



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

10. studenoga 2022.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javni sustav najma električnih osobnih vozila i zajedničkog korištenja njima – Razlikovanje pojmova ‚koncesija za usluge‘ i ‚javna nabava usluga‘ – Direktiva 2014/23/EU – Članak 5. točka 1. podtočka (b) – Članak 20. stavak 4. – Pojam ‚mješoviti ugovori‘ – Članak 8. – Utvrđivanje vrijednosti koncesije za usluge – Kriteriji – Članak 27. – Članak 38. – Direktiva 2014/24/EU – Članak 2. stavak 1. točke 5. i 8. – Provedbena uredba (EU) 2015/1986 – Prilog XXI. – Mogućnost nalaganja uvjeta koji se odnosi na registraciju poslovne djelatnosti koja je utvrđena na temelju nacionalnog prava – Nemogućnost nalaganja tog uvjeta svim članovima privremenog udruženja poduzetnika – Uredba (EZ) br. 2195/2002 – Članak 1. stavak 1. – Obveza da se u dokumentaciji o koncesiji upućuje isključivo na ‚Jedinstveni rječnik javne nabave‘ – Provedbena uredba (EZ) br. 1893/2006 – Članak 1. stavak 2. – Nemogućnost da se u dokumentaciji o koncesiji upućuje na nomenklaturu ‚NACE Rev. 2‘”

U predmetu C-486/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Državna revizijska komisija za reviziju postopkov oddaje javnih naročil (Državna revizijska komisija za reviziju postupaka javne nabave, Slovenija), odlukom od 2. kolovoza 2021., koju je Sud zaprimio 9. kolovoza 2021., u postupku

**SHARENGO najem in zakup vozil d. o. o.**

protiv

**Mestne občine Ljubljana,**

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: N. Piçarra, u svojstvu predsjednika vijeća, N. Jääskinen i M. Gavalec (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Mestnu občinu Ljubljana, R. Kokalj, *odvetnik*,

\* Jezik postupka: slovenski

- za češku vladu, L. Halajová, M. Smolek i J. Vlácil, u svojstvu agenata,
- za austrijsku vladu, A. Posch, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, U. Babovič, M. Kocjan, A. Kraner, P. Ondrůšek i G. Wils, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,  
donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. stavka 1., članka 5. točke 1. podtočke (b), članka 8. stavaka 1. i 2. te članka 38. stavka 1. 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 2018., L 181, str. 88.; SL 2018., L 82, str. 17.), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2019/1827 od 30. listopada 2019. (SL 2019., L 279, str. 23.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/23), članka 2. stavka 1. točaka 5. i 9., članka 3. stavka 4. trećeg podstavka, članka 4. točaka (b) i (c), članka 18. stavka 1. te članka 58. stavaka 1. i 2. 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.; SL 2020., L 406, str. 67.), kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2019/1828 od 30. listopada 2019. (SL 2019., L 279, str. 25.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2014/24), Uredbe (EZ) br. 2195/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. studenoga 2002. o Jedinstvenom rječniku javne nabave (CPV) (SL 2002., L 340, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 37.), Priloga I. Uredbi (EZ) br. 1893/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o utvrđivanju statističke klasifikacije ekonomskih djelatnosti NACE Revision 2 te izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3037/90 kao i određenih uredbi EZ-a o posebnim statističkim područjima (SL 2006., L 393, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 30., str. 229.), kao i Priloga XXI. Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2015/1986 od 11. studenoga 2015. o utvrđivanju standardnih obrazaca za objavljivanje obavijesti u području javne nabave i stavljanju izvan snage Provedbene uredbe (EU) br. 842/2011 (SL 2015., L 296, str. 1. i ispravak SL 2017., L 172, str. 36.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva SHARENGO najem in zakup vozil d. o. o. (u daljnjem tekstu: društvo Sharengo) i Mestne občine Ljubljana (mjesna općina Ljubljana, Slovenija) (u daljnjem tekstu: općina Ljubljana) u vezi s njezinom objavom poziva na nadmetanje za odabir koncesionara radi provedbe projekta uspostave javnog sustava najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima na području te općine i upravljanja tim sustavom.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

#### *Direktiva 2014/23*

3 Uvodne izjave 1., 4., 8., 18., 20. i 52. Direktive 2014/23 glase:

„(1) Nepostojanje jasnih pravila na razini Unije koja bi uređivala dodjelu ugovora o koncesiji dovodi do pravne nesigurnosti i do prepreka slobodnoj nabavi usluga te uzrokuje narušavanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta. Rezultat toga je da su gospodarski subjekti, posebice mala i srednja poduzeća (MSP-ovi), lišeni svojih prava unutar unutarnjeg tržišta i propuštaju važne poslovne prilike, a javne vlasti možda ne iskorištavaju najbolje javne financije kako bi građani Unije imali koristi od kvalitetnih usluga po najboljim cijenama. Odgovarajući, uravnotežen i fleksibilan pravni okvir za dodjelu koncesija osigurao bi učinkovit i nediskriminirajući pristup tržištu svim gospodarskim subjektima Unije, kao i pravnu sigurnost koja daje prednost javnim ulaganjima u infrastrukture i strateške usluge za građane. Takav pravni okvir omogućio bi i veću pravnu sigurnost gospodarskim subjektima i mogao bi biti temelj i sredstvo za daljnje otvaranje međunarodnih tržišta javne nabave i poticanje svjetske trgovine. Posebna važnost treba se dati poboljšanju mogućnosti pristupa malih i srednjih poduzetnika tržištima koncesija Unije.

[...]

(4) Dodjela koncesija za javne radove trenutno podliježe temeljnim pravilima Direktive 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća [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.)], dok dodjela koncesija za usluge s prekograničnim interesom podliježe načelima Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), posebice načelu slobodnog kretanja robe, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, kao i načelima koja iz toga proizlaze, poput načela jednakog postupanja, nediskriminacije, međusobnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti. Postoji rizik od pravne nesigurnosti povezane s divergentnim tumačenjima načela Ugovora od strane nacionalnih zakonodavaca te rizik od velikih neujednačenosti među zakonodavstvima raznih država članica. Ovaj je rizik potvrdila široka sudska praksa Suda Europske unije, ali koja je ipak samo djelomično obuhvatila određene aspekte dodjele ugovora o koncesijama.

[...]

(8) Za koncesije čija je vrijednost jednaka ili veća od određene vrijednosti, prikladno je osigurati minimalnu razinu koordinacije nacionalnih postupaka za dodjelu takvih ugovora na temelju načela UFEU-a kako bi se zajamčilo otvaranje koncesija za natječaje i odgovarajuća pravna sigurnost. Ove koordinirajuće odredbe trebale bi se ograničiti na ono što je nužno za postizanje prethodno spomenutih ciljeva i osigurati određeni stupanj fleksibilnosti. Državama članicama trebalo bi omogućiti da dovrše i još bolje oblikuju ove odredbe ako smatraju da je to prikladno, posebice kako bi se bolje osigurala usklađenost s gore utvrđenim načelima.

[...]

- (18) Poteškoće koje se odnose na tumačenje koncepata koncesije i javnog ugovora uzrokuju neprekidne pravne nesigurnosti među zainteresiranim stranama te su potaknule brojne presude Suda Europske unije. Stoga bi trebalo pojasniti definiciju koncesije, posebice upućujući na koncept operativnog rizika. Osnovno obilježje koncesije, prava na iskorištavanje radova ili usluga, uvijek podrazumijeva prijenos operativnog rizika gospodarske prirode na koncesionara koji uključuje mogućnost da se ulaganja možda neće nadoknaditi, kao ni troškovi nastali u dodijeljenom izvođenju radova ili pružanju usluga u normalnim radnim uvjetima, čak i ako dio rizika snosi javni naručitelj ili naručitelj. Primjena posebnih pravila koja uređuju dodjelu koncesija ne bi bila opravdana u slučaju da javni naručitelj ili naručitelj oslobodi gospodarski subjekt od svakog potencijalnog gubitka jamčeći minimalni prihod, jednak ili viši od uložениh sredstava i troškova koje gospodarski subjekt ima u odnosu na izvršenje ugovora. Istodobno, trebalo bi pojasniti da bi se određeni aranžmani koji su [...] isključivo plaćeni od strane javnog naručitelja ili naručitelja trebali nazivati koncesijama u slučajevima kada nadoknada uložениh sredstava ili troškova koje je imao subjekt pri izvršenju radova ili pružanju usluga ovisi o stvarnoj potražnji za uslugom ili imovinom ili ponudi usluge ili imovine.

[...]

- (20) Operativni rizik trebao bi proizlaziti iz čimbenika koji su izvan kontrole stranaka. Rizici poput onih koji su povezani s lošim upravljanjem, neispunjavanjem ugovornih obveza od strane gospodarskih subjekata ili s razlozima više sile nisu presudni u klasifikaciji za koncesiju, jer su ti rizici sastavni dio svakog ugovora, bilo da se radi o ugovoru o javnoj nabavi ili o koncesiji. Operativni rizik trebalo bi se shvatiti kao rizik od izlaganja nepredvidivim promjenama tržišta, koji se mogu sastojati od rizika potražnje ili rizika ponude, ili i rizika potražnje i rizika ponude. Rizik potražnje tumači se kao rizik koji je povezan sa stvarnom potražnjom za radovima i uslugama koji su predmet ugovora. Rizik ponude tumači se kao rizik povezan s pružanjem radova ili usluga koji su predmet ugovora, posebice rizik da pružanje usluga ne odgovara potražnji. U svrhu ocjenjivanja operativnog rizika, neto sadašnja vrijednost svih ulaganja, troškova i prihoda koncesionara trebala bi se uzeti u obzir na dosljedan i ujednačen način.

[...]

- (52) Trajanje koncesije trebalo bi biti ograničeno kako bi se izbjeglo sprječavanje pristupa tržištu i ograničavanje tržišnog natjecanja. Osim toga, koncesije izuzetno dugog trajanja vjerojatno će rezultirati zatvaranjem pristupa tržištu čime se ugrožava slobodno kretanje usluga i sloboda poslovnog nastana. Međutim, takvo se trajanje može opravdati ako je neophodno da se koncesionaru omogući nadoknada ulaganja planiranih za izvršenje koncesije, kao i povrat uloženog kapitala. Sukladno tome, za koncesije koje traju dulje od pet godina trajanje bi trebalo ograničiti na razdoblje u kojem se očekuje da bi, u normalnim uvjetima rada, koncesionar mogao nadoknaditi ulaganja u izvođenje radova i usluga te ostvariti povrat uloženog kapitala, uzimajući u obzir posebne ciljeve ugovora koje je koncesionar postigao kako bi ispunio uvjete vezano uz, na primjer, kvalitetu ili cijenu za korisnike. Procjena bi trebala biti valjana u trenutku dodjele koncesije. Trebalo bi biti moguće uključiti početna i daljnja ulaganja koja se smatraju nužnima za upravljanje koncesijom, posebno rashode za infrastrukturu, autorska prava, patente, opremu, logistiku, najam, obuku osoblja i početne izdatke. Najdulje trajanje koncesije trebalo bi biti naznačeno u

dokumentima o koncesiji osim ako se trajanje ne koristi kao kriterij dodjele ugovora. Javni naručitelji i naručitelji trebali bi uvijek moći dodijeliti koncesiju za razdoblje kraće od onog potrebnog za nadoknadu ulaganja, uz uvjet da s njima poveza]na naknada ne isključuje operativni rizik.”

4 Člankom 1. te direktive, naslovljenim „Predmet i područje primjene”, određuje se:

„1. Ovom se Direktivom utvrđuju pravila o postupcima nabave koju provode javni naručitelji i naručitelji putem koncesije, čija procijenjena vrijednost nije manja od praga navedenog u članku 8.

2. Ova se Direktiva primjenjuje na dodjelu koncesija za radove ili usluge gospodarskim subjektima od strane:

(a) javnih naručitelja;

[...]”

5 U skladu s člankom 3. navedene direktive, naslovljenim „Načelo jednakog postupanja, nediskriminacije i transparentnosti”:

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

Koncept postupka dodjele koncesije, uključujući procjenu vrijednosti, nije osmišljen s namjerom da ga se isključi iz područja primjene ove Direktive ili da se određenim gospodarskim subjektima ili određenim radovima, robi ili uslugama nepravredno daje prednost ili da ih se stavlja u nepovoljan položaj.

[...]”

6 Člankom 5. Direktive 2014/23, naslovljenim „Definicije”, predviđa se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚koncesije’ znači koncesije [za] radov[e] ili koncesije [za] uslug[e], kako je definirano u točkama (a) i (b):

[...]

(b) ‚koncesija [za] uslug[e]’ znači ugovor kojim se ostvaruje novčani interes, a sklapa se u pisanom obliku posredstvom kojeg jedan javni naručitelj ili naručitelj ili više njih povjeravaju pružanje usluga ili upravljanje uslugama koje nisu izvođenje radova iz točke (a) jednom gospodarskom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja.

Dodjela koncesije [za] radov[e] ili uslug[e] uključuje prijenos na koncesionara operativnog rizika u iskorištavanju tih radova ili usluga koji obuhvaća rizik potražnje ili rizik ponude ili oboje. Smatra se da koncesionar preuzima operativni rizik kada se, u normalnim uvjetima rada, ne jamči nadoknada ulaganja ili troškova nastalih u izvođenju radova ili pružanju usluga koje su predmet koncesije. Dio rizika prenesen na koncesionara uključuje stvarno izlaganje nepredvidivim promjenama tržišta, tako da bilo kakav potencijalni procijenjeni gubitak koji je pretrpio koncesionar nije tek nominalan i zanemariv.

[...]"

- 7 Iz članka 8. te direktive, naslovljenog „Prag i metode izračunavanja procijenjene vrijednosti koncesija”, proizlazi:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na koncesije čija je vrijednost jednaka ili veća od 5 350 000 [eura].

2. Vrijednost koncesije je ukupni promet koncesionara ostvaren tijekom trajanja ugovora, bez PDV-a, kako ga je procijenio javni naručitelj ili naručitelj, s obzirom na radove i usluge koji su predmet koncesije, kao i robu koja je vezana uz te poslove i usluge.

[...]

3. Procijenjena vrijednost koncesije izračunava se objektivnom metodom utvrđenom u dokumentaciji o koncesiji. Prilikom izračunavanja procjene vrijednosti koncesije, javni naručitelji i naručitelji, [ovisno o slučaju], posebno uzimaju u obzir:

(a) vrijednost bilo kojeg oblika opcije i bilo koje produljenje trajanja koncesije;

(b) prihod prikupljen kada korisnik radova ili usluga plaća naknade i [novčane] kazne, a koj[e] [nisu] [...] prikupljen[e] [za račun] javnog naručitelja ili naručitelja;

(c) plaćanja od javnog naručitelja ili naručitelja ili bilo kojeg tijela javne vlasti odnosno bilo kakva financijska prednost u bilo kojem obliku koju je jedno od navedenih tijela dodijelilo koncesionaru uključujući naknadu za usklađivanje s obvezom javne usluge i subvencioniranje javnog ulaganja;

[...]"

- 8 U skladu s člankom 18. navedene direktive, naslovljenim „Trajanje koncesije”:

„1. Trajanje koncesije je ograničeno. Javni naručitelj ili naručitelj procjenjuje trajanje na temelju traženih radova ili usluga.

2. Za koncesije koje traju više od pet godina, najdulje trajanje koncesije neće prelaziti vrijeme u kojem se očekuje da bi koncesionar mogao nadoknaditi uložena sredstva za izvršenje radova ili pružanje usluga te ostvariti povrat uloženog kapitala uzimajući u obzir ulaganja potrebna za ostvarivanje posebnih ciljeva ugovora.

Ulaganja uzeta u obzir za potrebe izračuna uključuju i početna ulaganja i ulaganja tijekom trajanja koncesije.”

- 9 Člankom 20. iste direktive, naslovljenim „Mješoviti ugovori”, određuje se:

„[...]

2. Kada su razni dijelovi određenog ugovora objektivno odvojivi, primjenjuju se stavci 3. i 4.; kada razni dijelovi određenog ugovora objektivno nisu odvojivi, primjenjuje se stavak 5.

[...]

U slučaju ugovora čija je namjera obuhvatiti nekoliko djelatnosti, jedna od kojih podliježe ili Prilogu II. ovoj Direktivi ili Direktivi 2014/25/EU [Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243.)], primjenjive odredbe utvrđuju se u skladu s člankom 22. ove Direktive, odnosno člankom 6. Direktive [2014/25].

[...]

4. U slučaju mješovitih ugovora koji obuhvaćaju elemente koncesija, kao i elemente javnih ugovora obuhvaćenih Direktivom [2014/24], ili ugovora obuhvaćenih Direktivom [2014/25], mješoviti ugovor dodjeljuje se u skladu s Direktivom [2014/24], odnosno Direktivom [2014/25].

[...]”

- 10 Člankom 26. Direktive 2014/23, naslovljenim „Gospodarski subjekti”, u stavku 2. predviđa se:

„Skupine gospodarskih subjekata, uključujući privremena udruženja, mogu sudjelovati u postupcima dodjele koncesije. Javni naručitelji ili naručitelji ne mogu od njih tražiti da za podnošenje ponude ili zahtjeva za sudjelovanje imaju određeni pravni oblik.

Kada je to potrebno, javni naručitelji ili naručitelji mogu u dokumentaciji o koncesiji pojasniti način na koji skupine gospodarskih subjekata moraju ispuniti zahtjeve vezane uz gospodarski i financijski položaj ili tehničku i stručnu sposobnost navedenu u članku 38. ako je to opravdano objektivnim razlozima i ako je razmjerno. Države članice mogu uspostaviti standardne uvjete za to kako skupine gospodarskih subjekata trebaju ispuniti te zahtjeve. Svaki uvjet za provedbu koncesije od strane takvih skupina gospodarskih subjekata koji je različit od onih propisanih za pojedinačne sudionike također mora biti opravdan objektivnim razlozima i mora biti razmjeran.”

- 11 Člankom 27. te direktive, naslovljenim „Nomenklature”, u stavku 1. predviđa se:

„Pri svakom upućivanju na nomenklature u kontekstu dodjele koncesija koristi se ‚Jedinstveni rječnik javne nabave (CPV)‘ kako je [donesen] Uredbom [br. 2195/2002].”

- 12 Člankom 31. navedene direktive, naslovljenim „Obavijest o koncesiji”, u stavku 2. predviđa se:

„Obavijesti o koncesiji sadržavaju informacije iz Priloga V. i, ako je potrebno, sve druge informacije koje javni naručitelj ili naručitelj smatra korisnima, u skladu s oblikom standardnih obrazaca.”

- 13 Prilogom V. toj direktivi, naslovljenim „Podaci koje trebaju sadržavati obavijesti o koncesijama iz članka 31.”, određuje se:

„[...]”

„4. Opis koncesije: priroda i raspon radova, priroda i raspon usluga, opseg ili naznaka vrijednosti i, ako je moguće, trajanje ugovora. Ako je koncesija razdijeljena u grupe, ti podaci moraju se navesti zasebno za svaku grupu. Prema potrebi, opis svih mogućnosti.

5. CPV oznaka. Ako je koncesija razdijeljena u grupe, ti podaci moraju se navesti zasebno za svaku grupu.

[...]

7. Uvjeti za sudjelovanje, uključujući:

[...]

(b) prema potrebi, podatak o tome je li pružanje usluge zakonom ili drugim propisom rezervirano za određenu struku; upućivanje na relevantni zakon ili propis,

(c) prema potrebi, popis i kratki opis kriterija za odabir; minimalna razina ili minimalne razine standardâ koje se mogu zahtijevati; naznaka o traženim podacima (osobne izjave, dokumentacija).”

14 Člankom 37. Direktive 2014/23, naslovljenim „Postupovna jamstva”, predviđa se:

„[...]

2. Javni naručitelj ili naručitelj dužan je pružiti:

(a) u obavijesti o koncesiji, opis koncesije i uvjeta sudjelovanja;

(b) u obavijesti o koncesiji, poziv na podnošenje ponude ili u drugim dokumentima o koncesiji, opis kriterija dodjele i, prema potrebi, minimalne zahtjeve koje je potrebno ispuniti.

[...]

4. Javni naručitelj ili naručitelj dužan je svim sudionicima dostaviti opis predviđene organizacije postupka i indikativni rok završetka. Svi sudionici obavještavaju se o svakoj izmjeni te se, u mjeri u kojoj se ona tiče elemenata objavljenih u obavijesti o koncesiji, o njoj informiraju svi gospodarski subjekti.

[...]”

15 Člankom 38. te direktive, naslovljenim „Odabir natjecatelja i kvalitativna ocjena natjecatelja”, predviđa se:

„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.

2. S ciljem ispunjavanja uvjeta sudjelovanja utvrđenih u stavku 1., gospodarski se subjekt može, prema potrebi i za određenu koncesiju, osloniti na kapacitete drugih subjekata, bez obzira na pravnu prirodu svojih veza s njima. Ako se gospodarski subjekt želi osloniti na [kapacitete] drugih



subjekata, mora javnom naručitelju ili naručitelju dokazati da će tijekom razdoblja koncesije na raspolaganju imati potrebne resurse, na primjer, [podnošenjem dokaza o obvezivanju] tih subjekata u tu svrhu. S obzirom na financijski položaj, javni naručitelj ili naručitelj može zahtijevati da gospodarski subjekt i ti subjekti snose zajedničku odgovornost za izvršenje ugovora.

3. Pod istim uvjetima, skupina gospodarskih subjekata iz članka 26. može se osloniti na sposobnost članova skupine ili drugih subjekata.

[...]

*Direktiva 2014/24*

16 Člankom 1. Direktive 2014/24, naslovljenim „Predmet i područje primjene”, određuje se:

„1. Ovom se Direktivom utvrđuju pravila o postupcima nabave koju provode javni naručitelji vezana uz ugovore o javnoj nabavi te projektne natječaje čija procijenjena vrijednost nije manja od pragova utvrđenih u članku 4.

2. Nabava u smislu ove Direktive podrazumijeva stjecanje putem ugovora o javnoj nabavi, radova, robe ili usluga koje nabavlja jedan ili više javnih naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti javni naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu [li] radovi, roba ili usluge namijenjene javnoj svrsi.

[...]

17 Člankom 2. te direktive, naslovljenim „Definicije”, predviđa se:

„1. Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

5. ‚ugovori o javnoj nabavi’ znači [naplatni] ugovori [...], sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja, a čiji je predmet izvođenje radova, nabava robe ili pružanje usluga.

[...]

8. ‚ugovori o javnoj nabavi robe’ znači ugovori o javnoj nabavi čiji je predmet kupnja, *leasing*, najam ili kupnja na otplatu sa ili bez mogućnosti kupnje robe. Ugovor o javnoj nabavi robe može kao sporedne obuhvaćati poslove postavljanja i instalacije;

9. ‚ugovori o javnoj nabavi usluga’ znači ugovori o javnoj nabavi čiji je predmet pružanje usluga osim onih iz točke 6.;

[...]

18 Člankom 3. navedene direktive, naslovljenim „Mješovita nabava”, navodi se:

„[...]

4. U slučaju ugovora čiji je predmet nabava obuhvaćena ovom Direktivom te nabava koja nije obuhvaćena ovom Direktivom, javni naručitelji mogu odlučiti dodijeliti zasebne ugovore za zasebne dijelove ili dodijeliti jedinstveni ugovor. Ako javni naručitelji odluče dodijeliti zasebne ugovore za zasebne dijelove, odluka o tome koji pravni režim se odnosi na svaki od zasebnih ugovora donosi se na temelju značajki određenog zasebnog dijela.

Ako javni naručitelji odluče dodijeliti jedinstveni ugovor, ova se Direktiva primjenjuje, osim ako je drugačije propisano člankom 16., na mješoviti ugovor koji je u tu svrhu sklopljen, neovisno o vrijednosti dijelova koji bi inače spadali pod različite pravne režime i neovisno o tome kojem pravnom režimu bi ti dijelovi inače podlijegali.

U slučaju mješovitih ugovora koji sadrže elemente ugovora o nabavi robe, radovima i uslugama te koncesija, mješoviti se ugovor dodjeljuje u skladu s ovom Direktivom, pod uvjetom da je procijenjena vrijednost dijela ugovora koji predstavlja ugovor obuhvaćen ovom Direktivom, izračunata u skladu s člankom 5., jednaka ili veća od relevantnog praga određenog u članku 4.

[...]

19 Člankom 4. te direktive, naslovljenim „Iznosi pragova”, u prvom stavku predviđa se:

„Ova Direktiva primjenjuje se u slučaju nabava za čiju se vrijednost, bez poreza na dodanu vrijednost (PDV), procjenjuje da je jednaka ili veća od sljedećih pragova:

[...]

(b) 139 000 [eura] za ugovore o javnoj nabavi robe ili usluga koje dodjeljuju tijela središnje države te za projektne natječajne koje ta tijela organiziraju; ako ugovore o javnoj nabavi robe dodjeljuju javni naručitelji koji djeluju u području obrane, taj prag primjenjuje se samo na ugovore koji se odnose na proizvode obuhvaćene Prilogom III.;

(c) 214 000 [eura] za ugovore o javnoj nabavi robe ili usluga koje dodjeljuju decentralizirani javni naručitelji te projektne natječajne koje ti naručitelji organiziraju [...]

[...]

20 Članak 18. Direktive 2014/24 utvrđuje „[n]ačela nabave”.

21 Člankom 23. te direktive, naslovljenim „Nomenklature”, u stavku 1. predviđa se:

„Pri svakom upućivanju na nomenklature u kontekstu javne nabave koristi se Jedinstveni rječnik javne nabave (CPV-a) kako je određeno Uredbom [br. 2195/2002].”

22 Člankom 51. Direktive 2014/24, naslovljenim „Oblik i način objave obavijesti”, u stavku 1. prvom podstavku određuje se:

„Obavijesti iz članaka 48., 49. i 50. obuhvaćaju informacije utvrđene u Prilogu V. u obliku standardnih obrazaca, uključujući standardne obrasce za ispravke.”

- 23 Prilog V. toj direktivi, naslovljen „Podaci koje trebaju sadržavati obavijesti”, sadržava dio C koji se odnosi na „[podatke] koje trebaju sadržavati obavijesti o nadmetanju (iz članka 49.)”, iz kojeg proizlazi:

„[...]”

7. Opis nabave: priroda i raspon radova, priroda i količina ili vrijednost robe, priroda i raspon usluga. Ako je ugovor razdijeljen u grupe, ti podaci moraju se navesti zasebno za svaku grupu. Prema potrebi, opis svih mogućnosti.

[...]”

- 24 Člankom 58. navedene direktive, naslovljenim „Kriteriji za odabir”, u stavcima 1. i 2. predviđa se:

„1. Kriteriji za odabir mogu se odnositi na:

- (a) sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti;
- (b) ekonomsku i financijsku sposobnost;
- (c) tehničku i stručnu sposobnost.

Javni naručitelji mogu gospodarskim subjektima postaviti samo kriterije iz stavaka 2., 3. i 4. kao uvjete za sudjelovanje. Oni ograničavaju uvjete na one koji su primjereni za osiguranje da natjecatelj ili ponuditelj ima pravne i financijske mogućnosti te tehničke i stručne sposobnosti za izvršenje ugovora koji treba dodijeliti. Svi uvjeti moraju biti vezani uz [ugovor i razmjerni njegovu predmetu].

2. S obzirom na sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti, javni naručitelji mogu zahtijevati od gospodarskih subjekata da budu upisani u jedan od [obrtnih ili sudskih] registara koji se vodi u njihovoj državi članici poslovnog nastana kako je opisano u Prilogu XI. ili da budu usklađeni s drugim uvjetima određenim u tom Prilogu.

U postupcima [javne nabave] usluga, ako gospodarski subjekti moraju posjedovati određeno ovlaštenje ili biti članovi određene organizacije kako bi bili u mogućnosti izvršiti dotične usluge u njihovoj državi podrijetla, javni naručitelj može od njih zahtijevati da dokažu posjedovanje takvog ovlaštenja ili članstva.”

- 25 Prilogom XI. toj direktivi, naslovljenim „Registri”, predviđa se:

„Relevantni strukovni i trgovački registri te odgovarajuće izjave i potvrde za svaku državu članicu su:

- [...]
- u Sloveniji ‚sodni register’ i ‚obrtni register’;
- [...]”

*Provedbena uredba 2015/1986*

26 Člankom 4. Provedbene uredbe 2015/1986 predviđa se:

„Za objavu obavijesti iz članaka 31., 32. i 43. Direktive [2014/23] u *Službenom listu Europske unije* javni naručitelji i naručitelji upotrebljavaju standardne obrasce utvrđene u prilogima XI., XVII., XX., XXI. i XXII. ovoj Uredbi.”

27 Standardnim obrascem iz točaka II.1.1) do II.1.4), II.2.1), II.2.2) i II.2.4) Priloga II. toj provedbenoj uredbi nalaže se javnom naručitelju da u obavijesti o nadmetanju navede, redom, naziv nabave, glavnu CPV oznaku, vrstu ugovora, kratak opis, dodatne šifre CPV-a i opis nabave.

28 Prilog XXI. navedenoj provedbenoj uredbi sadržava standardni obrazac koji se odnosi na „[o]bavijest o koncesiji” u smislu Direktive 2014/23, čija točka III.1.1) glasi:

„Sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti, uključujući zahtjeve koji se odnose na upis u [sudske] ili obrtne registre:

Popis i kratak opis uvjeta, naznaka potrebnih podataka i dokumenata.”

*Uredba br. 2195/2002*

29 Uvodne izjave 1. i 3. Uredbe 2195/2002 glase:

„(1) Korištenje različitih klasifikacija štetno utječe na otvorenost i transparentnost javne nabave u Europi. Njihov utjecaj na kvalitetu obavijesti i vrijeme potrebno za njihovo objavljivanje predstavlja *de facto* ograničenje pristupa gospodarskih subjekata ugovorima o javnoj nabavi.

[...]

(3) Postoji potreba za normizacijom referencija koje koriste naručitelji i javni naručitelji kako bi opisali predmete ugovora, i to pomoću jedinstvenog sustava klasifikacije za javne nabave.”

30 Člankom 1. Uredbe br. 2195/2002 u stavcima 1. i 2. određuje se:

„1. Ovime se uspostavlja jedinstveni klasifikacijski sustav primjenjiv na javnu nabavu, poznat kao [Jedinstveni rječnik javne nabave (CPV)].

2. Tekst CPV-a utvrđen je u Prilogu I.”

*Uredba br. 1893/2006*

31 Člankom 1. Uredbe br. 1893/2006, naslovljenim „Predmet i područje primjene”, određuje se:

„1. Ovom se Uredbom uspostavlja zajednička statistička klasifikacija ekonomskih djelatnosti u Europskoj zajednici, dalje u tekstu: „NACE Rev. 2”. Ova klasifikacija osigurava da klasifikacije Zajednice odgovaraju gospodarskoj stvarnosti te poboljšava usporedivost nacionalnih klasifikacija, klasifikacija Zajednice i međunarodnih klasifikacija, a time i nacionalnih statistika, statistika Zajednice i međunarodnih statistika.

2. Ova se Uredba primjenjuje samo pri uporabi klasifikacije u statističke svrhe.”

### ***Slovensko pravo***

- 32 Zakonom o nekaterih koncesijskih pogodbah (Zakon o određenim ugovorima o koncesiji) (*Uradni list RS*, br. 9/2019), u verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku, uređuju se određeni ugovori o koncesijama za radove i usluge čija je procijenjena vrijednost bez PDV-a veća ili jednaka vrijednosti propisanoj u članku 8. stavku 1. Direktive 2014/23.

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

- 33 Općina Ljubljana odlučila je 2020. pokrenuti postupak dodjele koncesije za uspostavu usluge najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima na svojem području te upravljanje tom uslugom. Ukupna vrijednost projekta procijenjena je na 14 989 000 eura bez PDV-a, pri čemu je financijski ulog privatnog partnera bio procijenjen na 14 570 000 eura bez PDV-a, a općine na 36 000 eura bez PDV-a.
- 34 Financijski ulog privatnog partnera bio bi razdijeljen na sljedeći način: postojeća flota električnih vozila: 5 000 000 eura; postojeća tehnologija: 1 500 000 eura; osoblje i razvoj: 1 400 000 eura; stjecanje novih električnih vozila tijekom koncesije: 6 250 000 eura; uređenje parkirališnih mjesta: 180 000 eura; postavljanje priključaka za punjenje: 240 000 eura.
- 35 Dokumentacija koja se odnosila na predmetni projekt sadržavala je glavnu oznaku CPV 60100000. Usto, pod naslovom „Ulozi davatelja koncesije i koncesionara” predviđeno je da se „[p]rihodi od pristojbi za parkirališna mjesta i priključke za punjenje smatraju ulogom davatelja koncesije za provedbu projekta”.
- 36 Osim toga, općina Ljubljana je radi definiranja „predmeta koncesijskog odnosa” u svojim „Uputama za podnošenje ponude” navela da provedba projekta uspostave javnog sustava najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima te upravljanje tim sustavom obuhvaća:

„(a) ostvarenje ulaganja potrebnih za uspostavu javnog sustava najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima na području [općine Ljubljana] koji uključuje:

- uspostavu sustava od barem 200 električnih vozila namijenjenih uspostavi javnog sustava najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima [...],
- oblikovanje javne mreže lokacija za najam vozila i centara za punjenje električnih vozila [...],
- uspostava modernog i korisnički pristupačnog informatičkog rješenja kako bi se osigurala usluga najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima,

(b) pružanje usluge najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima [...], uključujući uspostavu centraliziranog sustava najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima koji omogućuje praćenje i nadzor nad provedbom projekta, a osobito:

- obvezu zajamčiti flotu vozila koja neometano funkcionira, te upravljanje njome, što osobito uključuje redovne usluge i popravke, osobito u slučaju prometnih nezgoda,

registraciju, osiguranje i druge troškove funkcioniranja što se tiče uobičajene upotrebe vozila. [...] Koncesionar usto preuzima obvezu redovitog moderniziranja flote vozila u skladu s rasporedom utvrđenim ugovorom,

- obvezu zajamčiti mrežu lokacija za najam vozila i priključaka za punjenje električnih vozila, te upravljanje njome, obvezu redovitog održavanja tih vozila kao i obvezu zajamčiti sadržajno funkcioniranje mjesta za punjenje, pod uvjetima i u skladu s režimom koji će se utvrditi ugovorom,
- jamstvo primjerenog sustava potpore korisnicima.

[...]

Glavne obveze koncesionara:

- [...]
- koncesionar tijekom razdoblja obuhvaćenog ugovorom preuzima sve tehničke, tehnološke i financijske rizike u pogledu provedbe investicijskih i drugih mjera, kao i u pogledu pružanja usluge najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima, uključujući rizik u pogledu isplativosti ostvarenih ulaganja. Koncesionar također preuzima rizik u pogledu pristupačnosti i dostupnosti uspostavljenog sustava kao i rizik povezan s potražnjom;
- [...]"

- 37 Iz tih uputa također proizlazi da je namjena projekta o kojem je riječ u glavnom postupku zaštita okoliša i jačanje održivog razvoja, osobito usvajanjem koncepata održive mobilnosti. Naposljetku, navedenim uputama predviđa se u okviru „razloga za isključenje” obveza kandidata da je prema nacionalnoj standardnoj klasifikaciji djelatnosti registriran za obavljanje djelatnosti 77.110 (Najam i zakup osobnih automobila i lakih motornih vozila) (u daljnjem tekstu: djelatnost 77.110), pri čemu se pojašnjava da u slučaju partnerske ponude taj uvjet mora ispunjavati svaki od partnera.
- 38 Društvo Sharengo 17., 18. i 19. veljače 2021. uputilo je posredstvom portala za javnu nabavu različita pitanja u vezi s pozivom na nadmetanje te je navelo da određeni zahtjevi općine Ljubljana krše slovensko zakonodavstvo o javno-privatnom partnerstvu kao i ono kojim se uređuje javna nabava.
- 39 Društvo Sharengo podnijelo je već 19. veljače 2021., i stoga čak i prije isteka roka koji je ta općina imala na raspolaganju za odgovor na ta pitanja, toj općini zahtjev za pravno preispitivanje. Ono je, među ostalim, istaknulo da je zahtjev da su svi partneri registrirani za djelatnost 77.110 neproporcionalan i diskriminirajuć, s obzirom na to da je predmet ugovora obuhvaćao provedbu ulaganja koja nisu izravno povezana s najmom električnih vozila i zajedničkim korištenjem njima. Ono je smatralo da se takvim zahtjevom ograničava tržišno natjecanje i sprečava suradnju s inozemnim partnerima. Stoga je društvo Sharengo zatražilo poništenje različitih uvjeta, kriterija i zahtjeva te, podredno, cijelog postupka javne nabave.
- 40 Odlukom od 2. ožujka 2021. općina Ljubljana odbila je taj zahtjev za pravno preispitivanje zbog njegove preuranjenosti.

- 41 Međutim, u odgovoru na pitanja društva Sharengo općina Ljubljana je pojasnila da kandidat mora ispuniti zahtjev registracije za obavljanje djelatnosti 77.110 i da ga u slučaju ponude podnesene u partnerstvu mora ispunjavati svaki od partnera jer sklapanjem ugovora o partnerstvu među njima nastaje solidarna odgovornost. Nasuprot tomu, drugi gospodarski subjekti uključeni u izjavu kandidata ne moraju ispunjavati taj uvjet. Usto, ako gospodarski subjekti nisu upisani u sudski ili obrtni registar Republike Slovenije, davatelj koncesije bi trebao uzeti u obzir klasifikaciju koja, prema svojem opisu, odgovara predmetu ugovora.
- 42 Nakon odbijanja zahtjeva za pravno preispitivanje koji je podnijelo društvo Sharengo, općina Ljubljana bila ga je dužna dostaviti Državnoj revizijskoj komisiji za reviziju postupkov oddaje javnih naročil (Državna revizijska komisija za reviziju postupaka javne nabave, Slovenija), što je i učinila 8. ožujka 2021.
- 43 Na poziv te komisije, općina Ljubljana navela je u dopisu od 7. travnja 2021., kao prvo, da se Zakon o određenim ugovorima o koncesiji ne primjenjuje jer nije dosegnut prag za njegovu primjenu, s obzirom na to da je procijenjena vrijednost koncesije iznosila 3 108 103 eura bez PDV-a. Usto, općina je navela da ne daje izravno protučinidbu za iskorištavanje koncesije. Naime, ona je navela da se samo, s jedne strane, odriče parkirališnih pristojbi za parkirališna mjesta koja će se koristiti za uslugu o kojoj je riječ u glavnom postupku, pri čemu bi iznos tih pristojbi bio 3 430 328 eura bez PDV-a i, s druge strane, da preuzima troškove redovitog održavanja tih mjesta do procijenjene vrijednosti od 84 375 eura bez PDV-a. Naposljetku, ona navodi da bi ostvarivala prihode s osnove godišnjih pristojbi za parkirališna mjesta do procijenjene vrijednosti od 345 000 eura bez PDV-a te prihode s osnove priključaka za punjenje do procijenjene vrijednosti od 62 000 eura bez PDV-a. Kao drugo, cilj općine Ljubljana jest uspostava usluge najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima, a ne stjecanja robe. Kao treće, ta je općina smatrala, uzimajući u obzir predviđenu raspodjelu rizika, da bi odabrana oznaka CPV, koja se odnosi na najam stvari, mogla biti obmanjujuća. Naime, sustav zajedničkog korištenja električnim vozilima prelazi okvir običnog najma električnog vozila i uključuje cjelovitu uslugu funkcioniranja sustava zajedničkog korištenja koja je, u svojem sadržaju i konceptualno, šira od običnog najma vozila.
- 44 Državna revizijska komisija za reviziju postupkov oddaje javnih naročil (Državna revizijska komisija za reviziju postupaka javne nabave, Slovenija) uvodno podsjeća na to da joj je Sud priznao svojstvo „nacionalnog suda” u smislu članka 267. UFEU-a u presudama od 8. lipnja 2017., Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431, t. 34. do 38.) i od 10. rujna 2020., Tax-Fin-Lex (C-367/19, EU:C:2020:685). Taj sud dodaje da, kada se, kao u glavnom postupku, zahtjev za pravno preispitivanje odnosi na specifikacije, koje osim same dokumentacije za nadmetanje u užem smislu obuhvaćaju dokumentaciju koja se odnosi na dodjelu ugovora ili koncesije, on odlučuje u svojstvu „nacionalnog suda protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka” u smislu članka 267. trećeg stavka UFEU-a.
- 45 U ovom slučaju nadležnost suda koji je uputio zahtjev za rješavanje spora u glavnom postupku ovisi o tome može li se budući ugovorni odnos između općine i gospodarskog subjekta kvalificirati kao „koncesija [za] uslug[e]” u smislu članka 5. točke 1. podtočke (b) Direktive 2014/23 ili kao „ugovor o javnoj nabavi” u smislu članka 2. stavka 1. točke 5. Direktive 2014/24.
- 46 U tom pogledu, taj sud smatra da je suočen s trima poteškoćama u tumačenju prava Unije.
- 47 Kao prvo, pita se o načinima utvrđivanja procijenjene vrijednosti koncesije za usluge. On u tom pogledu ističe da je općina Ljubljana procijenila da financijski ulog privatnog partnera iznosi 14 570 000 eura bez PDV-a, dok je njezin ulog 36 000 eura bez PDV-a. Međutim, taj sud navodi

da je ta procjena pogrešna jer je, kao što to proizlazi iz točke 43. ove presude, ta općina navodno navela da će njezin ulog iznositi 3 108 103 eura bez PDV-a. Stoga ulaganje navedene općine prelazi pragove predviđene člankom 4. točkama (b) i (c) Direktive 2014/24, ali ne i prag od 5 350 000 eura utvrđen člankom 8. stavkom 1. Direktive 2014/23.

- 48 Imajući u vidu navedeno, kao i to da procijenjena vrijednost financijskog uloga privatnog partnera iznosi 14 570 000 eura bez PDV-a, bilo bi logično da njegovi prihodi iznose najmanje 14 977 000 eura bez PDV-a, s obzirom na to da on nastoji ostvariti dobit provedbom projekta te pokriti sva ulaganja i plaćanja godišnjih pristojbi za parkirališna mjesta i priključke za punjenje. Čak i ako bi se, ovisno o slučaju, iz tog izračuna trebalo isključiti ulaganje od 5 000 000 eura bez PDV-a u postojeću flotu električnih vozila, ulog privatnog partnera ostao bi veći od praga od 5 350 000 eura bez PDV-a.
- 49 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev pita se, s jedne strane, je li cilj projekta o kojem je riječ u glavnom postupku osigurati općini Ljubljana isporuku robe ili pak povjeriti njezinu suugovaratelju pružanje usluga i upravljanje njima i, s druge strane, može li oznaka CPV koju je javni naručitelj primijenio u dokumentaciji o nabavi odnosno u dokumentaciji o koncesiji utjecati na kvalifikaciju ugovora.
- 50 S obzirom na to da se čini da budući ugovorni odnos između općine i gospodarskog subjekta sadržava kako elemente ugovora o javnoj nabavi robe u smislu članka 2. stavka 1. točke 8. Direktive 2014/24, tako i elemente koncesije za usluge u smislu članka 5. točke 1. podtočke (b) Direktive 2014/23, sud koji je uputio zahtjev pita treba li taj budući ugovorni odnos kvalificirati kao „mješoviti ugovor” u smislu članka 3. stavka 4. trećeg podstavka Direktive 2014/24.
- 51 Kao treće, taj se sud pita o mogućnosti da općina Ljubljana zahtijeva od svakog partnera da ispuni uvjet registracije za obavljanje djelatnosti 77.110, a da pritom ne povrijedi članak 38. stavak 1. Direktive 2014/23 odnosno članak 58. stavke 1. i 2. Direktive 2014/24, u vezi s načelima proporcionalnosti, jednakog postupanja i nediskriminacije. Posljedica je tog zahtjeva, među ostalim, to da poduzetnik može započeti obavljati svoju djelatnost tek nakon što se u Agenciji Republike Slovenije za javnopravne evidencije in storitve (Agencija Republike Slovenije za javnopravne registre i usluge) upisao u sudski registar Republike Slovenije.
- 52 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu ističe da se člankom 58. stavcima 1. i 2. Direktive 2014/24 omogućuje javnom naručitelju da od gospodarskih subjekata zahtijeva da budu upisani u obrtne ili sudske registre koji se vode u državi članici poslovnog nastana, ali da se pritom pojam „profesionalna djelatnost” ne pojavljuje u Direktivi 2014/23. Ta praznina u članku 38. stavku 1. te direktive mogla bi se tumačiti i kao zabrana javnom naručitelju da nametne uvjet koji se odnosi na profesionalnu djelatnost, ali i kao prešutno odobrenje da ga uključi. Uostalom, čini se da je potonje tumačenje potkrijepljeno točkom 7. podtočkom (c) Priloga V. navedenoj direktivi, kao i točkom III.1.1) Priloga XXI. Provedbenoj uredbi 2015/1986.
- 53 Taj sud također primjećuje da općina Ljubljana nije zahtijevala da uvjet za sudjelovanje koji se tiče „profesionalne djelatnosti” ispunjavaju gospodarski subjekti koji su u podređenom odnosu, kao što su podizvođači, nego samo gospodarski subjekti koji se s drugim gospodarskim subjektima nalaze u odnosu koordinacije, poput članova skupine gospodarskih subjekata, zato što su oni povezani solidarnom odgovornošću. Takav bi zahtjev, međutim, bio odvrćući za gospodarske subjekte koji nisu registrirani za obavljanje djelatnosti 77.110 odnosno istovrsnih djelatnosti razreda 77.11 nomenklature NACE Rev. 2, u smislu Uredbe br. 1893/2006, ali koji bi se udružili s jednim ili više drugih gospodarskih subjekata koji su ovlaštene za obavljanje te djelatnosti.



54 U tim je okolnostima Državna revizijska komisija za reviziju postopkov oddaje javnih naročil (Državna revizijska komisija za reviziju postupaka javne nabave) odлучila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, pri čemu se drugo, treće, četvrto, peto, šesto i sedmo pitanje temelje na pretpostavci da se Direktiva 2014/23 primjenjuje na glavni postupak, a osmo, deseto i jedanaesto pitanje postavljeno je samo podredno, u slučaju da Sud zaključi da se primjenjuje Direktiva 2014/24:

- „1. Treba li Uredbu [br. 2195/2002] tumačiti na način da najam vozila za prijevoz putnika bez vozača nije obuhvaćen skupinom 601 Jedinostvenog rječnika (CPV), nego njegovom skupinom 341, uz dodatak oznake PA01-7 Najam iz Dodatnog rječnika CPV-a radi dopunjavanja opisa, a na koji se ne odnosi oznaka PB04-7 bez vozača iz Dodatnog rječnika CPV-a, zbog čega iz oznaka iz skupine 341 Jedinostvenog rječnika (CPV) u vezi s oznakom PA01-7 Najam iz Dodatnog rječnika CPV-a proizlazi da najam vozila za prijevoz putnika bez vozača treba smatrati ugovorom o javnoj nabavi robe, a ne o nabavi usluga, pa prema tome, ako je stjecanje električnih vozila glavni element ulaganja gospodarskog subjekta radi provedbe projekta uspostave javnog sustava najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima te ako je to ulaganje čak veće od ulaganja javnog naručitelja u provedbu projekta, ne postoji element ‚usluga‘ iz članka 5. točke 1. podtočke (b) Direktive [2014/23] te stoga ugovor o provedbi takvog projekta nije koncesija usluga u smislu članka 5. točke 1. podtočke (b) Direktive 2014/23?
2. Treba li pojam ‚pružanje usluga ili upravljanje uslugama‘ iz članka 5. točke 1. podtočke (b) Direktive 2014/23 tumačiti na način da:
  - (a) pojam ‚pružanje usluga‘ iz članka 5. točke 1. podtočke (b) Direktive 2014/23 znači isto što i pojam ‚pružanje usluga‘ iz članka 2. stavka 1. točke 9. Direktive [2014/24] pa da prvonavedeni pojam prema tome znači da u slučaju uspostave javnog sustava najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima gospodarski subjekt pruža usluge povezane s najmom električnih vozila i zajedničkim korištenjem njima te obavlja djelatnosti koje nadilaze njihov najam i zajedničko korištenje, te da
  - (b) pojam ‚upravljanje uslugama‘ iz članka 5. točke 1. podtočke (b) Direktive 2014/23 znači da gospodarski subjekt izvršava ‚pravo na iskorištavanje usluga‘, koje se navodi u nastavku te odredbe, radi ostvarivanja prihoda po toj osnovi pa taj pojam prema tome znači da u slučaju uspostave javnog sustava najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima gospodarski subjekt zbog pružanja usluga obuhvaćenih najmom električnih vozila i zajedničkim korištenjem njima te obavljanja djelatnosti koje nadilaze njihov najam i zajedničko korištenje ima pravo naplaćivati korisnicima naknadu za pružanje usluga i nije dužan općini plaćati parkirališnu pristojbu kao ni troškove redovitog održavanja parkirališta te da je, stoga, legitimno da ostvaruje prihode po toj osnovi?
3. Treba li pojam ‚ukupni promet koncesionara ostvaren tijekom trajanja ugovora, bez PDV-a, kako ga je procijenio javni naručitelj ili naručitelj, s obzirom na [...] usluge koji su predmet koncesije‘ iz članka 8. stavka 2. prvog podstavka Direktive 2014/23 tumačiti na način da ‚ukupni promet koncesionara‘ obuhvaća i plaćanja koja izvršavaju korisnici sâmom koncesionaru i da, slijedom toga, također čine ‚[naknadu za] usluge koj[e] su predmet koncesije‘?

4. Treba li članak 8. stavak 1. Direktive 2014/23 tumačiti na način da se [ta] direktiva [...] primjenjuje ako vrijednost ulaganja ili kombinirana vrijednost ulaganja i troškova gospodarskog subjekta u okviru koncesije usluga odnosno troškova gospodarskog subjekta i javnog naručitelja u okviru koncesije usluga (očito) nadilazi vrijednost od 5 350 000 eura bez PDV-a?
5. Treba li članak 38. stavak 1. Direktive 2014/23 tumačiti na način da se njime dopušta da javni naručitelj nametne uvjet za sudjelovanje koji se odnosi na profesionalnu djelatnost i da od gospodarskih subjekata zahtijeva da dokažu da udovoljavaju tom zahtjevu, zbog čega je s tim u skladu također Provedbena uredba [2015/1986], kojom se u Prilogu XXI. propisuje obavijest o koncesiji (standardni obrazac 24), koji sadržava Odjeljak III.1.1) Sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti, uključujući zahtjeve koji se odnose na upis u [sudske] ili obrtne registre?
6. U slučaju potvrdnog odgovora na peto prethodno pitanje treba li članak 38. stavak 1. Direktive 2014/23, u vezi s načelima jednakog postupanja i nediskriminacije iz članka 3. stavka 1. [te] direktive [...], tumačiti na način da se u svrhu određivanja uvjeta za sudjelovanje koji se odnosi na profesionalnu djelatnost javni naručitelj može pozvati na nacionalnu oznaku SKD 77.110 radi opisa djelatnosti [„Davanje osobnih automobila i lakih motornih vozila u najam i zakup“], koja ima isto značenje kao što ga određuje Uredba [br. 1893/2006] u Prilogu I., razred 77.11 klasifikacije NACE Rev. 2 [„Iznajmljivanje i davanje u zakup (*leasing*) automobila i motornih vozila lake kategorije“]?
7. U slučaju potvrdnog odgovora na peto prethodno pitanje treba li članak 38. stavak 1. Direktive 2014/23, osobito u dijelu u kojem se odnosi na zahtjev proporcionalnosti, u vezi s načelima jednakog postupanja i nediskriminacije iz članka 3. stavka 1. [te] direktive [...], tumačiti na način da javni naručitelj može zahtijevati da svaki od partnera ispunjava uvjet koji se odnosi na registraciju za obavljanje djelatnosti davanja osobnih automobila i lakih motornih vozila u najam i zakup?
8. Treba li članak 2. stavak 1. točku 8. Direktive 2014/24 tumačiti na način da je riječ o ugovoru o javnoj nabavi robe ako je (ovisno o vrijednosti ulaganja gospodarskog subjekta) bitan element budućeg ugovornog odnosa između općine i gospodarskog subjekta povezan s najmom električnih vozila i zajedničkim korištenjem njima, pri čemu su taj najam i to zajedničko korištenje namijenjeni korisnicima javnog sustava najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima u okviru kojeg općina ne ulaže u provedbu projekta uspostave tog sustava izravno plaćanjem novčanog iznosa gospodarskom subjektu, nego neizravno oslobođenjem od plaćanja parkirališnih pristojbi tijekom razdoblja od 20 godina i pružanjem redovitog održavanja parkirališnih mjesta, a ukupna vrijednost tog ulaganja nadilazi vrijednost iz članka 4. točke (b) odnosno (c) Direktive [2014/24], pri čemu je to ulaganje općine (bitno) manje kako od ukupnog ulaganja gospodarskog subjekta u taj projekt tako i od dijela ulaganja gospodarskog subjekta koji se odnosi na električna vozila, bez obzira na to što će korisnici gospodarskom subjektu plaćati korištenje električnim vozilima i što će od potražnje korisnika ovisiti hoće li gospodarski subjekt uspjeti ostvariti prihode koji pokazuju financijski uspjeh uspostave tog sustava, zbog čega gospodarski subjekt snosi operativni rizik provedbe projekta, što je obilježje koncesije usluga u smislu članka 5. točke 1. podtočke (b) Direktive 2014/23, a ne ugovora o javnoj nabavi u smislu članka 2. stavka 1. točke 5. Direktive 2014/24?

9. Treba li članak 3. stavak 4. treći podstavak Direktive 2014/24 tumačiti na način da on predstavlja pravnu osnovu za primjenu uređenja predviđenog navedenom direktivom u svrhu dodjele budućeg ugovora između općine i gospodarskog subjekta u vezi s projektom uspostave javnog sustava najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima jer taj ugovor treba smatrati ugovorom o mješovitoj javnoj nabavi koji sadržava elemente ugovora o javnoj nabavi robe i usluga te elemente koncesije za usluge s obzirom na to da vrijednost ulaganja općine u provedbu tog projekta nadilazi vrijednost iz članka 4. točke (c) Direktive [2014/24]?
10. Treba li članak 58. stavke 1. i 2. Direktive 2014/24, u vezi s načelima jednakog postupanja i nediskriminacije iz članka 18. stavka 1. [te] direktive [...], tumačiti na način da se u svrhu određivanja uvjeta za sudjelovanje koji se odnosi na profesionalnu djelatnost javni naručitelj može pozvati na nacionalnu oznaku SKD 77.110 radi opisa djelatnosti [,]Davanje osobnih automobila i lakih motornih vozila u najam i zakup[?], koja ima isto značenje kao što ga određuje Uredba br. 1893/2006 u Prilogu I., razred 77.11 klasifikacije NACE Rev. 2 [,]Iznajmljivanje i davanje u zakup (*leasing*) automobila i motornih vozila lake kategorije[?]?
11. Treba li članak 58. stavak 1. Direktive 2014/24, osobito u dijelu u kojem se odnosi na zahtjev proporcionalnosti, i članak 58. stavak 2. [te] direktive [...], u vezi s načelima jednakog postupanja te nediskriminacije i proporcionalnosti iz članka 18. stavka 1. [navedene] direktive [...] tumačiti na način da javni naručitelj može zahtijevati da svaki od partnera ispunjava uvjet koji se odnosi na registraciju za obavljanje djelatnosti [,]Davanje osobnih automobila i lakih motornih vozila u najam i zakup[?]?”

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo, drugo, osmo i deveto pitanje*

- 55 Svojim prvim, drugim, osmim i devetim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 5. točku 1. podtočku (b) Direktive 2014/23 tumačiti na način da je u slučaju transakcije kojom javni naručitelj namjerava povjeriti uspostavljanje usluge najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima kao i upravljanje tom uslugom gospodarskom subjektu čiji je financijski ulog većinom namijenjen stjecanju tih vozila i u kojoj će transakciji njegovi prihodi u biti dolaziti od korisničkih uplata naknada za tu uslugu, riječ o „koncesij[i] [za] usluge”.
- 56 Tim pitanjima sud koji je uputio zahtjev traži pojašnjenja o razlikovanju pojmova koncesije i javne nabave, s obzirom na to da se njihova odnosna područja primjene mogu preklapati. To je uostalom jedan od zadanih ciljeva Direktive 2014/23, u čijoj se uvodnoj izjavi 18. navodi da se njome nastoji pojasniti definicija koncesije.
- 57 U tom su pogledu i pojam „ugovori o javnoj nabavi”, u smislu članka 2. stavka 1. točke 5. Direktive 2014/24, i pojam „koncesije”, u smislu članka 5. točke 1. podtočke (b) Direktive 2014/23, autonomni pojmovi prava Unije i stoga ih treba ujednačeno tumačiti na njezinu području. Iz toga slijedi da pravna kvalifikacija ugovora u pravu države članice nije relevantna za utvrđivanje je li taj ugovor obuhvaćen područjem primjene neke od tih direktiva kao i to da se odgovor na pitanje mora li se ugovor smatrati koncesijom ili ugovorom o javnoj nabavi treba ocjenjivati isključivo s obzirom na pravo Unije (vidjeti u tom smislu presude od 18. siječnja 2007., Auroux i dr., C-220/05, EU:C:2007:31, t. 40., od 18. srpnja 2007., Komisija/Italija, C-382/05, EU:C:2007:445, t. 31. i od 10. studenoga 2011., Norma-A i Dekom, C-348/10, EU:C:2011:721, t. 40.).

- 58 Člankom 2. stavkom 1. točkom 5. Direktive 2014/24 definira se „ugovore o javnoj nabavi” kao „ugovor[e] kojima se ostvaruje financijski interes, sklopljen[e] u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja, a čiji je predmet izvođenje radova, nabava robe ili pružanje usluga”. Usto, člankom 1. stavkom 2. te direktive propisuje se da „[n]abava [...] podrazumijeva stjecanje putem ugovora o javnoj nabavi, radova, robe ili usluga koje nabavlja jedan ili više javnih naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti javni naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu [li] radovi, roba ili usluge namijenjene javnoj svrsi.”
- 59 Pojam „koncesija [za] uslug[e]” definirana je u članku 5. točki 1. podtočki (b) Direktive 2014/23 kao „ugovor kojim se ostvaruje novčani interes, a sklapa se u pisanom obliku posredstvom kojeg jedan javni naručitelj ili naručitelj ili više njih povjeravaju pružanje usluga ili upravljanje uslugama koje nisu izvođenje radova iz točke (a) jednom gospodarskom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja”. Slijedom toga i kao što je to pojašnjeno u drugom stavku te točke „[d]odjela koncesije radova ili usluga uključuje prijenos na koncesionara operativnog rizika u iskorištavanju tih radova ili usluga koji obuhvaća rizik potražnje ili rizik ponude ili oboje. Smatra se da koncesionar preuzima operativni rizik kada se, u normalnim uvjetima rada, ne jamči nadoknada ulaganja ili troškova nastalih u izvođenju radova ili pružanju usluga koje su predmet koncesije. Dio rizika prenesen na koncesionara uključuje stvarno izlaganje nepredvidivim promjenama tržišta, tako da bilo kakav potencijalni procijenjeni gubitak koji je pretrpio koncesionar nije tek nominalan i zanemariv”.
- 60 Iz usporedbe tih definicija proizlazi da se koncesija za usluge razlikuje od ugovora o javnoj nabavi u tome što se koncesionaru dodjeljuje pravo, eventualno uz plaćanje, na iskorištavanje usluga koje su predmet koncesije, pri čemu koncesionar u okviru sklopljenog ugovora raspolaže određenom gospodarskom slobodom za određivanje uvjeta iskorištavanja usluga koje su mu dane u koncesiju i istodobno snosi dio rizika povezanog s njihovim iskorištavanjem (vidjeti u tom smislu presudu od 14. srpnja 2016., *Promoimpresa i dr.*, C-458/14 i C-67/15, EU:C:2016:558, t. 46.).
- 61 Stoga, pod uvjetom, kao što je to predviđeno člankom 1. stavkom 1. Direktive 2014/23, da procijenjena vrijednost koncesije nije niža od pragova predviđenih u članku 8. te direktive, sâm prijenos rizika povezanog s iskorištavanjem usluga na koncesionara dovoljan je za utvrđivanje postojanja koncesije za usluge u smislu članka 5. točke 1. podtočke (b) navedene direktive. U tom pogledu nije važno to što financijski ulog gospodarskog subjekta nije isti kao financijski ulog javnog naručitelja.
- 62 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, općina Ljubljana ni na koji način ne namjerava zaštititi koncesionara od svih rizika koji se tiču gubitaka. Točno je da je ta općina navela, s jedne strane, da se odriče naplate iznosa koji odgovara parkirališnim pristojbama za parkirališna mjesta koja će se koristiti za uslugu najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima i, s druge strane, da će snositi troškove redovitog održavanja parkirališnih mjesta stavljenih na raspolaganje gospodarskom subjektu.
- 63 S obzirom na navedeno, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da doprinos javnog naručitelja spomenut u prethodnoj točki ne može ukloniti poslovni rizik gospodarskog subjekta. Iz toga slijedi da će gospodarski subjekt moći povratiti izvršena ulaganja i troškove nastale prilikom iskorištavanja usluge o kojoj je riječ u glavnom postupku samo ako će ostvarivati velike prihode od naknade koju plaćaju korisnici usluge.

- 64 Osim toga, okolnost da je financijski ulog gospodarskog subjekta većinom namijenjen za stjecanje električnih vozila ne može dovesti do toga da se projekt javnog sustava najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima, koji je predvidjela općina Ljubljana, smatra „mješovitim ugovorom” u smislu članka 20. Direktive 2014/23.
- 65 Točno je da se člankom 20. stavkom 4. Direktive 2014/23, u vezi sa stavkom 2. tog članka, propisuje da se u slučaju mješovitih ugovora koji obuhvaćaju elemente koncesija, kao i elemente ugovora o javnoj nabavi obuhvaćenih Direktivom 2014/24, mješoviti ugovor dodjeljuje u skladu s odredbama potonje direktive. Međutim, kako bi se mogao primijeniti članak 20. stavak 4. Direktive 2014/23, potrebno je još utvrditi postojanje ugovora o javnoj nabavi u smislu Direktive 2014/24.
- 66 Naime, kao što je to istaknuto u točki 58. ove presude, iz članka 1. stavka 2. Direktive 2014/24 proizlazi da nabava podrazumijeva „stjecanje putem ugovora o javnoj nabavi, radova, robe ili usluga koje nabavlja jedan ili više javnih naručitelja”. Člankom 2. stavkom 1. točkom 8. te direktive „ugovori o javnoj nabavi robe” definiraju se kao „ugovori o javnoj nabavi čiji je predmet kupnja, *leasing*, najam ili kupnja na otplatu sa ili bez mogućnosti kupnje robe”.
- 67 Iz toga slijedi da javni naručitelj koji organizira javnu nabavu robe namjerava sâm ostvariti korist od robe koju je kupio, uzeo u *leasing* ili unajmio.
- 68 Međutim, to u ovom slučaju nije tako. Naime, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, općina Ljubljana ne namjerava steći električna vozila u svoju korist. Naprotiv, ta općina želi povjeriti gospodarskom subjektu iskorištavanje usluge kojom se trećima omogućuje najam vozila, a da pritom sama ne namjerava snositi njezin trošak niti unajmljivati vozila za vlastitu uporabu. Općenitije govoreći, kao što se to navodi u uputama iz točke 36. ove presude, cilj je tog sustava pridonijeti smanjenju štetnih utjecaja automobilskog prometa na okoliš i promicati održiv razvoj općine Ljubljana, osobito usvajanjem koncepta održive mobilnosti. Usto, s obzirom na to da se čini da su električna vozila neodvojiva od same koncesije za usluge, iz članka 8. stavka 2. Direktive 2014/23 proizlazi da se ta vozila treba smatrati robom povezanom s uslugama pod koncesijom.
- 69 U tim okolnostima, i podložno provjerama koje mora izvršiti sud koji je uputio zahtjev, nije moguće utvrditi postojanje ugovora o javnoj nabavi robe u smislu članka 2. stavka 1. točke 8. Direktive 2014/24.
- 70 Naposljetku, valja istaknuti da kvalifikacija ugovora kao koncesije, u smislu članka 5. točke 1. Direktive 2014/23, ili kao ugovora o javnoj nabavi, u smislu članka 2. stavka 1. točke 5. Direktive 2014/24, ne može biti rezultat odluke javnog naručitelja o odabiru oznaka CPV koje se navode u dokumentaciji o nabavi ili koncesiji i, među ostalim, u Prilogu V. tim dvjema direktivama. Naime, obveza korištenja oznaka CPV na temelju Uredbe br. 2195/2002 samo je posljedica primjenjivosti Direktive 2014/23 ili Direktive 2014/24, kao što to proizlazi iz članka 27. prvonavedene direktive odnosno članka 23. drugonavedene direktive.
- 71 Slijedom toga, javni naručitelj mora utvrditi relevantnu oznaku CPV, ili više njih, tek nakon što utvrdi da postupak dodjele koncesije ulazi u područje primjene Direktive 2014/23 odnosno da je postupak sklapanja ugovora obuhvaćen područjem primjene Direktive 2014/24.

- 72 Imajući u vidu navedeno, valja navesti da iako je cilj oznaka CPV olakšati uvid gospodarskih subjekata u pozive na nadmetanje koji ulaze u njihov sektor djelatnosti, one su samo jedan od elemenata opisa predmeta nabave i to tim više što se razvrstavanje provedeno Uredbom br. 2195/2002 može pokazati nepotpunim ili zastarjelim, osobito uzimajući u obzir tehnološki napredak.
- 73 Stoga, načelno, navođenje pogrešne oznake CPV ne uzrokuje posljedice. Međutim, drukčiji je slučaj ako bi takva pogreška bila naznaka volje javnog naručitelja da ugrozi interese jednog ili više gospodarskih subjekata i time naruši tržišno natjecanje. Naime, takav bi slučaj bio obuhvaćen člankom 3. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2014/23.
- 74 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo, drugo, osmo i deveto pitanje valja odgovoriti tako da članak 5. točku 1. podtočku (b) Direktive 2014/23 treba tumačiti na način da je u slučaju transakcije kojom javni naručitelj namjerava povjeriti uspostavljanje usluge najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima kao i upravljanje tom uslugom gospodarskom subjektu čiji je financijski ulog većinom namijenjen stjecanju tih vozila i u kojoj će transakciji njegovi prihodi u biti dolaziti od korisničkih uplata naknada za tu uslugu, riječ o „koncesij[i] [za] usluge”, ako je na temelju takvih obilježja moguće utvrditi da je rizik povezan s iskorištavanjem usluga pod koncesijom bio prenesen na navedeni gospodarski subjekt.

### *Treće i četvrto pitanje*

- 75 Svojim trećim i četvrtim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 8. Direktive 2014/23 tumačiti na način da javni naručitelj mora, radi utvrđivanja je li dosegnut prag koji je predviđen za primjenu te direktive, procijeniti „ukupni promet koncesionara ostvaren tijekom trajanja ugovora, bez PDV-a”, uzimajući u obzir naknade koje će korisnici uplatiti koncesionaru, kao i uloge i troškove koje će snositi koncesionar i/ili javni naručitelj.
- 76 U skladu s člankom 8. stavcima 1. i 2. Direktive 2014/23, ona se primjenjuje na koncesije čija je vrijednost jednaka ili veća od 5 350 000 eura, pri čemu vrijednost koncesije odgovara ukupnom prometu koncesionara ostvarenom tijekom trajanja ugovora, bez PDV-a, kako je procijenio javni naručitelj ili naručitelj, s obzirom na radove i usluge koji su predmet koncesije, kao i robu u vezi s tim radovima i uslugama.
- 77 Budući da promet označava iznos koji proizlazi iz prodaje robe i pružanja usluga, „ukupni promet koncesionara ostvaren tijekom trajanja ugovora, bez PDV-a”, u smislu članka 8. stavka 2. navedene direktive, nužno uključuje naknade koje korisnici plaćaju koncesionaru kao protučinidbu za korištenje uslugama koje su pod njegovom koncesijom. Člankom 8. stavkom 3. točkom (b) iste direktive jasno se, uostalom, određuje da „[p]rilikom izračunavanja procjene vrijednosti koncesije, javni naručitelji i naručitelji, [ovisno o slučaju], posebno uzimaju u obzir [...] prihod prikupljen kada korisnik radova ili usluga plaća naknade i [novčane] kazne, a koj[e] [nisu] [...] prikupljen[e] [za račun] javnog naručitelja ili naručitelja”.
- 78 Usto, iz članka 8. stavka 3. točke (c) Direktive 2014/23 proizlazi da se tim izračunom također mora uzeti u obzir „plaćanja od javnog naručitelja [...] odnosno bilo kakva financijska prednost u bilo kojem obliku koju je [on dodijelio] koncesionaru [...]”. Naime, takvim se plaćanjima ili financijske prednostima dodatno smanjuje ulaganje koje mora provesti koncesionar.

- 79 Međutim, „ukupni promet koncesionara ostvaren tijekom trajanja ugovora, bez PDV-a”, nužno je usmjeren, kao takav, na budućnost i po definiciji je neizvjestan.
- 80 Isto tako, javni naručitelj također može smatrati da je prag koji je predviđen za primjenu Direktive 2014/23 dosegnut ako ulaganja i troškovi koje mora snositi koncesionar, sâm ili s javnim naručiteljem, tijekom cijelog razdoblja primjene ugovora o koncesiji očito premašuju taj prag za primjenu. Uzimanje u obzir tih ulaganja i tih troškova pridonosi uostalom objektivnosti procjene vrijednosti koncesije, koju mora izvršiti javni naručitelj, kao što se to zahtijeva člankom 8. stavkom 3. Direktive 2014/23.
- 81 To tumačenje potvrđeno je člankom 18. stavkom 2. te direktive. Naime, u skladu s tom odredbom, za koncesije koje, kao u glavnom postupku, „traju više od pet godina, najdulje trajanje koncesije neće prelaziti vrijeme u kojem se očekuje da bi koncesionar mogao nadoknaditi uložena sredstva za izvršenje radova ili pružanje usluga te ostvariti povrat uloženog kapitala uzimajući u obzir ulaganja potrebna za ostvarivanje posebnih ciljeva ugovora. Ulaganja uzeta u obzir za potrebe izračuna uključuju i početna ulaganja i ulaganja tijekom trajanja koncesije”.
- 82 Usto, u skladu s posljednjom rečenicom uvodne izjave 52. navedene direktive, kojom se pojašnjava doseg potonje odredbe, javni naručitelji „trebali bi uvijek moći dodijeliti koncesiju za razdoblje kraće od onog potrebnog za nadoknadu ulaganja, uz uvjet da [je] s njima [predviđena] povez[a]na naknada [i da] ne isključuje operativni rizik”.
- 83 Iz toga slijedi da se ulog koncesionara, odnosno ulaganje na koje je pristao, kao i troškovi koje mora snositi tijekom cijelog razdoblja primjene ugovora o koncesiji, mogu uzeti u obzir pri izračunu procijenjene vrijednosti koncesije.
- 84 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 8. Direktive 2014/23 treba tumačiti na način da javni naručitelj mora, radi utvrđivanja je li dosegnut prag koji je predviđen za primjenu te direktive, procijeniti „ukupni promet koncesionara ostvaren tijekom trajanja ugovora, bez PDV-a”, uzimajući u obzir naknade koje će korisnici uplatiti koncesionaru, kao i uloge i troškove koje će snositi javni naručitelj. Međutim, javni naručitelj također može smatrati da je prag koji je predviđen za primjenu Direktive 2014/23 dosegnut ako ulaganja i troškovi koje mora snositi koncesionar, sâm ili s javnim naručiteljem, tijekom cijelog razdoblja primjene ugovora o koncesiji očito premašuju taj prag za primjenu.

### ***Peto pitanje***

- 85 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 38. stavak 1. Direktive 2014/23, u vezi s njezinim Prilogom V. točkom 7. podtočkom (b) i uvodnom izjavom 4., kao i s člankom 4. i točkom III.1.1) Priloga XXI. Provedbenoj uredbi 2015/1986, tumačiti na način da javni naručitelj na temelju kriterija odabira i kvalitativne ocjene natjecatelja može zahtijevati da gospodarski subjekti budu upisani u sudski ili obrtni registar.
- 86 Valja istaknuti da se, za razliku od članka 58. stavka 1. Direktive 2014/24, člankom 38. stavkom 1. Direktive 2014/23 ne predviđa izričito da javni naručitelj može odrediti kao kriterij sudjelovanja u postupku dodjele koncesije kriterije za odabir koji se odnose na sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti.

- 87 Međutim, praznina koja u tom pogledu postoji u članku 38. stavku 1. Direktive 2014/23 ne može predstavljati zabranu javnom naručitelju da kao kriterij sudjelovanja u postupku dodjele koncesije nametne kriterije za odabir koji se odnose na sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti.
- 88 Kao prvo, cilj fleksibilnosti i prilagodljivosti na kojem se temelji ta direktiva i koji se navodi u njezinim uvodnim izjavama 1. i 8. omogućuje da se u okviru navedene direktive široko tumači pojam „stručn[a] [...] sposobnost” iz njezina članka 38. stavka 1. i smatrati da on obuhvaća sposobnost obavljanja profesionalne djelatnosti.
- 89 Kao drugo, u točki 7. podtočki (b) Priloga V. navedenoj direktivi, naslovljenom „Podaci koje trebaju sadržavati obavijesti o koncesijama iz članka 31.”, propisuje se da javni naručitelj mora, prema potrebi, navesti u pogledu uvjeta za sudjelovanje podatak o tome „je li pružanje usluge zakonom ili drugim propisom rezervirano za određenu struku”. Iz te odredbe valja zaključiti da u slučaju da je pružanje usluge ograničeno na određenu struku javni naručitelj ima pravo zahtijevati od gospodarskog subjekta da je upisan u sudski ili obrtni registar.
- 90 Kao treće, točkom III.1. Priloga XXI. Provedbenoj uredbi 2015/1986 propisuje se, pod naslovom „Pravni, gospodarski, financijski i tehnički podaci”, da javni naručitelj može nametnuti uvjet sudjelovanja koji se temelji na „[s]posobnosti obavljanja profesionalne djelatnosti, uključujući zahtjeve koji se odnose na upis u [sudske] ili obrtne registre”.
- 91 Međutim, u skladu s načelom uzajamnog priznavanja, koje je navedeno u uvodnoj izjavi 4. Direktive 2014/23, gospodarski subjekt mora moći dokazati svoju sposobnost za izvršenje koncesije pozivajući se na dokumente, kao što je upis u obrtni ili sudski registar, koji potječu od nadležnih tijela države članice u kojoj ima poslovni nastan. Tom se načelu stoga protivi to da javni naručitelj propiše kao kriterij kvalitativnog odabira upis gospodarskog subjekta u sudski ili obrtni registar u državi članici izvršenja koncesije u slučaju da je taj gospodarski subjekt već upisan u sličan registar u državi članici svojeg poslovnog nastana (vidjeti po analogiji presudu od 20. svibnja 2021., Riigi Tugiteenuste Keskus, C-6/20, EU:C:2021:402, t. 49. i 55.).
- 92 S obzirom na prethodna razmatranja, na peto pitanje valja odgovoriti da članak 38. stavak 1. Direktive 2014/23, u vezi s njezinim Prilogom V. točkom 7. podtočkom (b) i uvodnom izjavom 4., kao i s člankom 4. i točkom III.1.1) Priloga XXI. Provedbenoj uredbi 2015/1986, treba tumačiti na način da javni naručitelj na temelju kriterija odabira i kvalitativne ocjene natjecatelja može zahtijevati da gospodarski subjekti budu upisani u sudski ili obrtni registar, pod uvjetom da se gospodarski subjekt može pozivati na svoj upis u sličan registar u državi članici svojeg poslovnog nastana.

### **Šesto pitanje**

- 93 Svojim šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 38. stavak 1. Direktive 2014/23, u vezi s njezinim člankom 27. i člankom 1. Uredbe br. 2195/2002, tumačiti na način da javni naručitelj, koji gospodarskim subjektima nalaže obvezu da budu upisani u sudski ili obrtni registar države članice Unije, ne može upućivati na Jedinствeni rječnik javne nabave koji sadržava oznake CPV, nego na nomenklaturu NACE Rev. 2, kako je utvrđena Uredbom br. 1893/2006.
- 94 Valja istaknuti da se člankom 27. Direktive 2014/23 određuje da se „[p]ri svakom upućivanju na nomenklature u kontekstu dodjele koncesija koristi [...] Jedinствeni rječnik javne nabave (CPV) kako je [donesen] Uredbom [br. 2195/2002].”



- 95 Usto, člankom 1. Uredbe br. 2195/2002 određuje se da se „[o]vime [...] uspostavlja jedinstveni klasifikacijski sustav primjenjiv na javnu nabavu, poznat kao [Jedinstveni rječnik javne nabave (CPV)]”. U tom pogledu u uvodnim izjavama 1. i 3. te uredbe navodi se da „[k]orištenje različitih klasifikacija štetno utječe na otvorenost i transparentnost javne nabave u Europi” tako da „[p]ostoji potreba za normizacijom referencija koje koriste naručitelji i javni naručitelji kako bi opisali predmete ugovora, i to pomoću jedinstvenog sustava klasifikacije za javne nabave”.
- 96 Iz zajedničkog tumačenja odredaba navedenih u točkama 94. i 95. ove presude proizlazi da je javni naručitelj obavezan isključivo upućivati na Jedinstveni rječnik javne nabave. Osim toga, iz članka 1. stavka 2. Uredbe br. 1893/2006 proizlazi da se ta uredba primjenjuje samo pri uporabi nomenklature NACE Rev. 2 u statističke svrhe.
- 97 Stoga na šesto pitanje valja odgovoriti tako da članak 38. stavak 1. Direktive 2014/23, u vezi s njezinim člankom 27. i člankom 1. Uredbe br. 2195/2002, treba tumačiti na način da mu se protivi to da javni naručitelj, koji gospodarskim subjektima nalaže obvezu da budu upisani u sudski ili obrtni registar države članice Unije, ne upućuje na Jedinstveni rječnik javne nabave koji sadržava oznake CPV, nego na nomenklaturu NACE Rev. 2, kako je utvrđena Uredbom br. 1893/2006.

### ***Sedmo pitanje***

- 98 Svojim sedmim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 38. stavke 1. i 2. Direktive 2014/23, u vezi s njezinim člankom 26. stavkom 2., tumačiti na način da javni naručitelj može, a da pritom ne povrijedi načelo proporcionalnosti zajamčeno člankom 3. stavkom 1. prvim podstavkom navedene direktive, zahtijevati od svakog člana privremenog udruženja poduzetnika da u državi članici bude upisan u sudski ili obrtni registar radi obavljanja djelatnosti najma i zakupa osobnih automobila i lakih motornih vozila.
- 99 Člankom 38. stavkom 2. prvom rečenicom Direktive 2014/23 propisuje se da gospodarski subjekt može, s ciljem ispunjavanja uvjeta za sudjelovanje koji se odnose na stručnu i tehničku sposobnost te na financijski i gospodarski položaj, koji su navedeni u stavku 1. te odredbe, osloniti na kapacitete drugih subjekata, bez obzira na pravnu prirodu svojih veza s njima (vidjeti po analogiji, u području sklapanja ugovora o javnoj nabavi, presude od 10. listopada 2013., *Swm Costruzioni 2 i Mannocchi Luigino*, C-94/12, EU:C:2013:646, t. 29. i 33. i od 7. rujna 2021., *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 150.). Usto, u skladu s drugom rečenicom tog stavka „[a]ko se gospodarski subjekt želi osloniti na [kapacitete] drugih subjekata, mora javnom naručitelju ili naručitelju dokazati da će tijekom razdoblja koncesije na raspolaganju imati potrebne resurse, na primjer, [podnošenjem dokaza o obvezivanju] tih subjekata u tu svrhu”.
- 100 Stoga se člankom 38. te direktive gospodarskom subjektu daje velika sloboda u pogledu udruživanja s drugim subjektima koji mu omogućuju, među ostalim, da raspolaže s kapacitetima koje on sâm ne posjeduje. Stoga se ta odredba ne može tumačiti na način da se njome gospodarskom subjektu nalaže da traži sudjelovanje samo onih subjekata od kojih je svaki sposoban obavljati istu profesionalnu djelatnost. Naime, u teoriji, gospodarski subjekt koji se koristi kapacitetima drugih subjekata nastoji bilo povećati kapacitete kojima već raspolaže, ali moguće ne u dostatnoj količini ili kvaliteti, bilo pribaviti kapacitete ili sposobnosti kojima uopće ne raspolaže.

- 101 Stoga bi bilo neproporcionalno, osobito u potonjem slučaju, zahtijevati da svi članovi privremenog udruženja poduzetnika budu sposobni obavljati poslovnu djelatnost pod koncesijom. Naime, načelo proporcionalnosti, koje je zajamčeno, među ostalim, člankom 3. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2014/23 i koje je opće načelo prava Unije, nalaže da pravila koja su države članice ili javni naručitelji utvrdili u okviru provedbe odredaba te direktive ne prekoračuju ono što je nužno za ostvarivanje ciljeva navedene direktive (vidjeti po analogiji, u području sklapanja ugovora o javnoj nabavi, presude od 16. prosinca 2008., *Michaniki*, C-213/07, EU:C:2008:731, t. 48. i od 7. rujna 2021., *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, t. 155.).
- 102 U tom se smislu člankom 26. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2014/23 propisuje, među ostalim, da „[k]ada je to potrebno, javni naručitelji ili naručitelji mogu u dokumentaciji o koncesiji pojasniti način na koji skupine gospodarskih subjekata moraju ispuniti zahtjeve vezane uz gospodarski i financijski položaj ili tehničku i stručnu sposobnost navedenu u članku 38. ako je to opravdano objektivnim razlozima i ako je razmjerno”.
- 103 Međutim, u ovom slučaju zahtjev za prethodnu odluku ne sadržava nijedan element koji bi upućivao na to da bi, u skladu s člankom 26. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2014/23, na temelju objektivnih i proporcionalnih razloga bilo nužno i opravdano zahtijevati od svakog člana privremenog udruženja poduzetnika da budu u državi članici upisani u sudski ili obrtni registar radi obavljanja djelatnosti najma i zakupa osobnih automobila i lakih motornih vozila.
- 104 U tim okolnostima na sedmo pitanje valja odgovoriti da članak 38. stavke 1. i 2. Direktive 2014/23, u vezi s njezinim člankom 26. stavkom 2., treba tumačiti na način da javni naručitelj ne može, a da pritom ne povrijedi načelo proporcionalnosti zajamčeno člankom 3. stavkom 1. prvim podstavkom navedene direktive, zahtijevati od svakog člana privremenog udruženja poduzetnika da u državi članici bude upisan u sudski ili obrtni registar radi obavljanja djelatnosti najma i zakupa osobnih automobila i lakih motornih vozila.

### *Deseto i jedanaesto pitanje*

- 105 S obzirom na odgovor na prvo, drugo, osmo i deveto pitanje, nije potrebno razmatrati deseto i jedanaesto pitanje.

### **Troškovi**

- 106 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 (osmo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 5. točku 1. podtočku (b) Direktive 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2019/1827 od 30. listopada 2019.,**

treba tumačiti na način da je:

u slučaju transakcije kojom javni naručitelj namjerava povjeriti uspostavljanje usluge najma električnih vozila i zajedničkog korištenja njima kao i upravljanje tom uslugom gospodarskom subjektu čiji je financijski ulog većinom namijenjen stjecanju tih vozila i u kojoj će transakciji njegovi prihodi u biti dolaziti od korisničkih uplata naknada za tu uslugu, riječ o „koncesij[i] [za] usluge”, ako je na temelju takvih obilježja moguće utvrditi da je rizik povezan s iskorištavanjem usluga pod koncesijom bio prenesen na navedeni gospodarski subjekt.

2. Članak 8. Direktive 2014/23, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom 2019/1827,

treba tumačiti na način da:

javni naručitelj mora, radi utvrđivanja je li dosegnut prag koji je predviđen za primjenu te direktive, procijeniti „ukupni promet koncesionara ostvaren tijekom trajanja ugovora, bez [poreza na dodanu vrijednost (PDV)]”, uzimajući u obzir naknade koje će korisnici uplatiti koncesionaru, kao i uloge i troškove koje će snositi javni naručitelj. Međutim, javni naručitelj također može smatrati da je prag koji je predviđen za primjenu Direktive 2014/23, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom 2019/1827, dosegnut ako ulaganja i troškovi koje mora snositi koncesionar, sâm ili s javnim naručiteljem, tijekom cijelog razdoblja primjene ugovora o koncesiji očito premašuju taj prag za primjenu.

3. Članak 38. stavak 1. Direktive 2014/23, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom 2019/1827, u vezi s Prilogom V. točkom 7. podtočkom (b) i uvodnom izjavom 4. te direktive, kao i s člankom 4. i točkom III.1.1) Priloga XXI. Provedbenoj uredbi Komisije (EU) 2015/1986 od 11. studenoga 2015. o utvrđivanju standardnih obrazaca za objavljivanje obavijesti u području javne nabave i stavljanju izvan snage Provedbene uredbe (EU) br. 842/2011,

treba tumačiti na način da:

javni naručitelj na temelju kriterija odabira i kvalitativne ocjene natjecatelja može zahtijevati da gospodarski subjekti budu upisani u sudski ili obrtni registar, pod uvjetom da se gospodarski subjekt može pozivati na svoj upis u sličan registar u državi članici svojeg poslovnog nastana.

4. Članak 38. stavak 1. Direktive 2014/23, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom 2019/1827, u vezi s člankom 27. te direktive i člankom 1. Uredbe (EZ) br. 2195/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. studenoga 2002. o Jedinostvenom rječniku javne nabave (CPV),

treba tumačiti na način da mu se:

protivi to da javni naručitelj, koji gospodarskim subjektima nalaže obvezu da budu upisani u sudski ili obrtni registar države članice Europske unije, ne upućuje na Jedinostveni rječnik javne nabave (CPV) koji sadržava oznake CPV, nego na nomenklaturu NACE Rev. 2, kako je utvrđena Uredbom br. 1893/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. prosinca 2006. o utvrđivanju statističke klasifikacije

**ekonomskih djelatnosti NACE Revision 2 te izmjeni Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3037/90 kao i određenih uredbi EZ-a o posebnim statističkim područjima.**

**5. Članak 38. stavke 1. i 2. Direktive 2014/23, kako je izmijenjena Delegiranom uredbom 2019/1827, u vezi s člankom 26. stavkom 2. te direktive,**

**treba tumačiti na način da:**

**javni naručitelj ne može, a da pritom ne povrijedi načelo proporcionalnosti zajamčeno člankom 3. stavkom 1. prvim podstavkom navedene direktive, zahtijevati od svakog člana privremenog udruženja poduzetnika da u državi članici bude upisan u sudski ili obrtni registar radi obavljanja djelatnosti najma i zakupa osobnih automobila i lakih motornih vozila.**

Potpisi