



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

7. studenoga 2024.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2014/23/EU – Postupak dodjele ugovorâ o koncesiji – Članak 43. – Izmjena koncesije koja je u tijeku bez provođenja javne nabave – Koncesija nad autocestama – Urušavanje mosta Morandi u Genovi (Italija) – Nacionalni postupak zbog teške povrede obveza održavanja i očuvanja cestovne mreže – Nove obveze koncesionara – Obveza javnog naručitelja da prethodno odluči o potrebi provođenja novog postupka dodjele – Obveza javnog naručitelja da prethodno ispita pouzdanost koncesionara”

U predmetu C-683/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija), odlukom od 19. listopada 2022., koju je Sud zaprimio 4. studenoga 2022., u postupku

**Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari,**

protiv

**Presidenza del Consiglio dei ministri,**

**Ministero dell’Economia e delle Finanze,**

**Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili,**

**DIPE – Dipartimento programmazione e coordinamento della politica economica,**

**Autorità di regolazione dei trasporti,**

**Corte dei Conti,**

**Avvocatura generale dello Stato,**

uz sudjelovanje:

**Mundys SpA, prije Atlantia SpA,**

**Autostrade per l’Italia SpA,**

\* Jezik postupka: talijanski

**Holding Reti Autostradali SpA,**

SUD (peto vijeće),

u sastavu: I. Jarukaitis, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika petog vijeća,  
D. Gratsias i E. Regan (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: C. Di Bella, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 28. veljače 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Adusbef – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari, D. Granara i D. Mazzola, *avvocati*,
- za Mundys SpA, D. Gallo, G. Vercillo i A. Zoppini, *avvocati*,
- za Autostrade per l'Italia SpA, F. Anglani, M. Annoni, A. Cogoni, M. Merola i L. Torchia, *avvocati*,
- za Holding Reti Autostradali SpA, A. Parini, I. Perego, A. Police i G. M. Roberti, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju G. Casellija, S. Fiorentina i G. Galluzza, *avvocati dello Stato*,
- za njemačku vladu, J. Möller i P.-L. Krüger, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, G. Gattinara i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. travnja 2024.,

donosi sljedeću

**Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 38., 43. i 44. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji (SL 2014., L 94, str. 1. i ispravci SL 2015., L 114, str. 24., SL 2016., L 82, str. 17. i SL 2018., L 181, str. 88.).
- 2 Taj zahtjev upućen je u okviru spora između, s jedne strane, Adusbefa – Associazione difesa utenti servizi bancari e finanziari (Udruženje za zaštitu korisnika bankarskih i financijskih usluga) i, s druge strane, Presidenze del Consiglio dei ministri (Predsjedništvo Vijeća ministara, Italija), Ministera dell'Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija), Ministera delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili (Ministarstvo održive infrastrukture i mobilnosti, Italija), DIPE-a – Dipartimento programmazione e coordinamento della politica Economica

(Odjel za planiranje i koordinaciju ekonomske politike, Italija), Autorità di regolazione dei trasporti (Tijelo za regulaciju prometa, Italija), Cortea dei Conti (Revizorski sud, Italija) i Avvocature generale dello Stato (Ured glavnog državnog odvjetnika, Italija), glede zakonitosti izmjena koncesije nad autocestom čiji je nositelj društvo Autostrade per l'Italia SpA (u daljnjem tekstu: ASPI) uslijed urušavanja mosta Morandi u Genovi (Italija) 14. kolovoza 2018.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

#### 3 Uvodne izjave 75. i 76. Direktive 2014/23 glase:

„(75) Ugovori o koncesijama uglavnom uključuju dugoročne i složene tehničke i financijske aranžmane koji su često podložni promjenjivim okolnostima. Stoga je potrebno pojasniti uvjete u kojima izmjene koncesije tijekom njezinog izvršavanja zahtijevaju pokretanje novog postupka dodjele koncesije, uzimajući u obzir relevantnu sudsku praksu [Suda]. Pokretanje novog postupka koncesije potrebno je u slučaju materijalnih izmjena prvotne koncesije, pogotovo u slučaju izmjena opsega i sadržaja uzajamnih prava i obveza stranaka, uključujući raspodjelu prava intelektualnog vlasništva. Takve izmjene ukazuju na namjeru stranaka da ponovno pregovaraju o ključnim uvjetima te koncesije. [...]

(76) Javni naručitelji i naručitelji mogu biti suočeni s vanjskim okolnostima koje nisu mogli predvidjeti u trenutku dodjele koncesije, posebno ako će za izvršenje koncesije biti potrebno dugo razdoblje. U tim slučajevima potreban je određen stupanj fleksibilnosti kako bi se koncesija prilagodila okolnostima bez provođenja novog postupka dodjele. Pojam nepredvidivih okolnosti podrazumijeva okolnosti koje nisu mogle biti predviđene usprkos temeljitoj pripremi prvotne dodjele od strane javnog naručitelja ili naručitelja, uzimajući u obzir sva dostupna sredstva, narav i obilježja određenog projekta, dobru praksu u dotičnom području te potrebu osiguranja prikladnog odnosa između sredstava potrošenih na pripremu dodjele i njezine predviđene vrijednosti. [...]”

#### 4 Članak 3. te direktive, naslovljen „Načelo jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti”, određuje:

„1. Javni naručitelji i naručitelji se prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i bez diskriminacije te djeluju na transparentan i razmjeran način.

[...]

2. Javni naručitelji i naručitelji za cilj imaju osiguravanje transparentnosti postupka dodjele i izvršavanja ugovora, pridržavajući se pritom članka 28.”

#### 5 Članak 38. navedene direktive, naslovljen „Odabir natjecatelja i kvalitativna ocjena natjecatelja”, predviđa:

„1. Javni naručitelji i naručitelji dužni su potvrditi uvjete sudjelovanja koji se odnose na stručnu i tehničku sposobnost te na financijski i gospodarski položaj natjecatelja ili ponuditelja na osnovi osobnih izjava, preporuke ili preporuka koje se trebaju dostaviti kao dokaz u skladu sa zahtjevima navedenima u obavijesti o koncesiji, a koji su nediskriminirajući i razmjerni predmetu koncesije.

Uvjeti za sudjelovanje moraju biti povezani i razmjerni potrebi za osiguranjem sposobnosti koncesionara da izvrši koncesiju, uzimajući u obzir predmet koncesije i svrhu osiguravanja istinskog nadmetanja.

[...]

7. Javni naručitelji ili naručitelji mogu isključiti ili država članica od njih može zatražiti da isključe iz sudjelovanja u postupku dodjele koncesije bilo koji gospodarski subjekt ako je ispunjen jedan od sljedećih uvjeta:

[...]

(c) ako javni naručitelj može dokazati bilo kojim prihvatljivim sredstvima da je gospodarski subjekt kriv zbog grubog nehaja u profesionalnoj djelatnosti koji dovodi u pitanje njegov integritet;

[...]

(f) ako gospodarski subjekt pokaže značajne ili postojeće nedostatke tijekom provedbe ključnog zahtjeva iz prethodne koncesije ili prethodnog ugovora s javnim naručiteljem ili s naručiteljem, kako je utvrđeno u ovoj Direktivi ili u Direktivi 2014/25/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetske i prometnog sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243. i ispravak SL L, 2023/90064, 3.11.2023.)], čija je posljedica bila prijevremeni raskid tog prethodnog ugovora, naknada štete ili slične sankcije;

[...]

9. Svaki gospodarski subjekt koji se nalazi u nekoj od situacija iz stavaka od 4. do 7. može pružiti dokaze kako bi dokazao da su mjere koje je poduzeo dovoljne da pokažu njegovu pouzdanost bez obzira na postojanje nekog bitnog razloga za isključenje. Ako se takav dokaz smatra dovoljnim, dotični gospodarski subjekt ne isključuje se iz postupka.

[...]”

6 Članak 43. Direktive 2014/23, naslovljen „Izmjena ugovora tijekom njihova trajanja”, glasi:

„1. Koncesije je moguće mijenjati bez novog postupka dodjele koncesije u skladu s ovom direktivom u svim sljedećim slučajevima:

[...]

(c) ako su ispunjeni svi sljedeći uvjeti:

- i. do potrebe za izmjenom došlo je zbog okolnosti koje pažljivi javni naručitelj ili naručitelj nije mogao predvidjeti;
- ii. izmjenom se ne mijenja ukupna priroda koncesije;

- iii. u slučaju koncesija koje je dodijelio javni naručitelj s ciljem provođenja djelatnosti koja nije navedena u Prilogu II., bilo koje povećanje vrijednosti ne smije biti veće od 50 % vrijednosti prvotne koncesije. Ako je učinjeno nekoliko uzastopnih izmjena, to se ograničenje primjenjuje na vrijednost svake izmjene. Takve uzastopne izmjene ne smiju imati za cilj zaobilaženje ove direktive;
- (d) ako novi koncesionar zamjenjuje onoga kojemu je javni naručitelj ili naručitelj prvotno dodijelio koncesiju uslijed:
  - i. nedvosmislene revizijske klauzule ili opcije u skladu s točkom (a);
  - ii. općeg ili djelomičnog nasljeđivanja prvotnog koncesionara, nakon restrukturiranja poduzeća, uključujući preuzimanje, spajanje, kupnju ili insolventnost, od strane drugog gospodarskog subjekta koji ispunjava prvotno utvrđene kriterije za kvalitativni odabir, pod uvjetom da to ne podrazumijeva druge značajne izmjene ugovora te da nema za cilj zaobilaženje primjene ove Direktive; ili
  - iii. u slučaju da sam javni naručitelj ili naručitelj preuzme obveze glavnog koncesionara prema svojim podugovarateljima, ako je takva mogućnost predviđena u nacionalnom zakonodavstvu;
- (e) ako izmjene, bez obzira na njihovu vrijednost, nisu značajne u smislu stavka 4.

Javni naručitelji ili naručitelji koji su izmijenili koncesiju u slučajevima određenima u točkama (b) i (c) ovog stavka objavljuju obavijest o tome u Službenom listu Europske unije. Takva obavijest sadrži informacije navedene u Prilogu XI. i objavljuje se u skladu s člankom 33.

2. Nadalje, bez bilo kakve potrebe za provjerom jesu li ispunjeni uvjeti iz stavka 4. točaka od (a) do (d), koncesije je jednako moguće izmijeniti bez potrebe za novim postupkom dodjele koncesije u skladu s ovom Direktivom, ako je vrijednost izmjene manja od obje navedene vrijednosti:

- i. praga određenog u članku 8.; i
- ii. 10 % vrijednosti prvotne koncesije.

Međutim, izmjenom se ne može mijenjati ukupna priroda koncesije. Ako je učinjeno nekoliko uzastopnih izmjena, vrijednost se procjenjuje na temelju neto kumulativne vrijednosti uzastopnih izmjena.

[...]

4. Izmjena koncesije tijekom njezina trajanja smatra se značajnom u smislu stavka 1. točke (e) ako njome koncesija postaje bitno različita po svojoj naravi od one prvotno zaključene. U svakom slučaju, ne dovodeći u pitanje stavke 1. i 2., izmjena se smatra značajnom ako je ispunjen jedan ili više sljedećih uvjeta:

- (a) izmjenom se unose uvjeti koji bi, da su bili dio prvotnog postupka dodjele koncesije, dopustili prihvaćanje podnositelja zahtjeva osim onih koji su prvotno odabrani ili prihvaćanje ponude različite od ponude koja je izvorno prihvaćena ili bi privukli dodatne sudionike u postupak dodjele koncesije;
- (b) izmjenom se mijenja gospodarska ravnoteža koncesije u prilog koncesionara na način koji nije bio predviđen u prvobitnoj koncesiji;

- (c) izmjenom se značajno proširuje opseg koncesije;
- (d) ako novi koncesionar zamijeni onoga kojemu je prvotno javni naručitelj ili naručitelj dodijelio koncesiju, osim u slučajevima navedenima u stavku 1. točki (d).

5. Novi postupak dodjele koncesije zahtijeva se u skladu s ovom Direktivom za druge izmjene odredaba koncesije za vrijeme njezina trajanja, osim onih navedenih u stavcima 1. i 2.”

- 7 Članak 44. te direktive, pod naslovom „Raskid koncesije”, propisuje:

„Države članice dužne su osigurati da javni naručitelji i naručitelji mogu, pod uvjetima koji su određeni primjenjivim nacionalnim pravom, raskinuti koncesiju tijekom njezina trajanja ako je ispunjen jedan ili više sljedećih uvjeta:

- (a) dogodila se izmjena koncesije koja bi zahtijevala novi postupak dodjele koncesije, na temelju članka 43.;
- (b) u vrijeme dodjele koncesije, ugovaratelj je bio u jednoj od situacija iz članka 38. stavka 4. te je stoga trebao biti isključen iz postupka dodjele koncesije;
- (c) Sud [...] utvrdi, u postupku sukladno članku 258. UFEU-a, da država članica nije ispunila svoje obveze u skladu s Ugovorima time što je javni naručitelj ili naručitelj koji pripada toj državi članici dodijelio predmetnu koncesiju bez ispunjavanja svojih obveza u skladu s Ugovorima i ovom Direktivom”.

- 8 U skladu s člankom 54. drugim stavkom Direktive 2014/23, ona se ne primjenjuje na dodjelu koncesija za koje se prikupljaju ponude ili su dodijeljene prije 17. travnja 2014.

- 9 Prilog XI. toj direktivi, naslovljen „Podaci koje trebaju sadržavati obavijesti o izmjenama koncesije tijekom njezina trajanja u skladu s člankom 43.”, glasi:

„[...]”

4. Opis koncesije prije i poslije izmjene: priroda i raspon radova, priroda i raspon usluga.

5. Prema potrebi, izmjena vrijednosti koncesije, uključujući povećanje cijena ili naknada prouzrokovano izmjenom.

6. Opis okolnosti uslijed kojih je bilo potrebno uvesti izmjenu.

[...]”

### ***Talijansko pravo***

- 10 Članak 43. decreto-leggea n. 201 – Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici (Uredba sa zakonskom snagom br. 201 o hitnim odredbama za rast, pravednost i konsolidaciju javnih računa) od 6. prosinca 2011. (Redovni dodatak br. 251 GURI-ju br. 284 od 6. prosinca 2011.), koji je, uz izmjene, pretvoren u zakon pomoću leggea no. 214 (Zakon br. 214)

od 22. prosinca 2011., kako je izmijenjen člankom 16. decreto-leggea n. 109 (Uredba sa zakonskom snagom br. 109) od 28. rujna 2018., kako je pretvoren, uz izmjene, u zakon pomoću leggea n. 130 (Zakon br. 130) od 16. studenoga 2018., određuje:

„1. Ažuriranja ili revizije ugovora o autocestama koji su u tijeku na dan stupanja na snagu ove uredbe, kada rezultiraju izmjenama investicijskog plana ili aspekata regulatorne prirode čiji je cilj zaštita javnih financija, priopćava, nakon saslušanja Prometnog regulatornog tijela za nadležnosti iz članka 37. stavka 2. točke g), u vezi s utvrđivanjem tarifnih sustava, [Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministarstvo infrastrukture i prometa, Italija)] CIPE-u [Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (Međuministarski odbor za ekonomsko planiranje i održivi razvoj, Italija)], koji, nakon savjetovanja s [Nucleom di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (Savjetodavno vijeće za provedbu smjernica za regulaciju javnih komunalnih usluga, Italija)], odlučuje u roku od 30 dana te se ta ažuriranja ili revizije potom odobravaju uredbom ministra infrastrukture i prometa, donesenom u dogovoru s ministrom gospodarstva i financija, koja se objavljuje u roku od 30 dana od dana kad je davatelj koncesije priopćio ugovor.

2. Ažuriranja ili revizije ugovora o autocestama koji su u tijeku na dan stupanja na snagu ove uredbe, a ne rezultiraju izmjenama iz stavka 1., odobravaju se uredbom ministra infrastrukture i prometa, donesenom u suglasnosti s ministrom gospodarstva i financija, u roku od 30 dana od dana kad je davatelj koncesije priopćio ugovor.

2. bis. U slučajevima iz stavaka 1. i 2., nakon saslušanja Regulatornog tijela za promet, davatelj koncesije kontrolira primjenu kriterija za utvrđivanje cijena, također uzimajući u obzir stvarni napredak u provedbi ulaganja koja su već uključena u cijene.

3. Ažuriranja ili revizije ugovora o autocestama, za koje su nacrti dodatnih akata već podneseni na mišljenje CIPE-u na dan stupanja na snagu ove uredbe, odobravaju se uredbom ministra infrastrukture i prometa, donesenom u suglasnosti s ministrom gospodarstva i financija, u roku od 30 dana od dana kad je davatelj koncesije priopćio taj ugovor.”

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 11 Društvo ASPI i Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (Samostalna nacionalna agencija za autoceste, Italija) sklopili su 12. listopada 2007. „jedinstveni sporazum kojim se dodjeljuje koncesija nad nizom dionica autocesta” u ukupnoj duljini od više od 2800 kilometara. U skladu s člankom 4. tog sporazuma, koncesija istječe 31. prosinca 2038. Ministarstvo infrastrukture i održive mobilnosti naslijedilo je 1. listopada 2012. Samostalnu nacionalnu agenciju za autoceste u svojstvu javnog naručitelja.
- 12 Most Morandi, smješten u Genovi, urušio se 14. kolovoza 2018., pri čemu su poginule 43 osobe. Taj most bio je dio vijadukta Polcevera na autocesti A10 te je bio obuhvaćen koncesijom dodijeljenom društvu ASPI. Ministarstvo infrastrukture i prometa pokrenulo je 16. kolovoza 2018. postupak protiv društva ASPI zbog ozbiljne povrede obveza održavanja i očuvanja mreže autocesta.

- 13 Od 10. srpnja 2019. održano je nekoliko sastanaka između ASPI-ja, Predsjedništva Vijeća ministara, Ministarstva gospodarstva i financija te Ministarstva infrastrukture i održive mobilnosti kako bi se pronašlo sporazumno rješenje za sporove koji su bili u tijeku u vezi s urušavanjem mosta Morandi.
- 14 ASPI je 11. srpnja 2020. podnio prijedlog sporazumnog rješenja kojim se obvezao, kao prvo, platiti iznos od 3400 milijuna eura na ime financijske naknade, kao drugo, ojačati sigurnosne standarde na mreži autocesta koja mu je dodijeljena u koncesiju i, kao treće, zajedno s njegovim društvom majkom Mundys SpA, prije Atlantia SpA, prenijeti kontrolu s ASPI-ja na Cassu Depositi e Prestiti SpA i ulagače koje potonje društvo smatra prihvatljivima.
- 15 Na temelju tog prijedloga ASPI i Ministarstvo infrastrukture i održive mobilnosti sklopili su 14. listopada 2021. sporazum o nagodbi (u daljnjem tekstu: sporazum o nagodbi). U skladu s postupkom utvrđenim u članku 43. Zakonodavne uredbe br. 201 iz točke 10. ove presude, taj je sporazum odobren CIPE-ovom odlukom br. 75 od 22. prosinca 2021. kao i uredbom br. 37 od 22. veljače 2022. ministra održive infrastrukture i mobilnosti, donesenom u dogovoru s ministrom gospodarstva i financija.
- 16 Sporazumom o nagodbi okončan je postupak pokrenut protiv ASPI-ja zbog teške povrede obveza održavanja i očuvanja mreže autocesta a da pritom nije formalno utvrđeno da je potonji povrijedio obvezu.
- 17 Adusbef je Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija), sudu koji je uputio zahtjev, podnio tužbu za poništenje dvaju akata navedenih u točki 15. ove presude kojima je odobren sporazum o nagodbi, kao i protiv više akata povezanih s tim sporazumom.
- 18 Taj je sud u svojoj odluci kojom se upućuje zahtjev naglasio da javni naručitelj nije formalno ispitao je li izmjena koncesije za autoceste dodijeljene ASPI-ju, koja je uvedena sporazumom o nagodbi, u skladu s odredbama Direktive 2014/23.
- 19 Kao prvo, javni naručitelj nije službeno provjerio ispunjava li izmjena te koncesije uvjete utvrđene u članku 43. stavku 1. prvom podstavku točki (c) te direktive. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu smatra da se povreda koncesionareve obveze održavanja, koja može utjecati na sigurnost prometa na cestama, ne može smatrati nepredvidljivom okolnošću u smislu te odredbe.
- 20 Kao drugo, javni naručitelj nije službeno provjerio ni može li predviđena izmjena utjecati na „ukupnu prirodu koncesije” u smislu članka 43. stavka 1. prvog podstavka točke (c) podtočke ii. navedene direktive.
- 21 Kao treće, sud koji je uputio zahtjev naglašava da je, u skladu sa sporazumom o nagodbi, društvo Mundys prodalo 88 % kapitala ASPI-ja holding društvu u kojem je Cassa Depositi e Prestiti Equity većinski dioničar u visini od 51 % i u kojem dva inozemna fonda, Macquarie i Blackstone, svaki drže 24,5 %. Međutim, javni naručitelj nije službeno ispitao je li za tu promjenu u sastavu dioničara ASPI-ja bilo potrebno organizirati novi postupak dodjele koncesije, osobito s obzirom na članak 43. stavak 1. prvi podstavak točku (d) Direktive 2014/23.
- 22 Kao četvrto, taj se sud pita, s obzirom na članak 38. stavak 7. točku (f) i članak 38. stavak 9. Direktive 2014/23, je li sporazumu o nagodbi, koji je doveo do nastavka izvršavanja koncesije na autocesti o kojoj je riječ u glavnom postupku, trebala prethoditi službena ocjena pouzdanosti



ASPI-ja nakon urušavanja mosta Morandi. S tim u vezi, navedeni sud napominje da rekonstrukcija mosta Morandi nije bila povjerena društvu ASPI, nositelju te koncesije koja uključuje i upravljanje tim mostom, nego trećim poduzetnicima.

- 23 Kao peto, u slučaju da je trebalo organizirati novi postupak dodjele koncesije i/ili da je javni naručitelj trebao ocijeniti pouzdanost koncesionara prije sklapanja sporazuma o nagodbi, sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da odluči o tumačenju članka 44. Direktive 2014/23, kojim se uređuje raskid koncesija od strane javnog naručitelja. Konkretno, taj se sud pita zahtijeva li se tom odredbom raskid koncesije koja je u tijeku kada je došlo do izmjene protivno odredbama te direktive.
- 24 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okrušni upravni sud za Lacij) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„[U vezi s uređenjem predviđenim] člancima 38., 43. i 44. Direktive 2014/23:

1. Protivi li se pravu [Unije] tumačenje nacionalnog zakonodavstva na način da davatelj koncesije može pokrenuti postupak promjene subjekata i predmeta koncesije za autoceste tijekom njezina trajanja ili postupak ponovnog pregovaranja o toj koncesiji a da nije ocijenio niti se izjasnio o obvezi pokretanja postupka javne nabave?
2. Protivi li se pravu [Unije] tumačenje nacionalnog zakonodavstva na način da davatelj koncesije može pokrenuti postupak promjene subjekata i predmeta koncesije za autoceste tijekom njezina trajanja ili postupak ponovnog pregovaranja o toj koncesiji a da nije ocijenio pouzdanost koncesionara koji je počinio ozbiljnu povredu obveza?
3. Nalaže li se zakonodavstvom [Unije] obveza raskida koncesijskog odnosa u slučaju kad je utvrđena povreda načela javne nabave i/ili kad je utvrđena nepouzdanost nositelja koncesije za autoceste?”

### **Postupak pred Sudom**

- 25 Pozivajući se na važnost glavnog postupka na nacionalnoj razini, sud koji je uputio zahtjev zatražio je od Suda da primijeni ubrzani prethodni postupak predviđen člankom 105. Poslovnika Suda.
- 26 Nakon što je saslušao suca izvjestitelja i nezavisnog odvjetnika, predsjednik Suda odlučio je 15. prosinca 2022. odbiti taj zahtjev.
- 27 S tim u vezi treba podsjetiti na to da ubrzani postupak iz članka 105. stavka 1. Poslovnika predstavlja postupovni instrument koji služi tome da se pruži odgovor na hitnu izvanrednu situaciju (presuda od 28. travnja 2022., Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, t. 21. i navedena sudska praksa).
- 28 U ovom slučaju iz elemenata koje je u svojem zahtjevu za prethodnu odluku iznio sud koji je uputio zahtjev, osobito u potporu svojem zahtjevu za ubrzani postupak, ne proizlazi da priroda ovog predmeta iznimno zahtijeva postupanje s njime u kratkim rokovima na temelju članka 105. stavka 1. Poslovnika.

- 29 Konkretno, nužnost postupanja u kratkim rokovima, primjenom te odredbe, ne može se izvesti samo iz gospodarske ili društveno osjetljive prirode predmeta u glavnom postupku (vidjeti u tom smislu presudu od 10. ožujka 2022., *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Sveobuhvatno zdravstveno osiguranje)*, C-247/20, EU:C:2022:177, t. 45.).

### Dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku

- 30 Mundys, ASPI, Holding Reti Autostradali SpA i talijanska vlada tvrdili su da je zahtjev za prethodnu odluku u cijelosti nedopušten.
- 31 Na prvom mjestu, društvo Mundys tvrdilo je da Direktiva 2014/23 nije primjenjiva *ratione temporis* na koncesiju o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je dodijeljena 11. listopada 2007., jer se, u skladu s člankom 54. drugim stavkom te direktive, ona ne primjenjuje na dodjelu koncesija za koje se prikupljaju ponude ili su dodijeljene prije 17. travnja 2014.
- 32 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je u slučaju značajne izmjene ugovora o koncesiji zakonodavstvo Unije s obzirom na koje se ta izmjena mora ocijeniti ono koje je bilo na snazi na dan te izmjene, neovisno o okolnosti da je datum sklapanja prvotnog ugovora o koncesiji prethodio stupanju na snagu relevantnih odredaba prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., *Sisal i dr.*, C-721/19 i C-722/19, EU:C:2021:672, t. 28.).
- 33 U predmetnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev pozvan je utvrditi, među ostalim, treba li izmjene uvedene sporazumom o nagodbi, koji je sklopljen 14. listopada 2021., odnosno nakon stupanja na snagu Direktive 2014/23, smatrati značajnima u odnosu na prvotni ugovor o koncesiji.
- 34 Iz toga slijedi da se u glavnom postupku pitanje jesu li sporazumom o nagodbi unesene značajne izmjene u prvotni ugovor o koncesiji mora ocijeniti s obzirom na odredbe Direktive 2014/23.
- 35 Na drugom mjestu, Mundys, ASPI, Holding Reti Autostradali i talijanska vlada u biti su tvrdili da zahtjev za prethodnu odluku treba proglasiti nedopuštenim zbog, s jedne strane, hipotetske naravi postavljenih pitanja i, s druge strane, nepostojanja dovoljnih pojašnjenja o činjeničnom kontekstu glavnog postupka i primjenjivim nacionalnim odredbama.
- 36 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sud. Slijedom navedenog, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud načelno mora donijeti odluku (presuda od 21. ožujka 2023., *Mercedes-Benz Group (Odgovornost proizvođača vozila koja imaju poremećajne uređaje)*, C-100/21, EU:C:2023:229, t. 52. i navedena sudska praksa).
- 37 Iz navedenoga proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odgovoriti na prethodno pitanje nacionalnog suda samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i

pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na postavljena pitanja (presuda od 21. ožujka 2023., Mercedes-Benz Group (Odgovornost proizvođača vozila koja imaju poremećajne uređaje), C-100/21, EU:C:2023:229, t. 53. i navedena sudska praksa).

- 38 S tim u vezi, Sud je u više navrata naglasio da postupak uspostavljen člankom 267. UFEU-a predstavlja instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova zahvaljujući kojem Sud nacionalnim sudovima daje elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji se pred njima vodi te da smisao prethodnog postupka nije davanje savjetodavnih mišljenja o općenitim ili hipotetskim pitanjima, nego stvarna potreba za učinkovitim rješavanjem spora (presuda od 9. siječnja 2024., G. i dr. (Imenovanje sudaca redovnih sudova u Poljskoj), C-181/21 i C-269/21, EU:C:2024:1, t. 62. i navedena sudska praksa).
- 39 Kao što to proizlazi iz samog teksta članka 267. UFEU-a, zahtijevana prethodna odluka treba biti „potrebna” kako bi sudu koji je uputio zahtjev omogućila „[da] don[ese] presudu” u predmetu o kojem odlučuje (presuda od 9. siječnja 2024., G. i dr. (Imenovanje sudaca redovnih sudova u Poljskoj), C-181/21 i C-269/21, EU:C:2024:1, t. 63. i navedena sudska praksa).
- 40 U predmetnom slučaju prvo i drugo pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev nije obuhvaćeno situacijama navedenima u točki 37. ove presude, u kojima se pretpostavka relevantnosti prethodnog pitanja može oboriti. Naime, zatraženo tumačenje prava Unije u okviru tih pitanja, čiji je cilj utvrditi je li izmjena koncesije za autoceste dodijeljene ASPI-ju nakon urušavanja mosta Morandi u skladu s odredbama Direktive 2014/23, izravno je povezano s predmetom glavnog postupka jer je sudu koji je uputio zahtjev podnesena tužba za poništenje sporazuma o nagodbi.
- 41 Suprotno tomu, to nije slučaj s trećim pitanjem koje je postavio sud koji je uputio zahtjev, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 89. i 90. svojeg mišljenja.
- 42 Tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita uspostavlja li se člankom 44. Direktive 2014/23 obveza raskida koncesije koja je u tijeku ako je ona izmijenjena protivno bilo obvezi provođenja novog postupka dodjele ili eventualnoj obvezi ispitivanja pouzdanosti koncesionara.
- 43 Na temelju članka 44. te direktive, države članice moraju osigurati da javni naručitelji imaju mogućnost otkazati koncesiju koja je u tijeku ako je došlo do izmjene koncesije bez provođenja novog postupka dodjele, čime je povrijeđen članak 43. stavak 5. navedene direktive, ili pak ako je koncesionar trebao biti isključen iz postupka dodjele koncesije u skladu s člankom 38. stavkom 4. iste direktive.
- 44 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku i očitovanja podnesenih Sudu proizlazi da sud koji je uputio zahtjev odlučuje o tužbi za poništenje koju je podnio Adusbef, udruga potrošača, protiv akata kojima je odobren sporazum o nagodbi i protiv više akata povezanih s tim sporazumom.
- 45 Stoga ni iz jednog elementa spisa kojim raspolaže Sud ne proizlazi da bi sud koji je uputio zahtjev bio pozvan ispitati eventualni raskid od strane javnog naručitelja koncesije nad autocestom čiji je nositelj ASPI, u skladu s člankom 44. Direktive 2014/23.
- 46 Nadalje, Sud utvrđuje, s jedne strane, da odluka kojom se upućuje zahtjev ne sadržava nikakvo upućivanje na Direktivu Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i

javnim radovima (SL 1989., L 395, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3. i ispravak SL 2016., L 63, str. 44.), kako je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. (SL 2007., L 335, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 198.) i, s druge strane, da objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev ne omogućuju da se s potrebnom preciznošću utvrde odredbe te direktive čije bi se tumačenje, ovisno o slučaju, moglo pokazati relevantnim za odgovor na treće pitanje.

- 47 Iz toga slijedi da se s obzirom na sudsku praksu na koju se podsjeća u točkama 38. i 39. ove presude treće pitanje mora smatrati nedopuštenim.

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo pitanje*

- 48 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2014/23 tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis na temelju kojeg javni naručitelj može izmijeniti koncesiju koja je u tijeku u pogledu osobe koncesionara i predmeta te koncesije, bez provođenja novog postupka dodjele koncesije i bez navođenja razloga zbog kojih je smatrao da nije dužan provesti takav postupak.
- 49 Valja istaknuti da je izmjena ugovora o koncesiji koji su u tijeku uređena člankom 43. Direktive 2014/23.
- 50 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti s obzirom na odredbe tog članka.
- 51 Sud je već imao prilike pojasniti da je navedenim člankom provedeno iscrpno usklađivanje u slučajevima u kojima se, s jedne strane, koncesije mogu izmijeniti a da provođenje novog postupka dodjele koncesije u skladu s pravilima propisanim navedenom direktivom nije nužno u tu svrhu i u slučajevima u kojima je, s druge strane, takav postupak dodjele potreban u slučaju izmjene uvjeta koncesije (presuda od 2. rujna 2021., Sisal i dr., C-721/19 i C-722/19, EU:C:2021:672, t. 31.).
- 52 Na temelju članka 43. stavka 5. Direktive 2014/23, svaka izmjena odredaba koncesije koja je u tijeku u načelu zahtijeva provođenje novog postupka dodjele, osim izmjena iz stavaka 1. i 2. tog članka.
- 53 Iz prethodno navedenog proizlazi da članak 43. stavci 1. i 2. te direktive taksativno nabrajaju situacije u kojima se koncesija koja je u tijeku može izmijeniti bez provođenja novog postupka dodjele.
- 54 U ovom je slučaju nesporno da je nakon urušavanja mosta Morandi 14. kolovoza 2018. koncesija za autoceste koja je bila dodijeljena ASPI-ju izmijenjena 14. listopada 2021. sporazumom o nagodbi a da nije bio proveden novi postupak dodjele koncesije.
- 55 Valja podsjetiti na to da je u tom pogledu u okviru postupka iz članka 267. UFEU-a, koji se zasniva na jasnom razgraničenju funkcija nacionalnih sudova i Suda, nacionalni sud jedini ovlašten utvrditi i ocijeniti činjenice iz glavnog postupka te tumačiti i primijeniti nacionalno pravo (presuda od 24. srpnja 2023., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 76.).

- 56 Slijedom toga, nije na Sudu, nego isključivo na nacionalnom sudu, da s obzirom na sve relevantne okolnosti ocijeni je li svaka od izmjena koncesije nad autocestom dodijeljene ASPI-ju koja je provedena na temelju sporazuma o nagodbi obuhvaćena jednim od slučajeva iz članka 43. stavaka 1. i 2. Direktive 2014/23. Prema potrebi, iz toga bi proizlazilo da su se navedene izmjene mogle unijeti bez provođenja novog postupka dodjele koncesije.
- 57 Nasuprot tomu, ako nacionalni sud utvrdi da jedna ili više tih izmjena nisu obuhvaćene nijednim slučajem predviđenim u članku 43. stavcima 1. i 2. te direktive, iz toga bi trebalo zaključiti da su predmetne izmjene izvršene protivno obvezi utvrđenoj u članku 43. stavku 5. navedene direktive da se provede novi postupak dodjele koncesije.
- 58 U predmetnom slučaju, sud koji je uputio zahtjev i stranke koje su podnijele očitovanja Sudu spomenuli su mogućnost da su izmjene uvedene sporazumom o nagodbi obuhvaćene odredbama članka 43. stavka 1. prvog podstavka točke (c) do (e) Direktive 2014/23. U tom pogledu valja sudu koji je uputio zahtjev pružiti elemente za tumačenje prava Unije koji su relevantni za rješavanje spora u glavnom postupku.
- 59 Najprije, na temelju članka 43. stavka 1. prvog podstavka točke (c) te direktive, koncesija koja je u tijeku može se izmijeniti bez novog postupka dodjele pod uvjetom, među ostalim, da je izmjena potrebna zbog okolnosti koje savjestan javni naručitelj nije mogao predvidjeti i da se njome ne mijenja opća priroda koncesije.
- 60 Sud koji je uputio zahtjev pita se o primjenjivosti te odredbe u okolnostima u kojima je uvedena izmjena koncesije u tijeku nužna zbog koncesionarove ugovorne povrede koju u ovom slučaju čini teška povreda obveza održavanja mreže autocesta čije je upravljanje dodijeljeno ASPI-ju.
- 61 Isključivo je na nacionalnom sudu da ocijeni postoji li takva povreda ugovorne obveze od strane koncesionara u okolnostima glavnog postupka kao i, prema potrebi, postoji li uzročna veza između te povrede i izmjene koncesije koja je u tijeku.
- 62 S obzirom na to, s jedne strane, iz uvodne izjave 75. Direktive 2014/23 proizlazi da ugovori o koncesiji općenito uključuju složene i dugoročne tehničke i financijske mehanizme koji često podliježu promjenjivom kontekstu, tako da je zakonodavac Unije smatrao potrebnim pojasniti uvjete u kojima izmjene koncesije tijekom njezina izvođenja zahtijevaju organizaciju novog postupka dodjele koncesije, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda u tom području.
- 63 S druge strane, iz uvodne izjave 76. Direktive 2014/23 proizlazi da je cilj njezina članka 43. stavka 1. prvog podstavka točke (c) pružiti javnim naručiteljima i naručiteljima određeni manevarski prostor kako bi koncesiju mogli prilagoditi vanjskim okolnostima koje nisu mogli predvidjeti u trenutku njezine dodjele.
- 64 Međutim, povreda ugovorne obveze koncesionara ne može se sama po sebi smatrati okolnošću koju pažljiv javni naručitelj nije mogao predvidjeti, u smislu članka 43. stavka 1. prvog podstavka točke (c) Direktive 2014/23. Slijedom toga, uzimajući u obzir cilj te odredbe, kako proizlazi iz uvodne izjave 76. te direktive, povreda ugovornih obveza koncesionara ne može opravdati izmjenu koncesije koja je u tijeku bez provođenja javne nabave.
- 65 Nadalje, što se tiče članka 43. stavka 1. prvog podstavka točke (d) Direktive 2014/23, tom se odredbom utvrđuju uvjeti pod kojima novi koncesionar može zamijeniti prvotnog koncesionara a da pritom nije potrebno provesti novi postupak dodjele.

- 66 Sud koji je uputio zahtjev pita se o primjenjivosti te odredbe u okolnostima glavnog postupka, s obzirom na to da je sporazum o nagodbi doveo do promjene u strukturi dioničara koncesionara, odnosno ASPI-ja, opisane u točki 21. ove presude, koja je dovela do trajne promjene u upravljačkom tijelu ASPI-ja.
- 67 U tom pogledu, izmjena strukture dioničara koncesionara ne može se kao takva smatrati izmjenom sâme koncesije u smislu članka 43. stavka 5. Direktive 2014/23.
- 68 Konkretnije, prijenosi udjela u temeljnom kapitalu koncesionara, bilo u korist novih ili postojećih dioničara, ne dovode do zamjene prvotnog koncesionara novim koncesionarom, kako je predviđeno člankom 43. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (d) te direktive, nego samo do promjena u sastavu ili raspodjeli temeljnog kapitala tog koncesionara.
- 69 Budući da izmjene koje utječu na koncesionarov temeljni kapital ne mijenjaju koncesiju u smislu članka 43. stavka 5. Direktive 2014/23, njima se ne zahtijeva provođenje novog postupka dodjele.
- 70 Naposljetku, iz članka 43. stavka 1. prvog podstavka točke (e) Direktive 2014/23, u vezi s njezinim člankom 43. stavkom 4., proizlazi da izmjene koje nisu „značajne” ne moraju biti predmet novog postupka dodjele. Izmjena se smatra „značajnom” ako njome koncesija postaje bitno različita po svojoj naravi od one prvotno zaključene. U uvodnoj izjavi 75. te direktive navedeno je s tim u vezi da takve izmjene upućuju na namjeru stranaka da ponovno pregovaraju o ključnim uvjetima te koncesije.
- 71 U skladu s ustaljenom sudskom praksom navedenom u točki 55. ove presude, isključivo je na nacionalnom sudu da ocijeni jesu li izmjene uvedene sporazumom o nagodbi, čiji je sadržaj sažet u točki 14. ove presude, „značajne” u smislu prethodno navedenih odredbi.
- 72 U tom pogledu valja pojasniti da nove obveze nametnute koncesionaru, poput plaćanja novčane naknade ili jačanja sigurnosnih standarda autoceste koja je dodijeljena u koncesiju, nisu obuhvaćene pretpostavkom utvrđenom u članku 43. stavku 4. točki (b) te direktive, na temelju koje se izmjene koje mijenjaju gospodarsku ravnotežu koncesije u korist koncesionara uvijek moraju smatrati značajnima.
- 73 Iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da se on također pita o formalnim zahtjevima koje javni naručitelj mora ispuniti u slučaju izmjene koncesije koja je u tijeku, poput izmjena predviđenih u sporazumu o nagodbi koje su predmet glavnog postupka. U tom pogledu valja razlikovati dva slučaja ovisno o tome trebaju li izmjene biti predmet novog postupka dodjele u skladu s člankom 43. Direktive 2014/23, što je na tom sudu da utvrdi.
- 74 Ako predviđena izmjena ne potpada pod jednu od situacija iz članka 43. stavaka 1. i 2. te direktive, tako da ta izmjena mora biti predmet novog postupka dodjele, moraju biti ispunjeni svi formalni zahtjevi utvrđeni u glavi II. navedene direktive, osobito objava obavijesti o koncesiji u skladu s člankom 31. iste direktive.
- 75 U suprotnom, ako izmjena koncesije koja je u tijeku ne zahtijeva provođenje novog postupka dodjele, formalni zahtjevi utvrđeni u glavi II. navedene direktive nisu primjenjivi.

- 76 U tom slučaju, članak 43. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2014/23 u određenim slučajevima, međutim, predviđa objavu obavijesti o izmjeni u *Službenom listu Europske unije* u skladu s člankom 33. te direktive, pri čemu ta obavijest mora sadržavati informacije utvrđene u Prilogu XI. navedenoj direktivi.
- 77 U skladu s člankom 43. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2014/23, ta obveza objavljivanja obavijesti o izmjeni ne odnosi se na sve izmjene koje se mogu izvršiti bez provođenja novog postupka dodjele, nego samo na izmjene iz članka 43. stavka 1. prvog podstavka točaka (b) i (c) te direktive.
- 78 Nadalje, ta obavijest o izmjeni mora biti objavljena nakon planirane izmjene, a ne prije nje. Naime, tekst članka 43. stavka 1. drugog podstavka navedene direktive nedvosmisleno se odnosi na javne naručitelje „koji su izmijenili” koncesiju koja je u tijeku.
- 79 S obzirom na to pojašnjenje, valja još podsjetiti na to da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, javni naručitelj mora uskladiti s općim načelom prava Unije koje se odnosi na dobru upravu, pri čemu države članice moraju poštovati to načelo kada provode pravo Unije. Među zahtjevima koji proistječu iz navedenog načela, obveza obrazlaganja odluka koje su donijela nacionalna tijela od osobite je važnosti jer omogućava adresatima tih odluka da brane svoja prava i da odluče, uz potpuno poznavanje činjenica, treba li protiv njih podnijeti pravni lijek (presuda od 21. prosinca 2023., *Infraestruturas de Portugal i Futrifer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, t. 87.).
- 80 Ta obveza obrazlaganja, koju imaju javni naručitelji, proizlazi i iz njihove obveze da osiguraju transparentnost kako postupka dodjele tako i izvršenja ugovora o koncesiji, u skladu s člankom 3. stavkom 2. Direktive 2014/23.
- 81 U kontekstu odredbi članka 43. stavaka 1. i 2. te direktive, ta obveza obrazlaganja mora osobito omogućiti osobama koje nisu koncesionar da se upoznaju s razlozima zbog kojih je javni naručitelj smatrao da se koncesija koja je u tijeku može izmijeniti bez provođenja novog postupka dodjele.
- 82 U praksi to obrazloženje mora omogućiti svakoj zainteresiranoj osobi da bez poteškoća utvrdi razloge zbog kojih je javni naručitelj smatrao da nije dužan provesti novi postupak dodjele koncesije primjenom relevantnih odredbi članka 43. stavaka 1. i 2. Direktive 2014/23 i/ili nacionalnih mjera kojima su prenesene te odredbe.
- 83 Naime, ako takvog obrazloženja nema, osobe koje mogu imati pravni interes pobijati takvu odluku, osobito one koje su njome potencijalno oštećene, ne bi mogle ocijeniti, uz potpuno poznavanje činjenica, svrsishodnost podnošenja pravnog lijeka protiv navedene odluke.
- 84 U okolnostima glavnog postupka, na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi je li u odlukama kojima je potvrđena izmjena koncesije nad autocestom dodijeljene ASPI-ju ispunjena ta obveza obrazlaganja.
- 85 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 43. Direktive 2014/23, u vezi s općim načelom dobre uprave, treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg javni naručitelj može izmijeniti koncesiju koja je u tijeku u

pogledu osobe koncesionara i predmeta te koncesije, bez provođenja novog postupka dodjele koncesije, pod uvjetom da ta izmjena nije obuhvaćena člankom 43. stavkom 5. te direktive i da je javni naručitelj iznio razloge zbog kojih je smatrao da nije dužan provesti takav postupak.

### *Drugo pitanje*

- 86 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2014/23 tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis na temelju kojeg javni naručitelj može izmijeniti koncesiju koja je u tijeku bez ocjene pouzdanosti koncesionara u okolnostima u kojima je potonji počinio ili se sumnja da je počinio tešku ugovornu povredu.
- 87 Uvodno, što se tiče izjava ASPI-ja, Mundysa i talijanske vlade prema kojima u ovom predmetu službeno nije utvrđeno da je koncesionar počinio bilo kakvu ugovornu povredu, valja podsjetiti na to da je nacionalni sud jedini nadležan za utvrđivanje i ocjenu činjenica u glavnom postupku.
- 88 Drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev izričito se odnosi na ocjenu pouzdanosti „koncesionara koji je počinio tešku povredu ugovora”. Stoga će Sud ispitati to pitanje oslanjajući se na tu činjeničnu pretpostavku.
- 89 U skladu s onim što je pojašnjeno u točki 73. ove presude, valja razlikovati dva slučaja ovisno o tome treba li za uvedene izmjene koncesije koja je u tijeku provesti novi postupak dodjele u skladu s člankom 43. Direktive 2014/23, što je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi.
- 90 Na prvom mjestu, ako predviđena izmjena ne potpada pod jednu od situacija iz članka 43. stavaka 1. i 2. Direktive 2014/23, tako da ta izmjena mora biti predmet novog postupka dodjele u skladu s člankom 43. stavkom 5. te direktive, svi zahtjevi utvrđeni u glavi II. navedene direktive moraju biti ispunjeni.
- 91 Među tim se zahtjevima nalaze, među ostalim, oni koji se odnose na odabir i kvalitativnu ocjenu natjecatelja, nabrojani u članku 38. Direktive 2014/23.
- 92 Na temelju članka 38. stavka 1. te direktive, uvjeti za sudjelovanje koji se osobito odnose na stručnu i tehničku sposobnost moraju biti povezani i razmjerni potrebi za osiguranjem sposobnosti koncesionara da izvrši koncesiju, uzimajući u obzir predmet koncesije i svrhu osiguravanja istinskog nadmetanja.
- 93 Poput članka 57. stavka 4. prvog podstavka Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2020., L 406, str. 67.), čije odredbe u bitnom odgovaraju onima članka 38. stavka 7. Direktive 2014/23, mogućnost ili čak obveza javnog naručitelja da primijeni osnove za isključenje navedene u potonjoj odredbi ima posebnu svrhu omogućiti mu da ocijeni integritet i pouzdanost svakog gospodarskog subjekta koji sudjeluje u postupku dodjele koncesije (vidjeti analogijom presudu od 21. prosinca 2023., *Infraestruturas de Portugal i Futrifer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, t. 56.).
- 94 Zakonodavac Unije tako je namjeravao osigurati da javni naručitelji u svim državama članicama imaju mogućnost isključiti gospodarske subjekte koje smatraju nepouzdanima (vidjeti analogijom presudu od 21. prosinca 2023., *Infraestruturas de Portugal i Futrifer Indústrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, t. 57.).



- 95 Konkretno, članak 38. stavak 7. točka (c) Direktive 2014/23 predviđa da javni naručitelji mogu isključiti ili od njih države članice mogu zahtijevati da isključe gospodarskog subjekta ako se odgovarajućim sredstvima dokaže da je gospodarski subjekt kriv za grubu nehalj u profesionalnoj djelatnosti koji dovodi u pitanje njegov integritet. Sud je već imao priliku pojasniti da pojam „nehaj u profesionalnoj djelatnosti”, koji obuhvaća svako protupravno postupanje koje utječe na profesionalnu vjerodostojnost, integritet ili pouzdanost predmetnog gospodarskog subjekta, treba široko tumačiti (vidjeti analogijom presudu od 15. rujna 2022., J. Sch. Omnibusunternehmen i K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, t. 45.).
- 96 Nadalje, iako se u članku 38. stavku 7. te direktive taksativno navode fakultativne osnove za isključenje koje mogu opravdati isključenje gospodarskog subjekta iz sudjelovanja u postupku dodjele koncesije zbog osnova koje se temelje na objektivnim pokazateljima koji se odnose na njegove profesionalne kvalitete (vidjeti analogijom presudu od 15. rujna 2022., J. Sch. Omnibusunternehmen i K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, t. 54.), ništa ne sprečava javnog naručitelja da nametne osobito visoke zahtjeve u pogledu prikladnosti i pouzdanosti koncesionara (vidjeti po analogiji presudu od 7. rujna 2023., Komisija/Poljska, C-601/21, EU:C:2023:629, t. 92.).
- 97 Iz toga slijedi da je javni naručitelj dužan, prije izmjene koncesije koja zahtijeva provođenje novog postupka dodjele na temelju članka 43. stavka 5. navedene direktive, ispitati pouzdanost natjecatelja u skladu s odredbama članka 38. iste direktive.
- 98 Na drugom mjestu, u slučaju da izmjena ne mora biti predmet novog postupka dodjele jer je obuhvaćena jednim od slučajeva iz članka 43. stavaka 1. i 2. Direktive 2014/23, valja utvrditi da se jedina odredba kojom se javnom naručitelju utvrđuje obveza provjere pouzdanosti koncesionara nalazi u članku 43. stavku 1. prvom podstavku točki (d) podtočki ii. te direktive.
- 99 U skladu s potonjom odredbom, ako novi koncesionar zamijeni prvotnog koncesionara nakon općeg ili djelomičnog nasljeđivanja u položaju prvotnog koncesionara, nakon restrukturiranja društva, osobito preuzimanja, spajanja, stjecanja ili insolventnosti, novi koncesionar mora ispuniti prvotno utvrđene kvalitativne kriterije za odabir.
- 100 Međutim, zbog razloga navedenih u točkama 65. do 69. ove presude i podložno činjeničnim provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, članak 43. stavak 1. prvi podstavak točka (d) Direktive 2014/23 nije primjenjiv na okolnosti poput onih u glavnom postupku, koje karakterizira promjena u dioničarskoj strukturi koncesionara, odnosno ASPI-ja.
- 101 Nijedna druga odredba članka 43. te direktive, kojim se iscrpno uređuju situacije u kojima se koncesija može izmijeniti bez provođenja novog postupka dodjele, ne predviđa obvezu javnog naručitelja da provjeri pouzdanost koncesionara.
- 102 Osim toga, iako članak 44. Direktive 2014/23 obvezuje države članice da predvide mogućnost da javni naručitelj raskine koncesiju koja je u tijeku u trima slučajevima, među ostalim, na temelju točke (a) tog članka, ako je izmjena koncesije trebala biti predmet novog postupka dodjele, tim se člankom, kao ni nijednom drugom odredbom te direktive, ne utvrđuju obveze koje bi države članice trebale predvidjeti na teret javnog naručitelja u slučaju da koncesionar povrijedi obveze koje mu nameće ugovor o koncesiji.
- 103 U nedostatku usklađenosti na razini Unije, na svakoj je državi članici da utvrdi pravila koja javnom naručitelju omogućuju da reagira kada je koncesionar počinio ili se sumnja da je počinio tešku povredu ugovora, kojom se dovodi u pitanje njegova pouzdanost tijekom izvršavanja koncesije.

- 104 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 43. Direktive 2014/23 treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg javni naručitelj može izmijeniti koncesiju koja je u tijeku bez ocjene pouzdanosti koncesionara, ako ta izmjena nije obuhvaćena ni člankom 43. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (d) podtočkom ii. ni člankom 43. stavkom 5. te direktive. Na svakoj je državi članici da utvrdi pravila koja javnom naručitelju omogućuju da reagira kada je koncesionar počinio ili se sumnja da je počinio tešku povredu ugovora, kojom se dovodi u pitanje njegova pouzdanost tijekom izvršavanja koncesije.

## **Troškovi**

- 105 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (peto vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 43. Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji, tumačen u vezi s načelom dobre uprave,**

**treba tumačiti na način da mu se:**

**ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg javni naručitelj može izmijeniti koncesiju koja je u tijeku u pogledu osobe koncesionara i predmeta te koncesije, bez provođenja novog postupka dodjele koncesije, pod uvjetom da ta izmjena nije obuhvaćena člankom 43. stavkom 5. te direktive i da je javni naručitelj iznio razloge zbog kojih je smatrao da nije dužan provesti takav postupak.**

- 2. Članak 43. Direktive 2014/23**

**treba tumačiti na način da mu se:**

**ne protivi nacionalni propis na temelju kojeg javni naručitelj može izmijeniti koncesiju koja je u tijeku bez ocjene pouzdanosti koncesionara ako ta izmjena nije obuhvaćena ni člankom 43. stavkom 1. prvim podstavkom točkom (d) podtočkom ii. ni člankom 43. stavkom 5. te direktive. Na svakoj je državi članici da utvrdi pravila koja javnom naručitelju omogućuju da reagira kada je koncesionar počinio ili se sumnja da je počinio tešku povredu ugovora, kojom se dovodi u pitanje njegova pouzdanost tijekom izvršavanja koncesije.**

Potpisi