drugim vrstama prijevoza tračnicama”.

2.5.4. **Članak 5. stavak 7. Revizija odluka o sklapanju**

Tom se odredbom propisuje da države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi se odluke nadležnih tijela donesene u skladu s člankom 5. stavcima od 2. do 6. mogle revidirati učinkovito i brzo, na zahtjev bilo koje osobe u čijem interesu jest ili je bilo dobivanje određenog ugovora i koja je oštećena ili postoji rizik da bude oštećena navodnom povredom („zainteresirane strane”), zbog toga što je takvim odlukama povrijeđeno pravo Unije ili nacionalni propisi kojima se to pravo provodi. Te revizije mogu provoditi pravosudna tijela.

U drugom podstavku članka 5. stavka 7. dalje se navodi da za slučajeve izravnog sklapanja ugovora obuhvaćene stavcima 4. a i 4.b istog članka te mjere moraju uključivati mogućnost da se zainteresirane strane zatraže procjenu obrazložene odluke koju je donijelo nadležno tijelo, a koju provodi neovisno tijelo koje određuje dotična država članica.

Kako je objašnjeno u uvodnoj izjavi 27. Uredbe (EU) 2016/2338, države članice mogu odlučiti da se procjena provodi u okviru sudskog preispitivanja. Tu procjenu stoga može posebno provesti imenovano neovisno tijelo u svrhu upotrebe u kontekstu postupka revizije iz članka 5. stavka 7. prvog podstavka. Komisija smatra da bi to neovisno tijelo trebalo imati odgovarajuće znanje o tržištu i pristup potrebnim informacijama kako bi provelo stručnu procjenu. Stoga su regulatorna tijela za željeznički sektor u smislu članka 55. Direktive 2012/34/EU pogodna za obavljanje te funkcije. U slučajevima kad država članica imenuje neovisno tijelo koje nije njezino regulatorno tijelo za željeznički sektor, razina njegove neovisnosti trebala bi biti dovoljna za osiguravanje pravne i operativne neovisnosti od interesa nadležnih tijela i željezničkih prijevoznika te biti barem jednaka razini neovisnosti regulatornog tijela za željeznički sektor.

Rezultat takve procjene mora se javno objaviti u skladu s nacionalnim pravom. Komisija razumije da se moraju objaviti barem važne točke procjene i konačni rezultat u kojem se navodi je li obrazloženje odluke o sklapanju u skladu s pravilima Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

Kad tijela nadležna za postupke revizije nisu pravosudna tijela, uvijek se pisano navode obrazloženja njihovih odluka. Osim toga, u tom slučaju njihove odluke moraju se podvrgnuti sudskoj reviziji ili reviziji drugog tijela, koje je sud u smislu članka 267. UFEU-a.

2.5.5. **Izmjene ugovora o javnim uslugama**

Ako je potrebno izmijeniti ugovor o javnim uslugama tijekom njegova trajanja, na primjer ako treba prilagoditi obujam usluga prijevoza i odgovarajući iznos naknade zbog proširenja linije podzemne željeznice, postavlja se pitanje treba li nadležno tijelo pokrenuti novi postupak sklapanja ugovora ili se taj ugovor može izmijeniti bez sklapanja novog ugovora.

Sudovi Unije odlučili su da u slučaju manjih izmjena kojima se bitno ne mijenjaju odredbe nije nužno sklapanje novog ugovora kako bi se postupalo u skladu s općim načelima Ugovora kao što su transparentnost i nediskriminacija i da može biti dovoljna jednostavna izmjena ugovora. S druge strane, prema sudovima Unije, kod bitnih izmjena ključnih odredaba ugovora o koncesiji usluga ili ugovora koji podliježu direktivama o javnoj nabavi u nekim slučajevima potrebno je

sklapanje novog ugovora radi transparentnosti postupaka i jednakog postupanja prema ponuditeljima. To je posebno slučaj ako se nove odredbe znatno razlikuju od izvornog ugovora i kao takve dokazuju namjeru strana da ponovno pregovaraju o osnovnim uvjetima tog ugovora ⁽³⁷⁾.

Prema sudovima Unije izmjena ugovora za vrijeme njegovog trajanja može se smatrati bitnom ako se njome uvode uvjeti kojima bi se, da su bili dijelom prvotnog postupka sklapanja ugovora, omogućilo prihvaćanje i drugih ponuditelja osim onih prvotno prihvaćenih ili kojima bi se omogućilo prihvaćanje ponude koja je drugačija od prvotno prihvaćene ponude ⁽³⁸⁾.

U nedostatku specifičnih odredaba u Uredbi (EZ) br. 1370/2007 načela navedene sudske prakse u potpunosti se primjenjuju na izmjene ugovora o javnim uslugama obuhvaćenih tom uredbom. Kako bi se odredilo što su manje bitne izmjene, potrebna je procijeniti svaki pojedinačni slučaj na temelju objektivnih kriterija ⁽³⁹⁾.

Ta se načela primjenjuju na ugovore koji se sklapaju na temelju konkurentnog postupka nadmetanja. Nadalje, ako se nakon 24. prosinca 2023. bitno izmijene ključne odredbe ugovora sklopljenih u skladu s člankom 5. stavkom 6., trebalo bi sklopiti novi ugovor.

Osim toga, posebna pravila o izmjeni ugovora tijekom njihova trajanja utvrđena u Direktivi 2014/24/EU i Direktivi 2014/25/EU ⁽⁴⁰⁾ primjenjuju se na ugovore koji se sklapaju sukladno tim direktivama, u skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

2.6. Naknada za javne usluge

Pravila Unije kojima se uređuju uvjeti pod kojima naknada za usluge od općeg gospodarskog interesa čini potporu u skladu s člankom 107. UFEU-a primjenjuju se na kopneni promet. Članak 106. stavak 2. UFEU-a ne primjenjuje se na slučajeve u kojima naknada čini državnu potporu i plaća se za obveze obavljanja javnih usluga u kopnenom prometu, već je takva naknada obuhvaćena člankom 93. UFEU-a. U skladu s time, pravila Unije o sukladnosti za naknadu za usluge od općeg gospodarskog interesa ⁽⁴¹⁾ koje se temelje na članku 106. stavku 2. UFEU-a ne primjenjuju se na kopneni promet ⁽⁴²⁾.

⁽³⁷⁾ Presuda od 5. listopada 2000., Komisija Europskih zajednica protiv Republike Francuske, C-337/98, ECLI:EU:C:2000:543, t. 44. i 46.; presuda od 19. lipnja 2008., presetext Nachrichtenagentur, C-454/06, ECLI:EU:C:2008:351, t. 34; i presuda od 13. travnja 2010., Wall, C-91/08, ECLI:EU:C:2010:182, t. 37. i 38. („presuda Wall”); presuda od 14. svibnja 2020., T-Systems Magyarország Zrt., C-263/19, ECLI:EU:C:2020:373, t. 61. Sudska praksa sudova Unije uzeta je u obzir i pri utvrđivanju uvjeta pod kojima izmjene ugovora tijekom njegova izvršavanja zahtijevaju novi postupak javne nabave u skladu s člankom 72. Direktive 2014/24/EU i člankom 89. Direktive 2014/25/EU. Slične odredbe utvrđene su i u članku 43. Direktive 2014/23/EU.

⁽³⁸⁾ Presuda od 19. lipnja 2008., presetext Nachrichtenagentur, C-454/06, ECLI:EU:C:2008:351, t. 35. do 37.; presuda Wall, t. 38.; presuda od 7. rujna 2016., Finn Frogne, C-549/14, ECLI:EU:C:2016:634, t. 28.; presuda od 3. listopada 2019., Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93, C-267/18, ECLI:EU:C:2019:826, t. 33.

⁽³⁹⁾ Sudovi Unije istaknuli su u presudi Wall da promjena podugovaratelja, čak i ako je ugovorom predviđena mogućnost promjene, u iznimnim slučajevima može predstavljati bitnu izmjenu jedne od ključnih odredaba ugovora o koncesiji ako je odabir jednog podizvođača umjesto drugoga bio, s obzirom na posebna obilježja predmetnih usluga, bio odlučujući za sklapanje ugovora, što je u svakom slučaju dužan ustanoviti sud koji je uputio zahtjev.

⁽⁴⁰⁾ Članak 72. Direktive 2014/24/EU i članak 89. Direktive 2014/25/EU.

⁽⁴¹⁾ Posebno Odluka Komisije o primjeni članka 106. stavka 2. UFEU-a na državne potpore u obliku naknada za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL L 7, 11.1.2012., str. 3.) i Okvir Europske unije za državnu potporu u obliku naknade za javne usluge (SL C 8, 11.1.2012., str. 15.).

⁽⁴²⁾ No Uredba Komisije (EU) br. 360/2012 o primjeni članka 107. i 108. na potpore *de minimis* koje se dodjeljuju poduzetnicima koji pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa (SL L 114, 26.4.2012., str. 8.) primjenjuje se na potpore koje se dodjeljuju poduzetnicima koji pružaju usluge kopnenog prijevoza, uz iznimku potpora koje se dodjeljuju poduzetnicima koji djeluju u području teretnog cestovnog prijevoza robe za najam i naknadu (vidjeti uvodnu izjavu 7. i članak 1. stavak 2. točku (g) Uredbe (EU) br. 360/2012).

Pravilima o naknadi utvrđenima u Uredbi (EZ) br. 1370/2007 nastoji se osigurati da operateri ne dobiju prekomjernu naknadu, uzimajući u obzir razumnu dobit, da se naknadom osigurava dugoročna financijska održivost pružanja usluga javnog prijevoza putnika ⁽⁴³⁾ i da se sustavom potiče sveukupna učinkovitost. U Uredbi (EZ) br. 1370/2007 navode se i pojedinih o Komisijinih *ex ante* i *ex post* kontrolama razine dodijeljene naknade.

Pod uvjetom da se naknada za usluge javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika isplaćuje u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007, takva se naknada smatra sukladnom s unutarnjim tržištem i izuzeta je od obveze prethodnog obavješćivanja utvrđene u članku 108. stavku 3. UFEU-a, u skladu s člankom 9. stavkom 1. uredbe.

Ta pretpostavka sukladnosti i izuzeće od obveze obavješćivanja relevantni su samo ako naknada čini državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Naknada za pružanje javne usluge koja ispunjava uvjete koje su sudovi Unije utvrdili u presudi Altmark ⁽⁴⁴⁾ ne čini državnu potporu i stoga ni u kojem slučaju ne podliježe obvezi prethodnog obavješćivanja. No kako bi bila u skladu s pravom Unije, takva naknada za pružanje javne usluge i dalje bi trebala ispunjavati druge zahtjeve Uredbe (EZ) br. 1370/2007 koji se odnose na organizaciju usluga kopnenog prijevoza u skladu s pravilima unutarnjeg tržišta, na primjer odredbe o trajanju ugovora o javnim uslugama, zaštiti osoblja, pristupu željezničkim vozilima, postupcima sklapanja ugovora ili podugovaranju.

2.6.1. Ugovori sklopljeni na temelju konkurentnog postupka nadmetanja

Člankom 4. stavkom 1. točkom (b) Uredbe (EZ) br. 1370/2007 predviđeno je da se ugovorima o javnim uslugama i općim pravilima unaprijed utvrđuju objektivno i transparentno parametri na temelju kojih se računa eventualno plaćanje naknade te priroda i doseg svih dodijeljenih isključivih prava, na način koji onemogućuje prekomjernu naknadu.

No Uredbom (EZ) br. 1370/2007 ne nameću se posebni uvjeti za definiranje naknade za obavljanje javne usluge kad se povezani ugovor o javnim uslugama dodjeljuje na temelju konkurentnog postupka nadmetanja u skladu s člankom 5. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Prilog Uredbi (EZ) br. 1370/2007 („Prilog”) ne primjenjuje se na te ugovore.

Provedbom konkurentnog postupka nadmetanja koji je otvoren, transparentan i nediskriminirajući, cijena koju nadležno tijelo plaća za dobivanje javne usluge opisane u natječajnim specifikacijama u načelu bi trebala biti *najmanji trošak za zajednicu*. No nadležna tijela trebala bi obratiti posebnu pozornost na znakove koji upućuju na to da nema odgovarajuće konkurencije za natječaj.

Valja napomenuti da čak ni konkurentni postupak nadmetanja sam po sebi ne osigurava da neće biti prekomjerne naknade, tj. da naknada koja je stvarno plaćena tijekom trajanja ugovora neće premašiti iznos potreban za pokrivanje svih ili dijela troškova nastalih pri ispunjavanju obveza obavljanja javne usluge, uzimajući u obzir relevantne primitke i razumnu dobit u smislu članka 4. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 1370/2007.

2.6.2. Naknada za izravno sklopljene ugovore

Ako je ugovor o javnim uslugama izravno sklopljen u skladu s člankom 5. stavcima 2., 3.a, 4., 4.a, 4.b, 5. ili 6., ili ako nadležno tijelo uvede opća pravila u smislu članka 3. stavka 2., razina naknade nije rezultat konkurentnih tržišnih sila, nego izravnih pregovora ili je izravno utvrđuje nadležno tijelo. U tim okolnostima u skladu s člankom 4. i člankom 6. stavkom 1. metodologija za izračun maksimalnog iznosa naknade utvrđena u Prilogu mora se primijeniti kako bi se izbjegla prekomjerna naknada.

Ako se poštuje Prilog (uz sve druge relevantne odredbe Uredbe (EZ) br. 1370/2007), takva se naknada smatra sukladnom s unutarnjim tržištem i stoga se na nju primjenjuje skupno izuzeće iz članka 9. stavka 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

⁽⁴³⁾ Članak 2.a stavak 2.

⁽⁴⁴⁾ Vidjeti presudu Altmark i odjeljak 3. Komunikacije o uslugama od općeg gospodarskog interesa.

2.6.3. **Prekomjerna naknada**

Ugovor sklopljen između operatera javnih usluga i nadležnog tijela može imati različite oblike, posebno s obzirom na dogovore o podjeli rizika i maksimalnu razinu razumne dobiti koju operater ima pravo zadržati.

Obično će nadležna tijela morati provoditi redovite *ex post* provjere kako bi otkrila bilo kakvu prekomjernu naknadu i u ugovorima o javnim uslugama predvidjela mehanizme povrata sredstava kojima se omogućuje povrat svih prekomjernih naknada.

To se načelo primjenjuje na ugovore sklopljene na temelju konkurentnog nadmetanja i izravno sklopljene ugovore jer se zabrana prekomjerne naknade utvrđena u članku 4. stavku 1. primjenjuje na sve ugovore.

Komisija preporučuje da se takve provjere prekomjerne naknade provode upućivanjem na troškove i prihode te maksimalnu razinu dobiti koja se obično utvrđuje u ugovoru. Metodom koja se upotrebljava za provjere prekomjerne naknade trebalo bi uzeti u obzir i učinke mreže ako su oni mjerljivi.

U slučaju ugovora o koncesiji koji se sklapaju na temelju konkurentnog nadmetanja, pretpostavlja se da je uspješni ponuditelj u ponudi uzео u obzir svako povećanje učinkovitosti koje očekuje tijekom trajanja ugovora. Stoga Komisija smatra da se zahtjev za *ex post* provjeru prekomjerne naknade može prilagoditi takvim ugovorima kako bi se uzele u obzir posebnosti tih ugovora.

U svim slučajevima nadležna tijela mogu odrediti učestalost i opseg provjera prekomjerne naknade ovisno o trajanju i složenosti ugovora.

2.6.4. **Pojam „razumne dobiti”**

U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (c) troškovi koji će se uzeti u obzir u ugovoru o javnim uslugama mogu obuhvaćati „odgovarajući povrat na kapital”, odnosno razumnu dobit. Ta se odredba primjenjuje bez obzira na to sklapaju li se ugovori izravno ili na temelju konkurentnog nadmetanja.

Ne postoje precizne smjernice o tome kako definirati razumnu dobit u okviru Uredbe za ugovore koji su predmet nadmetanja ni izravno sklopljene ugovore.

U skladu s općim načelima koja se primjenjuju za državnu potporu, u Prilogu se navodi da „razumna dobit” znači „stopu povrata na kapital koja je uobičajena u tom sektoru u danoj državi članici, a koja uzima u obzir rizik, ili odsutnost rizika, koji snosi operater javne usluge intervencijom tijela javne vlasti”. U Prilogu se ne navode daljnje smjernice o tome kako utvrditi tu dobit, a u svakom se slučaju on primjenjuje samo na izravno sklopljene ugovore.

No iz Komunikacije o uslugama od općeg gospodarskog interesa mogu se izvući korisne smjernice o tome kako odrediti odgovarajuću razinu razumne dobiti.

U Komunikaciji o uslugama od općeg gospodarskog interesa objašnjava se da, „ako postoji opće prihvaćena tržišna naknada za danu uslugu, ta naknada predstavlja najbolje standarde za naknadu u odsustvu nadmetanja” ⁽⁴⁵⁾. Primjer su tržišni ugovori koji se odnose na isti sektor djelatnosti, sličnih obilježja i u istim državama članicama.

U tom se slučaju razumna dobit može odrediti uspoređujući profitnu maržu koju treba postići tipično dobro vođeno poduzeće u istom sektoru pružanjem predmetne usluge ⁽⁴⁶⁾. No nisu uvijek utvrđene tržišne referentne vrijednosti ⁽⁴⁷⁾, a kad i jesu, može ih biti potrebno prilagoditi ako njihova obilježja nisu usporediva s predmetnom transakcijom ⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁵⁾ Točka 69. Komunikacije o uslugama od općeg gospodarskog interesa.

⁽⁴⁶⁾ U Komunikaciji o uslugama od općeg gospodarskog interesa navedene su dodatne smjernice o tome što se treba smatrati „tipičnim prijevoznikom, kojim se dobro upravlja i koji ima odgovarajuća materijalna sredstva kako bi mogao ispuniti zahtjev potrebne javne usluge”. Posebno vidjeti točke od 70. do 76.

⁽⁴⁷⁾ I dalje postoje velike razlike među nacionalnim željezničkim tržištima (kako je istaknuto u Sedmom izvješću o praćenju razvoja željezničkog tržišta koje je Komisija objavila u siječnju 2021.), kao i znatne državne intervencije koje narušavaju cijene na tom tržištu. Vidjeti https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market/market_monitoring_en.

⁽⁴⁸⁾ To znači da kao referentnu vrijednost nije uvijek moguće upotrijebiti prosječnu profitnu maržu u sektoru. Posebnosti ugovora i posebno rizik povezan s ugovorom u određenom slučaju mogu zahtijevati prilagodbu profitne marže kako bi ona ostala razumna.

Standardna je mjera povrata na kapital ugovora o javnim uslugama unutarnja stopa povrata (IRR) koju poduzeće ostvari na uloženi kapital za vrijeme projekta, odnosno IRR na novčane tokove ugovora. Osim toga, mogu se upotrijebiti i računovodstvene mjere kao što je povrat na kapital (ROE), povrat na uloženi kapital (ROCE) ili drugi opće prihvaćeni ekonomski pokazatelji povrata na kapital.

Valja imati na umu da na pokazatelje mogu utjecati računovodstvene metode koje upotrebljava operater i da oni mogu prikazati njegovu situaciju samo u određenoj godini. U tom slučaju trebalo bi voditi računa da se upotrebljavaju pokazatelji koji odražavaju dugoročnu gospodarsku stvarnost povezanu s izvršenjem ugovora o javnim uslugama. Kad god je to izvedivo, razumnu dobit trebalo bi procijeniti tijekom trajanja ugovora. Trebale bi se uzeti u obzir razlike u gospodarskim modelima željezničkog i tramvajskog prijevoza, prijevoza podzemnom željeznicom i autobusnog prijevoza. Na primjer, željeznički prijevoz zahtijeva velik kapital, dok je za autobusni prijevoz glavni čimbenik troška osoblje.

Odgovarajuću razumnu dobit mora utvrditi nadležno tijelo na temelju ocjene svakog pojedinačnog slučaja koja bi se u osnovi trebala sastojati od usporedbe razine dobiti ugovora s usporedivim ugovorima na tržištu. Za naknadu se mora uzeti u obzir uobičajena tržišna naknada za slične usluge i razina rizika koji proizlazi iz ugovora. Na primjer, ugovor o javnim uslugama na temelju kojeg se naknada može prilagoditi kako bi se kompenzirali nepredviđeni troškovi manje je rizičan od ugovora s utvrđenom fiksnom naknadom. Pod uvjetom da su svi drugi elementi jednaki, razumna dobit trebala bi biti niža za manje rizičan ugovor. U ugovoru bi trebalo izričito navesti može li se i pod kojim okolnostima iznos naknade prilagoditi s obzirom na relevantna vanjska kretanja jer se povećanje naknade koje odstupa od *ex ante* ugovornih uvjeta obično smatra nesukladnim s Uredbom (EZ) br. 1370/2007.

Mehanizam naknade trebao bi općenito poticati učinkovito upravljanje⁽⁴⁹⁾. Programi naknada kojima se mehanički pokrivaju stvarno nastali troškovi ne potiču prijevoznike da s vremenom povećaju svoju troškovnu učinkovitost. Takvi su mehanizmi prihvatljivi samo ako su troškovi vrlo neizvjesni, a prijevoznicima je potrebna visoka razina zaštite od nesigurnosti.

2.6.5. **Članak 4. stavci 1. i 2. te Prilog. Sprečavanje unakrsnog financiranja komercijalnih djelatnosti**

Kad pružatelj javnih usluga obavlja i komercijalne djelatnosti, trebalo bi osigurati da ne može upotrebljavati javnu naknadu za jačanje svojeg konkurentnog položaja na drugim tržištima na kojima posluje komercijalno. U tu svrhu Prilogom se propisuje razdvajanje računa djelatnosti javnih usluga i komercijalne djelatnosti te pouzdana metoda raspodjele troškova koja odražava stvarne troškove pružanja javne usluge.

Člankom 4. stavcima 1. i 2., tumačenima u vezi s Prilogom, zahtijeva se da se troškovi i prihodi operatera pravilno raspodjeljuju između javnih usluga (za svaki ugovor posebno) i komercijalnih usluga (vidjeti odjeljak 2.5.2.).

Ako bi se, na primjer, troškovi usluga pruženih na stajalištima na kojima se obavlja javna usluga i komercijalna djelatnost raspodijelili samo na djelatnosti javne usluge, to bi činilo unakrsno financiranje koje nije u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007. Posebne obveze razdvajanja računa željezničkih prijevoznika sadržane i u Direktivi 2012/34/EZ⁽⁵⁰⁾.

Svaki ugovor o javnim uslugama trebao bi sadržavati određena pravila o naknadi i dovesti do točno određenih računovodstvenih unosa. Ako je prijevoznik sklopio nekoliko ugovora o obavljanju javnih usluga, na njegovim računima trebali bi trebale bi se moći utvrditi naknade primljene za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga u različitim ugovorima o obavljanju javnih usluga odvojeno od prihoda od poslovanja na komercijalnom tržištu. Na pisani zahtjev Komisije mora se omogućiti uvid u te račune u skladu s člankom 6. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

2.6.6. **Članak 4. stavak 1. Poticaji za poboljšanje učinkovitosti**

U uvodnoj izjavi 27. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 navodi se da bi u slučaju izravnog sklapanja ugovora i općih pravila parametre naknade trebalo odrediti tako da naknada bude prikladna i da odražava „nastojanja usmjerena prema učinkovitosti i kvaliteti usluge”. U točki 7. Priloga navodi se da bi se načinom naknade trebalo „promicati održavanje ili razvoj učinkovitog upravljanja od strane operatera javne usluge, što može biti predmetom objektivne ocjene”.

⁽⁴⁹⁾ Posebno točka 7. Priloga Uredbi (EZ) br. 1370/2007.

⁽⁵⁰⁾ Članak 6. o razdvajanju računa željezničkih prijevoznika i upravitelja željezničke infrastrukture.

To znači da bi poticaji za ekonomski učinkovito pružanje usluge trebali biti ugrađeni u mehanizam naknade. Učinkovitost bi se s vremenom trebala poboljšavati i ta bi poboljšanja trebala biti objektivno mjerljiva.

Učinkovitost bi se trebala tumačiti kao odnos između kvalitete (ili razine) javnih usluga i upotrijebljenih resursa. Poticaji se stoga mogu osmisliti kako bi se smanjili troškovi i/ili povećala kvaliteta/razina usluge. No smanjenja troškova koja se postižu nauštrb kvalitete/razine usluge ne smatraju se poboljšanjima učinkovitosti.

Poticaji za poboljšanje učinkovitosti trebali bi biti realistični, razmjerni i precizno definirani u ugovoru. Poboljšanje učinkovitosti trebalo bi se na odgovarajući način dijeliti među operaterom, tijelima javne vlasti i, prema potrebi, korisnicima. Operateru ne bi trebalo biti dopušteno zadržavanje nerazmjernog dijela takvih potpora. Svaki takav mehanizam za poticanje poboljšanja učinkovitosti mora se temeljiti na objektivnim i mjerljivim kriterijima utvrđenima u aktu o ovlaštenju i podlijezati transparentnoj *ex post* procjeni koju provodi nadležno tijelo.

2.6.7. **Članak 6. stavak 1. Provjera usklađenosti s Uredbom (EZ) br. 1370/2007**

Nadležna tijela dužna su provoditi redovite provjere tijekom trajanja ugovora o obavljanju javnih usluga, posebno ako je on izravno sklopljen, kako bi provjerila usklađenost s njegovim uvjetima i kako bi u ranoj fazi otkrila (i vratila) svaku prekomjernu naknadu. To je posebno važno za dugoročne ugovore.

2.6.8. **Članak 1. stavak 1. i članak 6. stavak 1. Obveza da se operaterima plati „odgovarajuća” naknada za obveze obavljanja javnih usluga**

U skladu s točkom 7. Priloga Uredbi „način naknade mora promicati očuvanje ili razvoj [...] pružanja usluga prijevoza putnika po zadovoljavajuće visokim standardima”. To je načelo sadržano i u članku 2.a stavku 2. točki (b), u kojoj se navodi da se naknadom neto financijskog učinka za obveze obavljanja javnih usluga mora dugoročno financijski podupirati pružanje javnog prijevoza putnika.

To znači da bi naknada koju nadležna tijela stavljaju na raspolaganje trebala omogućiti operaterima pružanje visokokvalitetnih usluga koje su financijski održive. Nedovoljno financiranje dovelo bi do pogoršanja kvalitete usluge. Osim toga, za ugovore koji se dodjeljuju na temelju konkurentnog nadmetanja pretjerano niska naknada odvrtila bi potencijalne ponuditelje od sudjelovanja u postupcima nadmetanja.

2.7. **Članak 7. stavci 2., 3. i 4. Objavljivanje i transparentnost**

Interpretativne smjernice navedene u ovom odjeljku obuhvaćaju obvezu nadležnih tijela da osiguraju transparentnost sklapanja ugovora o javnim uslugama prije i nakon postupka sklapanja.

U članku 7. stavku 2. navodi se da su nadležna tijela dužna najmanje godinu dana prije objave poziva na dostavu ponuda ili izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama objaviti određene podatke o predviđenom ugovoru u *Službenom listu Europske unije*. Obveza objavljivanja tih informacija primjenjuje se ikad se ugovori o javnim uslugama sklapaju u skladu s člankom 5. stavkom 1. drugom rečenicom Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u skladu s postupkom predviđenim direktivama o javnoj nabavi, iako te direktive ne predviđaju takvu objavu ⁽⁵¹⁾.

Cilj je članka 7. stavka 2., s jedne strane, omogućiti gospodarskim subjektima da reagiraju na namjere nadležnog tijela, osobito na način sklapanja (poziv na dostavu ponuda ili izravno sklapanje ugovora) i, s druge strane, dati gospodarskim subjektima dovoljno vremena da se bolje pripreme za poziv na dostavu ponuda. Stoga neobjavljivanje informacija u skladu s člankom 7. stavkom 2. može dovesti do poništenja poziva na dostavu ponuda ako je nedostatak prethodnih informacija stavio operatere u znatno nepovoljniji položaj u usporedbi s operaterom koji trenutačno izvršava ugovor i stoga je detaljno upoznat sa svim njegovim obilježjima ⁽⁵²⁾. Osim toga, takvo će neobjavljivanje države članice lišiti izuzeća od obveze obavješćivanja u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a ⁽⁵³⁾.

⁽⁵¹⁾ Presuda od 20. rujna 2018., Stefan Rudigier, C-518/17, ECLI:EU:C:2018:757 („presuda Rudigier”).

⁽⁵²⁾ Kako je utvrđeno u presudi Rudigier.

⁽⁵³⁾ U tom smislu vidjeti presudu od 12. listopada 1978., Komisija i Belgija, C-156/77, t. 10. i presudu od 21. srpnja 2016., Dilly's Wellnesshotel GmbH, C-493/14, ECLI:EU:C:2016:577, t. 38.

U članku 7. stavku 3. navodi se da su u roku od godine dana od izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama željezničkog prijevoza nadležna tijela dužna objaviti određene informacije o sklopljenom ugovoru.

Službe Komisije osmislile su obrasce i postupke kojima se nadležnim tijelima omogućuje da ispune te zahtjeve za objavljivanje. S obzirom na objavljivanje informacija u *Službenom listu Europske unije* nadležna tijela trebala bi upotrebljavati poseban alat „eNotices” ⁽⁵⁴⁾ za ispunjavanje i podnošenje prijava za objavu na platformi „Tenders Electronic Daily” (TED).

Člankom 7. stavkom 4. predviđa se da nadležno tijelo treba proslijediti zainteresiranoj strani, ako ona to zatraži, razloge svoje odluke za izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama. Najmanje godinu dana unaprijed nadležno tijelo mora donijeti odluku o izravnom sklapanju ugovora jer se ta informacija mora objaviti u *Službenom listu Europske unije* (članak 7. stavak 2., a posebno podstavak (b)). Prema tome, zainteresirane strane imaju mogućnost dostaviti pitanja puno prije sklapanja ugovora, što mora biti najranije godinu dana kasnije. Kako bi se omogućila djelotvorna pravna zaštita, informacije koje se traže u skladu s člankom 7. stavkom 4. trebalo bi pružiti bez nepotrebnog odlaganja.

Člankom 7. stavcima 2. i 4. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 od nadležnog se tijela ne zahtijeva da objavi sve potrebne informacije niti da ih priopći bilo kojim zainteresiranim gospodarskim subjektima kako bi im se omogućilo da dostave dovoljno detaljnu ponudu koja bi mogla biti predmet usporedne procjene, kao niti da provede takvu usporednu procjenu svih ponuda koje bi eventualno bile zaprimljene nakon objave tih informacija ⁽⁵⁵⁾.

2.8. Prijelazna rješenja

U ovom su odjeljku navedene interpretativne smjernice za neke aspekte odredaba o prijelaznim rješenjima za ugovore sklopljene prije stupanja na snagu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i za ugovore sklopljene u prijelaznom razdoblju kako je utvrđeno u članku 8.

2.8.1. Članak 8. stavak 3. točke (b) i (c). Maksimalno trajanje od 30 godina

U članku 8. stavku 3. točkama (b) i (c) navodi se da se ugovori o javnim uslugama sklopljeni „prije 26. srpnja 2000. na temelju postupka različitog od pravednog konkurentnog postupka nadmetanja” ili sklopljeni „poslije 26. srpnja 2000. i prije 3. prosinca 2009. na temelju pravednog konkurentnog postupka nadmetanja [...] mogu nastaviti do [...] isteka, ali ne dulje od 30 godina”.

Iako se u toj odredbi ne navodi izričito početak od kojeg se mora računati najdulje razdoblje od 30 godina, sudovi Unije odlučili su da to razdoblje počinje teći od datuma stupanja na snagu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 ⁽⁵⁶⁾. Stoga, s obzirom na činjenicu da je Uredba stupila na snagu 3. prosinca 2009., svi ugovori o javnim uslugama obuhvaćeni odredbama članka 8. stavka 3. točkama (b) i (c) mogu se nastaviti izvršavati najkasnije do 3. prosinca 2039.

2.8.2. Članak 8. stavak 3. točka (d). Značenje „ograničenog trajanja usporedivog s trajanjima određenima u članku 4.”

U članku 8. stavku 3. točki (d) navodi se da se ugovori o javnim uslugama sklopljeni „od 26. srpnja 2000. godine i prije 24. prosinca 2017. na temelju postupka koji nije pravedan konkurentni postupak nadmetanja [...] mogu [...] nastaviti do svoga isteka, uz uvjet da su ograničenog trajanja usporedivog s trajanjima određenima u članku 4.”

Komisija smatra da bi izraz „usporedivo s trajanjima određenima u članku 4.” trebalo tumačiti restriktivno kako bi države članice nastojale postići ciljeve Uredbe (EZ) br. 1370/2007 od datuma njezina stupanja na snagu 3. prosinca 2009. Komisijino je stajalište, stoga, da bi bilo razumno smatrati da bi trajanje ugovora o javnim uslugama trebalo biti vrlo slično trajanjima iz članka 4.

⁽⁵⁴⁾ Taj je alat dostupan na svim jezicima EU-a na adresi <https://enotices.ted.europa.eu>.

⁽⁵⁵⁾ Presuda od 24. listopada 2019., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, C-515/18, ECLI:EU:C:2019:893.

⁽⁵⁶⁾ Presuda od 19. ožujka 2020., Compañía de Tranvías de La Coruña, C-45/19, ECLI:EU:C:2020:224.

PRILOG

Države članice s tržišnim obujmom željezničkog prijevoza putnika manjim od 23 milijuna vlak-kilometara u prosincu 2017.

Bugarska

Estonija

Grčka

Hrvatska

Irska

Litva

Luksemburg

Latvija

Slovenija
