



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
JULIANE KOKOTT
od 20. srpnja 2017.¹

Predmet C-187/16

**Europska komisija
protiv**

Republike Austrije

„Postupak zbog povrede obveze – Ugovori o javnim uslugama – Direktive 92/50/EEZ, 2004/18/EZ i 2009/81/EZ – Članak 346. UFEU-a – Zahtjev u vezi s posebnim sigurnosnim mjerama – Zaštita osnovnih interesa sigurnosti države – Izrada identifikacijskih isprava i drugih službenih isprava – Dodjela ugovora društvu Österreichische Staatsdruckerei bez prethodne provedbe postupka nabave”

I. Uvod

1. Samo po sebi podrazumijeva se da se službene isprave kao što su biometrijske putovnice, osobne iskaznice, vozačke dozvole i dozvole boravka mora izrađivati uz poštovanje posebnih zahtjeva u pogledu tajnosti i sigurnosti. Naime, izdavanje takvih isprava odraz je obavljanja temeljnih državnih funkcija. Njih se učestalo koristi u svakodnevnicima, a povjerenje javnosti u njihovu vjerodostojnost i točnost ne treba podcijeniti. Slijedom toga su sigurnost opskrbe, zaštita od krivotvorenja kao i odgovorno postupanje s tim ispravama, uključujući podatke koje se obrađuje prilikom njihove izrade, od najveće važnosti, a zlouporabe se mora djelotvorno sprečavati².

2. Sud će morati u ovom postupku zbog povrede obveze razjasniti, opravdavaju li, međutim, ova razmatranja da se izradu takvih isprava prepusti bez bilo kakvog postupka javne nabave isključivo određenom poduzetniku, za kojeg je procijenjeno da je od posebnog povjerenja.

3. Konkretno, Europska komisija prigovara Republici Austriji da ne poštuje zahtjeve prava Unije u pogledu sklapanja ugovora o javnoj nabavi time što izradu isprava relevantnih za sigurnost pridržava isključivo društvu Österreichische Staatsdruckerei GmbH koje je prije bilo državno, a danas je privatizirano.

4. Povrh toga ovaj je spor značajan i zato što će Sud u njemu još jednom pojasniti prostor koji je državama članicama prepušten radi odstupanja od prava Unije, kada se pozivaju na osnovne interese svoje nacionalne sigurnosti navedene u članku 346. stavku 1. UFEU-a. Ovaj slučaj teško da bi mogao biti aktualniji u vrijeme u kojem je svugdje u središtu javnog interesa ugroza u vidu međunarodnog terorizma i organiziranog kriminala, ali i pitanje kontrole migracijskih tokova.

¹ Izvorni jezik: njemački

² Vidjeti o tome na primjer Akcijski plan za jačanje europskog odgovora u rješavanju problema prijevare s putnim ispravama koji je Komisija iznijela u svojoj Komunikaciji Europskom parlamentu i Vijeću od 8. prosinca 2016. (COM[2016] 790 *final*).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. Okvir prava Unije u ovom je slučaju određen, s jedne strane, odredbama primarnog prava iz članka 49., 56. i članka 346. stavka 1. točke (a) UFEU-a (ranije članak 43., 49. i 296. stavak 1. točka (a) UEZ-a), a s druge strane, određenim odredbama sekundarnog prava iz direktiva 92/50/EEZ³ i 2004/18/EZ⁴, pri čemu je prva direktiva relevantna za razdoblje do 31. siječnja 2006., a potonja za sva kasnija razdoblja.

Direktive o sklapanju ugovora o javnim uslugama

6. Za sklapanje ugovora o javnim uslugama čiji su predmet „usluge izdavaštva i tiskanja na osnovu honorara ili ugovora”, i Direktivom 92/50 i Direktivom 2004/18 načelno je propisano provođenje postupka javne nabave prema zahtjevima prava Unije. Ovo proizlazi iz članka 3. stavka 1., članka 11. stavka 1., članka 8. i članka 15. stavka 2. u vezi s Prilogom I. A točkom 15. Direktive 92/50 odnosno iz članka 20. u vezi s Prilogom II. A točkom 15. Direktive 2004/18.

Izuzeća od obveze provođenja postupka javne nabave

7. Međutim, i Direktivom 92/50 i Direktivom 2004/18 izuzeti su iz njihova područja primjene tajni ugovori i ugovori koji zahtijevaju posebne sigurnosne mjere.

Ovo za Direktivu 92/50 proizlazi iz njezina članka 4. stavka 2. koji glasi kako slijedi:

„Ova Direktiva ne primjenjuje se na ugovore o javnim uslugama ako su u skladu sa zakonima, drugim propisima i upravnim odredbama dotične države članice proglašeni tajnima, kada njihovo izvršavanje u skladu s tim odredbama mora biti popraćeno posebnim sigurnosnim mjerama, ili kada to zahtijeva zaštita osnovnih interesa te države.” [neslužbeni prijevod]

U članku 14. Direktive 2004/18 nalazi se odredba čiji je sadržaj u bitnome isti:

„Ova Direktiva ne primjenjuje se na ugovore o javnoj nabavi kada su oni proglašeni tajnima, kada njihovo izvršavanje mora biti popraćeno posebnim sigurnosnim mjerama u skladu sa zakonima, drugim propisima ili upravnim odredbama koje su na snazi u dotičnoj državi članici, ili kada to zahtijeva zaštita bitnih [osnovnih] interesa te države članice.”

8. Pozadina ovog izuzimanja iz područja primjene postupka za sklapanje ugovora o javnim uslugama na temelju prava Unije prvi je put obrazložena u uvodnoj izjavi 14. Direktive 92/50:

„Na području usluga, kao i u direktivama 71/305/EEZ i 77/62/EEZ, treba predvidjeti ista izuzeća u vezi s nacionalnom sigurnošću, čuvanjem tajne države i prednošću za posebne postupke javne nabave, primjerice na temelju međunarodnih sporazuma, stacioniranja trupa ili propisa međunarodnih organizacija.” [neslužbeni prijevod]

³ Direktiva Vijeća 92/50/EEZ od 18. lipnja 1992. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim uslugama (SL 1992., L 209, str. 1.).

⁴ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.).

9. U uvodnoj izjavi 22. Direktive 2004/18 to je izuzeće u vezi s nacionalnom sigurnošću i čuvanjem tajne države aktualizirano na sljedeći način:

„Trebaju se predvidjeti odredbe za slučajeve u kojima je moguće uzdržati se od primjene mjera za koordinaciju postupaka iz razloga vezanih uz nacionalnu sigurnost ili čuvanje tajne države, ili zato što se primjenjuju specifična pravila o dodjeli ugovora koja proizlaze iz međunarodnih sporazuma vezanih uz stacioniranje trupa ili koja su usko vezana uz međunarodne organizacije.”

10. Dodatno valja ukazati na članak 10. Direktive 2004/18 čiji je tekst na temelju Direktive 2009/81/EZ⁵ izmijenjen za „ugovore u području obrane i sigurnosti” i glasi kako slijedi:

„Podložno članku [346. UFEU-a], ova se Direktiva primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi sklopljene u području obrane i sigurnosti, osim ugovora na koje se primjenjuje Direktiva 2009/81/EZ [...].

Ova se Direktiva ne primjenjuje na ugovore na koje se Direktiva 2009/81/EZ ne primjenjuje sukladno njezinim člancima 8., 12. i 13.”

11. Iz njezina članka 13. točke (a), naslovljenog „Posebna izuzeća”, proizlazi da se Direktiva 2009/81 ipak ne primjenjuje na „ugovore kod kojih bi primjena pravila ove Direktive obvezala državu članicu da otkrije podatke čije razotkrivanje smatra da je u suprotnosti s osnovnim interesima njezine sigurnosti”.

12. Rok za prenošenje Direktive 2009/81 istekao je prema njezinu članku 72. stavku 1. dana 21. kolovoza 2011.

Posebni zahtjevi na temelju prava Unije za putovnice i osobne iskaznice

13. U pogledu putovnica i osobnih iskaznica treba, osim toga, još ukazati na Uredbu br. 2252/2004⁶. U pogledu predmeta te uredbe preporuča se prvo pogledati njezinu uvodnu izjavu 4. koja sadržava ova objašnjenja:

„Ova je Uredba ograničena na usklađivanje sigurnosnih obilježja, uključujući biometrijske identifikatore, za putovnice i putne isprave država članica. Određivanje tijela ovlaštenih za pristup podacima sadržanima u mediju za pohranu u dokumentima pitanje je nacionalnog zakonodavstva, podložno relevantnim odredbama prava Zajednice, prava Europske unije ili međunarodnih sporazuma.”

14. Potom je u članku 3. Uredbe br. 2252/2004 određeno sljedeće:

„1. U skladu s postupkom iz članka 5. stavka 2.^[7] može se odlučiti da specifikacije iz članka 2.^[8] budu tajne i ne objavljuju se. U tom su slučaju one dostupne samo tijelima koja države članice odrede nadležnima za tiskanje te osobama koje propisno ovlasti država članica ili Komisija.

5 Direktiva 2009/81/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. srpnja 2009. o usklađivanju postupaka nabave za određene ugovore o radovima, ugovore o nabavi robe i ugovore o uslugama koje sklapaju javni naručitelji ili naručitelji u području obrane i sigurnosti te izmjeni direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ (SL 2009., L 216, str. 76.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 236.).

6 Uredba Vijeća (EZ) br. 2252/2004 od 13. prosinca 2004. o standardima za sigurnosna obilježja i biometrijske podatke u putovnicama i putnim ispravama koje izdaju države članice (SL 2004., L 385, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 242.).

7 Pri tome se radi o „postupku komitologije” prema člancima 5. i 7. Odluke Vijeća 1999/468/EZ od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL 1999., L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.).

8 Ovdje se misli na tehničke specifikacije u odnosu na dodatna sigurnosna obilježja i zahtjeve, na medij za pohranu biometrijskih obilježja i njegovu sigurnost, kao i na zahtjeve kvalitete i zajedničke standarde za prikaz lica i otiske prstiju.

2. Svaka država članica određuje jedno tijelo nadležno za tiskanje putovnica i putnih isprava. Naziv tog tijela priopćuje Komisiji i ostalim državama članicama. Dvije države članice ili više njih mogu odrediti isto tijelo. Svaka država članica ima pravo promijeniti tijelo koje je odredila. O tome obavješćuje Komisiju i ostale države članice.”

B. Nacionalno pravo

15. Österreichische Staatsdruckerei⁹ pravna je osoba privatnog prava i ustrojena je u obliku društva s ograničenom odgovornošću (Gesellschaft mit beschränkter Haftung, GmbH). Jedini član tog d.o.o.-a je društvo Österreichische Staatsdruckerei Holding AG čije su dionice uvrštene na burzu i drže ih privatne osobe.

16. Prema činjeničnoj i pravnoj situaciji koja je u Austriji vrijedila 12. rujna 2014.¹⁰ izrada putovnica s čipom, putovnica za slučaj nužde, dozvola boravka, osobnih iskaznica, vozačkih dozvola u formatu kreditne kartice, prometnih dozvola (za motorna vozila) u formatu kreditne kartice i pirotehničkih dozvola, prepuštena je Staatsdruckerei.

17. U skladu s člankom 1.a drugom rečenicom i člankom 2. stavkom 2. točkom 1. Staatsdruckereigesetzta 1996 (Zakon o državnoj tiskari iz 1996.)¹¹ Staatsdruckerei je, među ostalim, zadužen za „izradu tiskarskih proizvoda za savezna tijela pri čijem je postupku izrade potrebno čuvati tajnu odnosno pridržavati se propisa o sigurnosti (sigurnosni tisak)”. Nadalje je u članku 2. stavku 3. Staatsdruckereigesetzta 1996 utvrđeno da izradu navedenih tiskarskih proizvoda savezna tijela moraju „povjeriti isključivo [Staatsdruckerei]”¹².

18. U članku 6. stavku 1. Staatsdruckereigesetzta 1996, pod naslovom „Nadzor sigurnosnog tiska”, određeno je, osim toga, da poslovni i radni postupci u vezi s izradom, obradom i pohranom sigurnosnog tiska podliježu nadzoru saveznog ministra nadležnog za odnosni sigurnosni tisak. U skladu s člankom 6. stavkom 2. istog zakona, Staatsdruckerei mora za izradu, obradu i pohranu sigurnosnog tiska poduzeti sve sigurnosne mjere koje su potrebne za izbjegavanje zlorababe. Konačno, prema članku 6. stavku 3. navedenog Zakona, Staatsdruckerei mora u potrebnom opsegu osigurati saveznom ministru nadležnom za odnosni sigurnosni tisak pristup poslovnim prostorima i uvid u dotične poslovne isprave.

⁹ U daljnjem tekstu također: Staatsdruckerei (državna tiskara).

¹⁰ Dana 12. rujna 2014. istekao je rok koji je Komisija u smislu članka 258. stavka 1. UFEU-a odredila u svojem obrazloženom mišljenju.

¹¹ BGBl I br. 1/1997

¹² Za putovnice s čipom, putovnice za slučaj nužde i osobne iskaznice ovo dodatno proizlazi iz Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Gestaltung der Reisepässe und Passsätze (Uredba savezne ministrice za unutarnje poslove o izgledu putovnica i potvrdama koje zamjenjuju putovnice), za dozvole boravka iz Verordnung der Bundesministerin für Inneres zur Durchführung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (Uredba savezne ministrice za unutarnje poslove o provedbi Zakona o nastanu i boravištu stranaca), za vozačke dozvole u formatu kreditne kartice iz Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Durchführung des Führerscheingesetzes (Uredba savezne ministrice za znanost i promet o provedbi Zakona o vozačkim dozvolama), za prometne dozvole u formatu kreditne kartice iz Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Einrichtung von Zulassungsstellen (Uredba savezne ministrice za znanost i promet o osnivanju stanica za tehničkih pregled), i za pirotehničke dozvole iz Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Durchführung des Pyrotechnikgesetzes 2010 (Uredba savezne ministrice o provedbi Zakona o pirotehnici iz 2010.). Ako obvezna dodjela ugovora Staatsdruckerei nije izričito naložena u ovim uredbama, ista proizlazi iz zahtjeva da se navedene isprave zaštiti od krivotvorenja, u vezi s člankom 2. stavkom 3. Staatsdruckereigesetzta 1996.

III. Činjenično stanje i pre sudski postupak

19. Opomenom od 6. travnja 2011. Komisija je Austriju upozorila na zabrinutost u pogledu spojivosti izravne dodjele Staatsdruckerei u određenih ugovora o uslugama u vezi s tiskom službenih isprava s odredbama UFEU-a kao i direktiva 92/50 i 2004/18. Konkretno, tada se radilo o izradi putovnica s čipom, putovnica za slučaj nužde, dozvola boravka, osobnih iskaznica, vozačkih dozvola u formatu kreditne kartice, prometnih dozvola u papirnatom formatu i formatu kreditne kartice, pirotehničkih dozvola, svjedodžbi zapovjednika, obrazaca za sigurnosne dokumente, vinjeta za opojne droge i dozvola za mopede.

20. U svojem odgovoru 7. lipnja 2011. Austrija se pozvala na zaštitu osnovnih interesa nacionalne sigurnosti. Čuvanje tajnih informacija, osiguranje vjerodostojnosti i točnosti dotičnih isprava, sigurnost opskrbe i osiguranje zaštite osjetljivih podataka opravdava dodjelu ugovora o tiskanju samo Staatsdruckerei. Naime, samo Staatsdruckerei raspolaže odgovarajućim organizacijskim, tehničkim i građevinskim sigurnosnim mjerama za izvršavanje ovih ugovora. Dopisima od 17. srpnja 2012. i 28. ožujka 2013. Austrija je dopunila svoje navode s tim u vezi.

21. Dana 10. srpnja 2014. Komisija je uputila obrazloženo mišljenje. U njemu je naglasila da je u potpunosti moguće da se poziv na nadmetanje oblikuje tako da u obzir mogu doći samo poduzetnici koji su specijalizirani za izradu dokumenta s posebnim sigurnosnim zahtjevima i na odgovarajući način nadzirani.

22. Austrija je 10. rujna 2014. odgovorila na obrazloženo mišljenje. Ta se država članica u bitnome ponovno pozvala na interese svoje nacionalne sigurnosti i naglasila da je provedba ugovora o tiskanju usko povezana s javnim poretkom i funkcioniranjem institucija države. Njezinu neposrednu dodjelu Staatsdruckerei opravdava se nužnošću da se zajamči opskrba i osigura uvjete proizvodnje, koji jamče poštovanje posebnih propisa o čuvanju tajne i sigurnosti. Naspram poduzetnika različitih od Staatsdruckereia poštovanje zahtjeva u pogledu sigurnosti može se osigurati samo na temelju građanskog prava, dok državnim tijelima Austrije na temelju zakona pripadaju posebne nadzorne ovlasti nad Staatsdruckereiem.

23. Tijekom pre sudskog postupka Komisija je postupno odustala od svojih prigovora u pogledu dozvola za mopede, prometnih dozvola u papirnatom formatu, svjedodžbi zapovjednika, obrazaca za sigurnosne dokumente i vinjeta za opojne droge jer su te isprave djelomično bile ukinute, a djelomično je njihova izrada postala predmet poziva na nadmetanje¹³. U preostalom je dijelu zadržala svoje prigovore i ukazala na to da Austrija mora dokazati nužnost izravne dodjele spornih ugovora o tiskanju Staatsdruckerei.

IV. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

24. Aktom od 4. travnja 2016. Komisija je u skladu s člankom 258. stavkom 2. UFEU-a podnijela Sudu ovu tužbu. U njoj od Suda zahtijeva da:

1. utvrdi da je Republika Austrija povrijedila obveze koje ima na temelju članka 49. i 56. UFEU-a odnosno članka 4. u vezi s člancima 11. do 37. Direktive 92/50/EEZ te članka 14., 20. i 23. do 55. Direktive 2004/18/EZ,

¹³ Kao što to proizlazi iz spisa, Austrija je 17. lipnja 2012. obećala ukidanje dozvola za mopede kao i opće dostupan postupak javne nabave za pirotehničke dozvole, prometne dozvole u papirnatom formatu, svjedodžbe zapovjednika, obrasce za sigurnosne dokumente i vinjete za opojne droge. Dana 28. ožujka 2013. Austrija je naposljetku potvrdila Komisiji da je stvarno ukinula dozvole za mopede i da je provela svoju najavu u pogledu obrazaca za sigurnosne dokumente i vinjeta za opojne droge. Prigovori Komisije otklonjeni su i u odnosu na svjedodžbe zapovjednika kao što ona to izričito ustvrđuje u tužbi.

- time što je ugovore o uslugama za izradu određenih isprava, kao što su putovnice s čipom, putovnice za slučaj nužde, dozvole boravka, osobne iskaznice, pirotehničke dozvole, vozačke dozvole u formatu kreditne kartice i prometne dozvole u formatu kreditne kartice, ispod i iznad vrijednosnih pragova koji važe za direktive 92/50 i 2004/18 u vremenu prije i nakon prenošenja Direktive 2004/18, izravno dodijelila društvu Österreichische Staatsdruckerei GmbH, i
- time što je zadržala na snazi nacionalne odredbe, kao što je to osobito članak 2. stavak 3. Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Staatsdruckerei (Savezni zakon o preoblikovanju pravnih odnosa društva Österreichische Staatsdruckerei), kojima se javne naručitelje obvezuje da ove ugovore o uslugama dodjeljuju isključivo društvu Österreichische Staatsdruckerei GmbH.

2. Republici Austriji nalaže se snošenje troškova postupka.

25. Sa svoje strane, Republika Austrija zahtijeva od Suda da:

- odbije predmetnu tužbu Austrije i
- tužitelju naloži snošenje troškova.

26. O tužbi Komisije pred Sudom proveden je pisani postupak, a 7. lipnja 2017. održana je i rasprava.

V. Ocjena

27. U sadašnjem trenutku predmet spora u ovom postupku zbog povrede obveze ograničen je na izradu putovnica s čipom, putovnica za slučaj nužde, osobnih iskaznica, dozvola boravka, vozačkih dozvola u formatu kreditne kartice, prometnih dozvola u formatu kreditne kartice i pirotehničkih dozvola. S druge strane, Komisija je već tijekom prethodnog postupka odustala od svojih prigovora u odnosu na izradu prometnih dozvola u papirnatom formatu, svjedodžbi zapovjednika, vinjeta za opojne droge, obrazaca za sigurnosne dokumente i dozvola za mopede.

28. Tužba Komisije je osnovana ako su na temelju prava Unije postojali određeni zahtjevi u pogledu sklapanja ugovora o tiskanju koji su predmet spora (vidjeti o tome odjeljak A) koje Austrija nije poštovala i koje nije mogla izbjeći pozivajući se na osnovne interese nacionalne sigurnosti (vidjeti o tome odjeljak B).

29. Samo radi potpunosti valja primijetiti da u ovom slučaju ne dolazi u obzir primjena sudske prakse o „in house” poslovima¹⁴ jer Republika Austrije više ne nadzire Staatsdruckerei kao vlastitu službu. Umjesto toga radi se isključivo o privatnopravno ustrojenom poduzetniku koji je u cijelosti u vlasništvu privatnih osoba.

¹⁴ Vidjeti o tome, među brojnim drugima, presude od 18. studenoga 1999., Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, t. 50.), od 8. travnja 2008., Komisija/Italija (C-337/05, EU:C:2008:203, t. 36.), i od 8. prosinca 2016., Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, t. 31.). Iznimka za „in house” poslove važi i u onim slučajevima koji su obuhvaćeni direktivama o ugovorima o javnoj nabavi, i u takvima koje se ocjenjuje samo prema temeljnim slobodama europskog unutarnjeg tržišta: presude od 13. listopada 2005., Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, t. 60. do 62.), od 29. studenoga 2012., Econord (C-182/11 i C-183/11, EU:C:2012:758, t. 26.), i od 8. prosinca 2016., Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, t. 24.).

A. Obveze na temelju prava Unije s obzirom na sklapanje ugovora o javnoj nabavi putem državnih tijela

30. U slučaju ugovora o tiskanju, koji su predmet ovog spora, u cijelosti se nesporno radi o ugovorima o javnoj nabavi u skladu s odredbama prava Unije o sklapanju ugovora o javnoj nabavi, a koje su u relevantnom razdoblju bile primjenjive. Za razdoblje do 31. siječnja 2006. ovo je konkretno proizlazilo iz Priloga I. A točke 15. Direktive 92/50, a za razdoblje nakon toga iz Priloga II. A točke 15. Direktive 2004/18, gdje su „usluge izdavaštva i tiskanja na osnovu honorara ili ugovora” razvrstane u područje prioritarnih usluga. U odnosu na takve usluge obje direktive sadržavaju za javne naručitelje detaljne zahtjeve u pogledu postupka javne nabave koji treba primijeniti.

1. Obveza na temelju sekundarnog prava u pogledu provođenja postupka javne nabave za tiskanje svih isprava uz iznimku pirotehničkih dozvola

31. Stranke su suglasne da su se po vrijednosti svi predmetni ugovori o tiskanju – uz iznimku onih za izradu pirotehničkih dozvola – nalazili iznad vrijednosnih pragova koji su u direktivama 92/50 i 2004/18 utvrđeni za ugovore o javnim uslugama.

32. Uslijed toga je, osim u pogledu pitanja zaštite osnovnih interesa nacionalne sigurnosti, koje kasnije u nastavku treba još raspraviti¹⁵, postojala u načelu za sve te ugovore obveza provođenja postupka javne nabave prema zahtjevima sekundarnog prava Unije. Ovo proizlazi iz članka 3. stavka 1., članka 11. stavka 1., članka 8. i članka 15. stavka 2. u vezi s Prilogom I. A točkom 15. Direktive 92/50 odnosno iz članka 20. u vezi s Prilogom II. A točkom 15. Direktive 2004/18.

2. Obveza na temelju primarnog prava da se osigura minimalna preglednost za ugovor o tiskanju pirotehničkih dozvola

33. Što se s druge strane tiče ugovora o tiskanju pirotehničkih dozvola, čija je procijenjena vrijednost iznosila samo 56 000 eura i time bila znatno ispod vrijednosnih pragova iz Direktive 92/50 odnosno 2004/18 za ugovore o javnim uslugama, nije postojala obveza na temelju sekundarnog prava za provođenje postupka javne nabave.

34. Međutim, to ne znači da takve ugovore o javnoj nabavi treba u cijelosti izuzeti iz prava Unije. Umjesto toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi¹⁶, temeljne slobode europskog unutarnjeg tržišta, u ovom slučaju sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga (to jest članci 43. i 49. UEZ-a za razdoblje prije 1. prosinca 2009. kao i članci 49. i 56. UFEU-a od 1. prosinca 2009.), a osobito obveza transparentnosti koju se može izvesti iz ovih temeljnih sloboda, impliciraju da se čak i prije sklapanja ugovora o javnim uslugama ispod vrijednosnog praga osigura određeni stupanj primjerenog oglašavanja, ako za odnosni ugovor postoji određeni prekogranični interes.

35. No, u ovom se slučaju Komisija i Austrija spore oko toga, je li upravo takav određeni prekogranični interes za predmetni ugovor o tiskanju pirotehničkih dozvola stvarno postojao.

¹⁵ Vidjeti u tom pogledu točke 38. do 67. ovog mišljenja.

¹⁶ Presude od 7. prosinca 2000., Telaustria i Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, t. 60. do 62.), od 18. lipnja 2002., HI (C-92/00, EU:C:2002:379, t. 42., 45. i 46.), od 13. studenoga 2007., Komisija/Irska (C-507/03, EU:C:2007:676, t. 29. do 31.), od 17. prosinca 2015., UNIS i Beaudout Père et Fils (C-25/14 i C-26/14, EU:C:2015:821, t. 27., 38. i 39.), i od 6. listopada 2016., Tecnoedi Costruzioni (C-318/15, EU:C:2016:747, t. 19.).

36. Kao što Austrija s pravom ističe, niska vrijednost ugovora ukazuje na nepostojanje određenog prekograničnog interesa. Komisiji doduše treba priznati da se postojanje ili nepostojanje takvog prekograničnog interesa ne može utvrditi samo s obzirom na vrijednost ugovora; umjesto toga je neophodna ukupna ocjena svih relevantnih okolnosti odnosno pojedinačnog slučaja¹⁷. Smatram da u ovom slučaju niti iz takve ukupne ocjene ne proizlazi određeni prekogranični interes.

37. Tržište za izradu isprava zaštićenih od krivotvorenja zasigurno obilježava općenito visok stupanj specijalizacije i međunarodne povezanosti. U ovim okolnostima nije za isključiti da već i manji ugovori iz jedne države članice mogu naići na izraženi prekogranični interes drugdje u Europskoj uniji ili Europskom gospodarskom prostoru (EGP). U ovom slučaju Komisija nije, međutim, dostatno obrazložila u kojoj mjeri treba postojati određeni prekogranični interes upravo za tiskanje austrijskih pirotehničkih dozvola kojih se prema nespornim podacima Austrije godišnje izradi otprilike 400 komada i po jediničnoj cijeni od 35 eura.

38. S tim u vezi ne može za pojašnjenje poslužiti okolnost, koju je Komisija istaknula, da je i više inozemnih država dodijelilo Staatsdruckereiu ugovore za izradu viza i putovnica. Naime, vize i putovnice tiska se u znatno većem broju komada i prema jedinstvenim zahtjevima na temelju prava Unije, za razliku od pirotehničkih dozvola. Prekogranični interes za ugovore o tiskanju viza i putovnica stoga je znatno veći i nije usporediv s interesom za ugovore o tiskanju pirotehničkih dozvola.

39. Sve u svemu, okolnosti koje je Komisija iznijela ne idu, dakle, jednoznačno u prilog postojanju prekograničnog interesa za ugovor o tiskanju pirotehničkih dozvola. Uslijed toga Komisija nije ispunila svoju obvezu u pogledu tereta dokazivanja¹⁸. Shodno tomu ovdje se ne može poći od toga da je na temelju primarnog prava Unije Austrija bila dužna prije dodjele ugovora o tiskanju za pirotehničke dozvole osigurati minimalnu preglednost. Slijedom toga je s aspekta prava Unije navedeni ugovor smio biti neposredno dodijeljen Staatsdruckereiu, a da se prethodno ne uzme u obzir druge poduzetnike kao izabrane ponuditelje.

B. Izuzeća od obveza na temelju prava Unije

40. U odnosu na onaj dio tužbe Komisije koji se *ne* tiče pirotehničkih dozvola, preostaje sada za raspraviti, može li i u kojoj mjeri nedvojbeno osjetljiv karakter ugovora o tiskanju, koji su predmet spora, dovesti do toga da je odstupajući od upravo opisanih obveza iz prava Unije Austrija smjela ove ugovore dodijeliti Staatsdruckereiu, a da druge poduzetnike ne uzme na bilo koji način u obzir kao izabrane ponuditelje.

41. S tim u vezi Austrija ističe članak 4. stavak 2. Direktive 92/50 i članak 14. Direktive 2004/18. Ovdje se Austrija *ne* poziva na članak 346. stavak 1. točku (a) UFEU-a (ranije članak 296. stavak 1. točka (a) UEZ-a) o kojoj su stranke također međusobno intenzivno raspravljale. To je bilo razjašnjeno na usmenoj raspravi¹⁹. Smatram da je ipak smisleno u nastavku raspraviti članak 346. stavak 1. točku (a) UFEU-a jer sve gore navedene odredbe direktive proizlaze iz te odredbe i s njom su u uskoj vezi.

17 Vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2016., Tecnoedi Costruzioni (C-318/15, EU:C:2016:747, t. 20.).

18 U pogledu Komisijine obveze dokazivanja vidjeti na primjer presudu od 13. studenoga 2007., Komisija/Irska (C-507/03, EU:C:2007:676, t. 32.).

19 Austrija se poziva na članak 346. stavak 1. točku (a) UFEU-a samo u pogledu prethodno raspravljenih pirotehničkih dozvola.

1. Općenito

42. Na razini primarnog prava člankom 346. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a jasno je utvrđeno da ni jedna država članica nije obvezna davati informacije ako smatra da bi njihovo otkrivanje bilo suprotno osnovnim interesima njezine sigurnosti. Za razliku od naredne točke (b), točka (a) tog članka već prema svojem tekstu nije ograničena samo na područja oružja, streljiva i ratne opreme, već se njome vrlo općenito štiti osnovne interese sigurnosti država članica te se stoga može primjenjivati i u slučaju nevojnih postupaka nabave, kao što su ugovori o tiskanju o kojima je ovdje riječ²⁰. Ako država članica odbije raspisati javno nadmetanje ili ga inače učiniti javnim, ona u konačnici uskraćuje zainteresiranoj javnosti relevantne informacije o predstojećoj predloženoj nabavi. Time ona dakle odstupa u smislu članka 346. stavka 1. točke (a) UFEU-a od svoje obveze iz prava Unije koje postoji na tom području i odnosi se na davanje informacija.

43. Mogućnost, koja dolazi do izražaja u članku 346. stavku 1. točki (a) UFEU-a i odnosi se na mogućnost odstupanja od obveza za pravo javne nabave, konkretizirana je s aspekta sekundarnog prava, s jedne strane, u članku 13. točki (a) Direktive 2009/81, a, s druge strane, u članku 4. stavku 2. Direktive 92/50, kao i u članku 14. Direktive 2004/18. Iz potonje dvije odredbe, koje su sastavljene na bitno isti način, proizlazi da se odredbe tih direktiva ne primjenjuju na ugovore o javnoj nabavi,

- kada su oni proglašeni tajnima,
- kada njihovo izvršavanje mora biti popraćeno posebnim sigurnosnim mjerama u skladu sa zakonima, drugim propisima ili upravnim odredbama koje su na snazi u dotičnoj državi članici,
- ili kada to zahtijeva zaštita osnovnih interesa te države članice.

44. Pri tome se Austrija poziva samo na zadnja dva slučaja iz članka 4. stavka 2. Direktive 92/50 i članka 14. Direktive 2004/18, dakle na okolnost da prema njezinu mišljenju ugovori o tiskanju, koji su predmet spora, moraju biti popraćeni posebnim sigurnosnim mjerama (drugi slučaj) i da se radi o zaštiti osnovnih interesa države članice (treći slučaj). Nasuprot tomu, Austrija *ne* ističe moguću potrebu za čuvanjem tajne u vezi s ugovorima o tiskanju (prvi slučaj).

45. U biti je člankom 4. stavkom 2. Direktive 92/50, člankom 14. Direktive 2004/18 i člankom 346. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a općenito izražena ista pravna zamisao, i to da je državama članicama dopušteno radi zaštite osnovnih interesa nacionalne sigurnosti da odstupe od obveza iz prava Unije koje u stvarnosti imaju. U skladu s time se preporučuje da se sva ova izuzeća ocijeni zajedno, pri čemu opsežna sudska praksa u vezi s člankom 346. stavkom 1. UFEU-a, to jest njegovom točkom (b), može poslužiti i kao smjernica za shvaćanje članka 4. stavka 2. Direktive 92/50 i članka 14. Direktive 2004/18.

2. Margina prosudbe država članica u odnosu na osnovne interese njihove sigurnosti

46. U slučaju osnovnih interesa nacionalne sigurnosti radi se o pojmu prava Unije koji treba samostalno tumačiti. On obuhvaća i vanjsku sigurnost i unutarnju sigurnost država članica²¹.

20 Kao što u tom smislu Komisija izričito navodi u svojoj interpretativnoj Komunikaciji od 7. prosinca 2006. o primjeni članka 296. Ugovora o osnivanju Europske zajednice (UEZ) u području nabave za obranu (COM(2006) 779 *final*, u daljnjem tekstu također: Komunikacija iz 2006.); u skladu s time članak 296. stavak 1. točka (a) UEZ-a (danas članak 346. stavak 1. točka (a) UFEU-a) „nadilazi obranu i općenito je usmjeren na zaštitu informacija koje države članice ne mogu otkriti, a da ne ugroze osnovne interese svoje sigurnosti” (odjeljak 1. Komunikacije). U sličnom smjeru izgleda da nastoji ići i nezavisni odvjetnik D. Ruiz-Jarabo Colomer u svojem mišljenju u predmetima Komisija/Finska i dr. (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 i C-239/06, EU:C:2009:67, t. 106.).

21 Presude od 26. listopada 1999., Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:523, t. 17.) i od 11. siječnja 2000., Kreil (C-285/98, EU:C:2000:2, t. 17.); vidjeti u istom smislu presude od 10. srpnja 1984., Campus Oil i dr. (72/83, EU:C:1984:256, t. 34. do 36.), od 4. listopada 1991., Richardt i „Les Accessoirs Scientifiques” (C-367/89, EU:C:1991:376, t. 22.), i od 15. prosinca 2009., Komisija/Danska (C-461/05, EU:C:2009:783, t. 51., prva rečenica).

47. Priznato je da svakoj državi članici treba dati široku marginu prosudbe s obzirom na definiciju osnovnih interesa njezine sigurnosti²²; to proizlazi već iz upotrebe riječi „ako smatra” u članku 346. stavku 1. UFEU-a.

48. Međutim, odredbe prava Unije o zaštiti osnovnih interesa nacionalne sigurnosti ne može se tumačiti tako da one državama članicama povjeravaju ovlasti odstupanja od njihovih obveza iz prava Unije samim pozivanjem na navedene interese²³. Naprotiv, na državama je članicama da na dovoljno detaljan način objasne na koje točno interese nacionalne sigurnosti postoji utjecaj i u kojoj bi mjeri poštovanje određenih obveza iz prava Unije konkretno proturječilo ovim interesima sigurnosti.

49. Austrija u ovom slučaju na uvjerljiv način ističe da izdavanje predmetnih službenih isprava utječe na temeljne funkcije države²⁴. Na primjer, putovnice i osobne iskaznice služe dokazivanju identiteta, državljanstva i dobi osoba. U praksi se predočenjem takvih isprava osigurava osobito pravo njihovih imatelja na sudjelovanje u izborima, njihovu slobodu da putuju, borave u drugim državama članicama Europske unije odnosno drugim državama ugovornicama EGP-a i tamo ovisno o okolnostima počnu studirati ili obavljaju profesionalnu djelatnost. Iz vozačke dozvole proizlaze informacije o ovlaštenju njezina imatelja da upravlja motornim vozilima i time da aktivno sudjeluje u cestovnom prometu; u određenim okolnostima nju se može priznati čak i kao dokaz o identitetu.

50. Kao što Austrija točno ističe, prilikom tiskanja ovih i sličnih isprava treba paziti na to da je, kao prvo, zajamčena njihova vjerodostojnost i zaštita od krivotvorenja, da, kao drugo, neovlaštene osobe ne saznaju za sigurnosne mjere za njihovu izradu, da je, kao treće, osigurana pouzdana opskrba državnih službi dotičnim dokumentima, i da je, kao četvrto, zajamčen visok stupanj zaštite osobnih podataka koje se obrađuje prilikom izrade isprava.

51. Čak i ako se slijedi Komisiju i dvoji o tome, može li se i u kojoj mjeri posebno zadnje navedeni aspekt zaštite podataka smatrati pitanjem nacionalne sigurnosti²⁵, ipak je nesporno da u svakom slučaju svi drugi navedeni aspekti – vjerodostojnost i zaštita od krivotvorenja službenih isprava, zaštita sigurnosnih mjera za njihovu izradu i zajamčenost sigurnosti opskrbe – mogu utjecati na osnovne interese nacionalne sigurnosti.

52. Načelno se Austrija dakle smije pozivati na osnovne interese svoje nacionalne sigurnosti i mjere potrebne za njihovu zaštitu, kao što je to navedeno u članku 346. stavku 1. točki (a) UFEU-a, u članku 4. stavku 2. Direktive 92/50 i u članku 14. Direktive 2004/18. Za rješavanje ovog slučaja odlučno je, međutim, pitanje može li se ovim interesima sigurnosti i sigurnosnim mjerama opravdati potpuno odricanje od načina postupanja koji su pravom Unije propisani za sklapanje javnih ugovora. Sada se posvećujem ovom pitanju.

22 Presuda od 30. rujna 2003., Fiocchi munizioni/Komisija (T-26/01, EU:T:2003:248, t. 58.); vidjeti također Komunikaciju iz 2006. (navedenu u bilješki 17.), u skladu s kojom članak 296. UEZ-a (danas članak 346. UFEU-a) državama članicama „priznaje široku marginu prosudbe” prilikom odluke kako će zaštititi osnovne interese svoje sigurnosti (odjeljak 4. Komunikacije) te u skladu s kojom je „pravo država članica da definiraju osnovne interese svoje sigurnosti” (odjeljak 5. Komunikacije).

23 Presude od 16. rujna 1999., Komisija/Španjolska (C-414/97, EU:C:1999:417, t. 22. i 24.), od 15. prosinca 2009., Komisija/Finska (C-284/05, EU:C:2009:778, t. 47.), od 7. lipnja 2012., Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, t. 35.), i od 4. rujna 2014., Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, t. 34.)

24 Vidjeti slična razmatranja Suda u presudi od 15. siječnja 1998., Mannesmann Anlagenbau Austria i dr. (C-44/96, EU:C:1998:4, t. 24) u odnosu na zadaće koje je preuzeo Staatsdruckerei.

25 Komisija naglašava da iako je zaštita podataka važno pitanje od općeg interesa, ona ipak nije obuhvaćena nacionalnom sigurnošću.

3. Iznimna narav mjera za zaštitu osnovnih interesa nacionalne sigurnosti i načelo proporcionalnosti

53. Budući da su člankom 346. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a omogućena odstupanja od temeljnih sloboda, koje u sustavu Ugovorâ imaju temeljno značenje, radi se o izuzeću koje se mora tumačiti restriktivno²⁶. Ovo se na odgovarajući način primjenjuje na članak 4. stavak 2. Direktive 92/50 i članak 14. Direktive 2004/18, koji sa svoje strane predviđaju izuzeća iz područja primjene odredaba prava Unije o sklapanju ugovora o javnoj nabavi i time u konačnici također izuzeća od temeljnih sloboda iz Ugovora²⁷.

54. Prilikom korištenja ovim izuzećima dotična država članica, iako joj je u pitanjima sigurnosti priznata široka margina prosudbe, nije u cijelosti slobodna, već podliježe nadzoru Suda. Ova država članica osobito mora dokazati da su mjere, koje je poduzela, *potrebne* za zaštitu interesa njezine nacionalne sigurnosti²⁸. Dakle, dotična država članica mora se u konačnici podvrgnuti ocjeni proporcionalnosti.

55. Ovdje se Austrija u bitnome oslanja na tri argumenta kako bi obrazložila zašto bi izravna dodjela ugovora o tiskanju Staatsdruckerei, koji su predmet spora, trebala biti opravdana: prvo, zaštita osnovnih interesa nacionalne sigurnosti zahtijeva centralizirano izvršavanje ugovora o tiskanju dodjelom ugovora jednom jedinom poduzetniku, drugo, djelotvoran upravni nadzor nužan je prilikom provedbe ugovora o tiskanju relevantnih za sigurnost, i, treće, izabrani ponuditelj mora kao takav biti dostojan povjerenja. Kao što ću navesti u nastavku, niti jedan od ovih argumenata u konkretnom slučaju ne odolijeva detaljnijem ispitivanju.

a) Zahtjev centraliziranog izvršavanja ugovora o tiskanju

56. Kao prvo, Austrija se poziva na nužnost da ugovore o tiskanju, koji su predmet spora, centralno izvršava jedan jedini poduzetnik. Ovime se austrijskim tijelima olakšava nadzor nad urednim izvršavanjem ugovora o javnoj nabavi uz poštovanje potrebnih mjera za čuvanje tajne i sigurnosnih mjera. Osim toga, smanjuje se opasnost da neovlaštene osobe saznaju za ove sigurnosne mjere ili da neovlaštene osobe dođu u posjed osjetljivog materijala (na primjer, obrazaca za putovnice ili dozvole boravka).

57. Doduše, centralizacija izvršavanja ugovora može se u slučaju kao što je ovaj smatrati, iz razloga koje je Austrija navela, doprinosom zaštiti osnovnih interesa nacionalne sigurnosti, i možda također doprinosom zaštiti podataka. Međutim, argument centralizacije u konačnici je samo prikladan da se razjasni, zašto se ugovore o tiskanju, koji su predmet spora, *uvijek* povjerava *samo jednom jedinom* poduzetniku (a ne više njih istodobno). Nasuprot tomu, pozivanjem na zahtjev centralizacije ne može se uvjerljivo obrazložiti, zašto bi za zaštitu osnovnih interesa nacionalne sigurnosti bilo nužno ugovor *uvijek* dodijeliti *samo istom poduzetniku*.

58. Čak niti članak 3. stavak 2. Uredbe br. 2252/2004, koji je Austrija istaknula, ne dovodi do drugačije ocjene. Točno je da su navedenom odredbom države članice obvezane odrediti *jedno tijelo nadležno* za tiskanje putovnica i putnih isprava. No, u toj odredbi nije ništa navedeno o načinu na koji države članice odabiru ta nadležna tijela. Konkretno, njoj se uopće ne protivi prethodno provođenje postupka nabave uz poštovanje zahtjeva prava Unije. To potvrđuje i pogled na ukupni kontekst u kojem se

26 Presude od 15. prosinca 2009., Komisija/Finska (C-284/05, EU:C:2009:778, t. 48.) i Komisija/Danska (C-461/05, EU:C:2009:783, t. 52.), kao i od 7. lipnja 2012., Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, t. 35.).

27 Vidjeti u tom smislu presudu od 7. lipnja 2012., Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, t. 35.) u odnosu na članak 10. Direktive 2004/18.

28 Presude od 16. rujna 1999., Komisija/Španjolska (C-414/97, EU:C:1999:417, t. 22. i 24.), od 15. prosinca 2009., Komisija/Finska (C-284/05, EU:C:2009:778, t. 48. i 49.), od 8. travnja 2008., Komisija/Italija (C-337/05, EU:C:2008:203, osobito t. 53.), od 2. listopada 2008., Komisija/Italija (C-157/06, EU:C:2008:530, t. 31.), i od 7. lipnja 2012., Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, t. 45.); slično je navedeno i u Komunikaciji iz 2006. (navedeno u bilješki 17., odjeljak 5.) prema kojoj treba dokazati, zašto je u posebnom slučaju *nužno* da se radi zaštite osnovnih interesa sigurnosti ne primijene odredbe o javnoj nabavi.

navedena odredba nalazi. Kao što to proizlazi iz njezine uvodne izjave 4., Uredba br. 2252/2004 ograničena je na usklađivanje sigurnosnih obilježja za putovnice i putne isprave, dok određivanje nadležnih tijela od strane država članica izričito podliježe relevantnim odredbama prava Unije. Upravo ovim odredbama prava Unije, u čije poštovanje Uredba br. 2252/2004 ne dira, pripada osobito pravo javne nabave, kao što proizlazi iz temeljnih sloboda i iz direktive 92/50 i 2004/18.

b) Zahtjev djelotvornog upravnog nadzora

59. Kao drugo, Austrija naglašava djelotvoran upravni nadzor u vezi s izradom predmetnih isprava. I iz tog je razloga opravdano povjeriti Staatsdruckereiu ugovore o tiskanju koji su predmet spora.

60. U vezi s time valja primijetiti da osjetljiva narav ovih ugovora o tiskanju nedvojbeno može učiniti nužnom provedbu strogo, također i nenajavljenog upravnog nadzora nad poduzetnikom kojemu je ugovor dodijeljen. Međutim, Austrija smije s tim u vezi donijeti samo takve mjere koje su stvarno potrebne da se zajamči djelotvornost ovog nadzora. Način postupanja, koji dovodi do toga da se sve moguće ponuditelje različite od Staatsdruckereia unaprijed isključi iz sklapanja ugovora, prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje legitimnog cilja djelotvornog nadzora.

61. Austrija prigovara da prema važećoj pravnoj situaciji, točnije rečeno prema članku 6. stavku 3. Staatsdruckereigesetza 1996, njezina tijela imaju *javne* nadzorne ovlasti samo prema Staatsdruckereiu, ali ne i prema drugim poduzetnicima. Konkretno, u slučaju problema ne može se prema inozemnim poduzetnicima postupati na temelju javnih ovlasti, nego u najboljem slučaju na temelju građanskog prava.

62. No, taj prigovor nije uvjerljiv. Doduše, ne može se osporiti da upravo javne nadzorne ovlasti za zaštitu osnovnih interesa nacionalne sigurnosti mogu biti potrebne jer su djelotvornije od nadzornih prava koja su u ugovoru uvjetovana isključivo na temelju građanskog prava. Doduše, ova okolnost ne opravdava, uzeta sama za sebe, da se postojeće zahtjeve prava Unije na području sklapanja ugovora o javnoj nabavi u cijelosti zanemari i uvijek unaprijed u obzir uzme samo *određenog poduzetnika*, Staatsdruckerei, kao izabranog ponuditelja.

63. Umjesto toga, odnosna država članica, ovdje: Austrija, mora uspostaviti što pravedniju ravnotežu između svojih potreba za nadzorom uvjetovanih sigurnošću, s jedne strane, i svojih obveza iz prava Unije, s druge strane. S tim u vezi bi s obzirom na pravo javne nabave svakako u obzir došle manje restriktivne mjere kojima bi se i poduzetnicima različitim od Staatsdruckereia dopustilo da se nadmeću za ugovore o tiskanju koji su predmet spora:

- umjesto da poduzetnike sa sjedištem u drugim državama ugovornicama EGP-a u cijelosti isključi iz sklapanja ugovora, Austrija bi svim zainteresiranim osobama mogla po potrebi postaviti uvjet da u slučaju dodjele predmetne ugovore o tiskanju izvršavaju u poslovnoj jedinici u tuzemstvu²⁹, da osobne podatke koje pri tome pribave obrađuju isključivo u tuzemstvu te da niti takve podatke niti sigurnosno relevantne informacije ne prenose preko inozemnih podatkovnih linija ili poslužitelja niti da ih prosljeđuju u poslovne jedinice koje se nalaze u inozemstvu ili čak inozemnim tijelima.
- i umjesto da javne nadzorne ovlasti, kao što su one u članku 6. stavku 3. Staatsdruckereigesetza 1996, predvidi samo u odnosu na Staatsdruckerei, austrijski zakonodavac bi nadležna državna tijela mogao vrlo općenito ovlastiti da takav nadzor provode nad svim poduzetnicima s poslovnim jedinicama u tuzemstvu, ako tamo izvršavaju ugovore o tiskanju koji su relevantni za sigurnost.

²⁹ Iako takav zahtjev za poslovnu jedinicu u tuzemstvu predstavlja *de facto* negaciju slobode pružanja usluga, države članice ipak mogu, vrlo iznimno, postaviti takav zahtjev, ako dokažu da je to nužno za potreban upravni nadzor (vidjeti presudu od 4. prosinca 1986., Komisija/Njemačka, 205/84, EU:C:1986:463, t. 52. u vezi s t. 54. zadnjom rečenicom).

c) *Zahtjev povjerljivosti izabranog ponuditelja*

64. Kao treće i posljednje, Austrija tvrdi da su ugovori o tiskanju, koji su predmet spora, povjereni Staatsdruckereiu posebno stoga što između tog poduzetnika i nadležnih državnih tijela postoji poseban odnos povjerenja.

65. Točno je da radi zaštite osnovnih interesa sigurnosti države članice može biti potrebno da se krug kandidata koje treba uzeti u obzir u svrhu sklapanja ugovora o javnoj nabavi ograniči na one poduzetnike koje se smatra posebno pouzdanima i dostojnima povjerenja.

66. No, temeljnoj misli europskog unutarnjeg tržišta općenito i prava javne nabave posebno, očito bi proturječila okolnost³⁰ da država članica takoreći proizvoljno jednog jedinog poduzetnika, osobito svojeg ranijeg državnog, a sada privatiziranog „povijesnog” pružatelja usluga na određenom području, smatra na temelju misli vodilje „poznat i prokušan” posebno pouzdanim i dostojnim povjerenja, dok svim drugim poduzetnicima unaprijed poriče pouzdanost i dostojnost povjerenja ili ih barem dovodi u pitanje.

67. To osobito potvrđuje usporedba s ugovorima o javnoj nabavi u vojnom i sigurnosno-političkom području koji se također odnose na vrlo osjetljiva pitanja te ih se ipak u pravilu treba podvrgnuti postupku nabave prema zahtjevima prava Unije³¹. Sud je osobito već odlučio da nužnost da se predvidi obvezu čuvanja tajne ni na koji način ne sprečava sklapanje ugovora u postupku nadmetanja³². Pravilima prava Unije o sklapanju ugovora o javnoj nabavi javnim se naručiteljima daje dovoljno manevarskog prostora za nužne sigurnosne mjere i mjere čuvanja tajne na osjetljivom području, bilo u postupku do odabira najprikladnijeg ponuditelja ili kasnije u stadiju izvršenja ugovora.

68. Tako ništa ne sprečava javne naručitelje da prilikom sklapanja osjetljivih ugovora o javnoj nabavi, kao što su ovdje sporni ugovori o izradi službenih isprava, postave osobito visoke zahtjeve u pogledu sposobnosti i pouzdanosti izabranih ponuditelja, da shodno tomu sastave uvjete nadmetanja i ugovore o uslugama i da od natjecatelja zahtijevaju potrebne dokaze. Osim toga, izabranim se ponuditeljima može radi izvršenja ugovora o tiskanju postaviti uvjete, koji osobito mogu obuhvaćati mjere zaštite podataka, mjere čuvanja tajne i sigurnosne mjere i upravni nadzor kojemu se treba podvrgnuti, uključujući sigurnosnu provjeru svih radnika koji sudjeluju u izvršenju ugovora o javnoj nabavi. No, sve to ne znači da izrada službenih isprava predstavlja ugovor o javnoj nabavi *intuitu personae* koji mora izvršiti samo određena osoba.

69. Na usmenoj raspravi Austrija je upozorila da inozemni poduzetnici ne mogu u cijelosti izbjeći intervenciju tijela svoje odnosne zemlje podrijetla i djelomično su čak dužni surađivati s tamošnjim tajnim službama, i to čak i onda kada ugovore o javnoj nabavi izvršavaju iz tuzemne poslovne jedinice. Stoga takvi poduzetnici kao izabrani ponuditelji ne bi dolazili u obzir u pogledu osjetljivih ugovora o tiskanju kao što su oni koji su predmet ovog spora.

70. Kao što sam već navela na drugom mjestu³³, određena se odstupanja od postupaka nabave propisanih pravom Unije zaista može opravdati time da inozemnim poduzetnicima ili poduzetnicima koje nadziru stranci, država članica ne želi bez daljnjeg otkriti sigurnosno relevantne informacije, osobito kada se radi o poduzetnicima ili osobama iz trećih zemalja. Država članica može također legitimno osigurati da u pogledu svoje opskrbe osjetljivom robom ne dođe u ovisnost o trećoj zemlji ili poduzetniku iz treće zemlje.

30 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, glavni cilj pravila prava Unije iz područja javne nabave sastoji se od ostvarivanja slobode poslovnog nastana i slobodnog kretanja robe i usluga te otvaranja nenarušenom tržišnom natjecanju u svim državama članicama; vidjeti, *ex multis*, presude od 16. prosinca 2008., *Michaniki* (C-213/07, EU:C:2008:731, t. 39. i 53.), i od 8. prosinca 2016., *Undis Servizi* (C-553/15, EU:C:2016:935, t. 28.).

31 Vidjeti o tome članak 10. Direktive 2004/18 i općenito Direktivu 2009/81.

32 Presude od 8. travnja 2008., *Komisija/Italija* (C-337/05, EU:C:2008:203, t. 52.) i od 2. listopada 2008., *Komisija/Italija* (C-157/06, EU:C:2008:530, t. 30.); vidjeti u istom smislu presudu od 7. lipnja 2012., *Insinööri* (C-615/10, EU:C:2012:324, t. 45. na kraju).

33 Vidjeti s tim vezi moje mišljenje u predmetu *Insinööri* (C-615/10, EU:C:2012:26, t. 66.).

71. Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, mjerom se može osigurati ostvarivanje iznesenog cilja samo ako istinski odgovara težnji da ga se dosljedno i sustavno ostvari³⁴. U ovom slučaju Austrija, koliko je vidljivo, nije poduzela nikakve mjere kojima bi se djelotvorno moglo spriječiti da Staatsdruckerei dospije pod nadzor inozemnih imatelja udjela ili da postane društvo kći inozemne pravne osobe. Austrijska država nije u Staatsdruckereiu ishodila sigurnosno-politički motivirana prava suodlučivanja u obliku jedne posebne dionice (takozvana zlatna dionica)³⁵, niti je iz sigurnosno-političkih razloga podvrgnula otuđenje poslovnih udjela u Staatsdruckereiu bilo kakvim ograničenjima.

72. U ovim okolnostima ne postoji sigurnosno-političko opravdanje za to što Austrija izričito odbija da pored svojeg „povijesnog” pružatelja usluga i druge poduzetnike, bilo druge poduzetnike iz Austrije ili iz preostalih država ugovornica EGP-a, uzme u obzir kao izabrane ponuditelje.

C. Sažetak

73. Sve u svemu, tužbu Komisije treba stoga odbiti u dijelu u kojem se odnosi na sklapanje ugovora o tiskanju pirotehničkih dozvola. Njezinu tužbu treba u cijelosti prihvatiti u odnosu na sve ostale dijelove predmeta spora i utvrditi da je Austrija počinila povredu Ugovora koju Komisija ističe.

VI. Troškovi

74. U skladu s člankom 138. stavkom 3. prvom rečenicom Poslovnika, načelno svaka stranka snosi vlastite troškove, ako stranke, kao ovdje, djelomično uspiju u svojim zahtjevima. Međutim, ako se to čini opravdanim u danim okolnostima, Sud može na temelju druge rečenice te odredbe odlučiti da, osim vlastitih troškova, jedna stranka snosi i dio troškova druge stranke.

75. Prema rješenju koje sam predložila Komisija je uspjela u pretežitom dijelu dok argumente Austrije treba prihvatiti samo u pogledu malog dijela predmeta spora, u slučaju u kojem se radi samo o pirotehničkim dozvolama. S obzirom na to čini mi se da je u ovom slučaju primjereno Austriji, pored snošenja vlastitih troškova, naložiti snošenje i tri četvrtine troškova Komisije, dok će Komisija snositi jednu četvrtinu vlastitih troškova.

VII. Zaključak

76. S obzirom na prethodna razmatranja predlažem Sudu da odluči na sljedeći način:

1. Republika Austrija povrijedila je svoje obveze iz direktiva 92/50/EEZ i 2004/18/EZ time što je,
 - s jedne strane, zadržala na snazi odredbe kao što je članak 2. stavak 3. Staatsdruckereigesetza 1996 (Zakon o državnoj tiskari iz 1996.) iz kojih proizlazi obveza za javne naručitelje da ugovore o tiskanju u pogledu izrade određenih službenih isprava dodjeljuju društvu Österreichische Staatsdruckerei GmbH, te

³⁴ Presude od 10. ožujka 2009., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, t. 55.), od 17. studenoga 2009., Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, EU:C:2009:709, t. 42.), i od 13. srpnja 2016., Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, t. 33.). Ova sudska praksa, koja se odnosi na temeljne slobode, mora važiti i za odredbe sekundarnog prava o sklapanju ugovora o javnoj nabavi, osobito jer one služe ostvarenju temeljnih sloboda (vidjeti s tim u vezi moje mišljenje u predmetu Persidera, C-112/16, EU:C:2017:250, t. 66. s bilješkom 46.).

³⁵ Vidjeti o tome, na primjer, presudu od 4. lipnja 2002., Komisija/Belgija (C-503/99, EU:C:2002:328).

- što je, s druge strane, konkretne ugovore o uslugama za izradu putovnica s čipom, putovnica za slučaj nužde, dozvola boravka, osobnih iskaznica, vozačkih dozvola u formatu kreditne kartice i prometnih dozvola u formatu kreditne kartice, izravno dodijelila navedenom Staatsdruckerei bez postupka nabave.
2. U preostalom dijelu tužba se odbija.
 3. Republika Austrija snosi vlastite troškove kao i tri četvrtine troškova Europske komisije. Europska komisija snosi jednu četvrtinu vlastitih troškova.