



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

20. svibnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava robe – Direktiva 2004/18/EZ – Članci 2. i 46. – Projekt koji se financira iz Fonda europske pomoći za najpotrebitije – Kriteriji za odabir ponuditelja – Uredba (EZ) br. 852/2004 – Članak 6. – Zahtjev za registraciju ili odobrenje koje je izdalo nacionalno tijelo za sigurnost hrane države u kojoj se izvršava ugovor o javnoj nabavi”

U predmetu C-6/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tallinna Ringkonnakohus (Žalbeni sud u Tallinnu, Estonija), odlukom od 19. prosinca 2019., koju je Sud zaprimio 7. siječnja 2020., u postupku

Sotsiaalministeerium

protiv

Riigi Tugiteenuste Keskus, prije Innove SA,

uz sudjelovanje:

Rahandusministeerium,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik vijeća, N. Piçarra, D. Šváby (izvjestitelj), S. Rodin i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, P. Ondrůšek, W. Farrell, L. Haasbeek i E. Randvere, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. siječnja 2021.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: estonski

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. i 46. 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.) i na načelo zaštite legitimnih očekivanja.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Sotsiaalministeerium (Ministarstvo socijalne skrbi, Estonija) i Riigi Tugiteenuste Keskus (Centar za državne potpore), prije Innove SA, u vezi s odlukom o financijskom ispravku kojom je potonje odbilo određene zahtjeve za plaćanje koje je to ministarstvo podnijelo u okviru projekta kupnje i distribucije hrane u korist najpotrebitijih osoba.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/18

- 3 Uvodna izjava 42. Direktive 2004/18 određuje:

„Kada se traži dokaz o određenoj kvalifikaciji za sudjelovanje u postupku nabave ili u natječaju primjenjuju se relevantna pravila Zajednice o uzajamnom priznavanju diploma, svjedodžbi ili drugih dokaza formalnih kvalifikacija.”
- 4 Članak 2. te direktive, naslovljen „Načela sklapanja ugovora”, određuje:

„Javni naručitelji se prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i nediskriminirajuće i djeluju na transparentan način.”
- 5 Članak 26. navedene direktive, naslovljen „Uvjeti za izvršenje ugovora”, propisuje:

„Javni naručitelji mogu odrediti posebne uvjete vezane za izvršenje ugovora, pod uvjetom da su oni sukladni s pravom Zajednice i da su navedeni u pozivu na nadmetanje ili u specifikacijama. Uvjeti kojima se uređuje izvršenje ugovora mogu se, posebno, odnositi na socijalne i okolišne aspekte.”
- 6 Poglavlje VII. glave II. Direktive 2004/18, naslovljeno „Vođenje postupka”, sadržava odjeljak 1., naslovljen „Opće odredbe”. On se sastoji samo od članka 44. te direktive, naslovljenog „Provjera sposobnosti, izbor sudionika i sklapanje ugovora”, koji glasi kako slijedi:

„1. Ugovori se sklapaju na temelju kriterija utvrđenih u člancima 53. i 55., uzimajući u obzir članak 24., nakon što su javni naručitelji provjerili sposobnost gospodarskih subjekata koji nisu isključeni sukladno odredbama članka 45. i 46. u skladu s kriterijima ekonomske i financijske sposobnosti, stručnog i tehničkog znanja ili sposobnosti navedenima u člancima 47. do 52. i, po potrebi s pravilima o zabrani diskriminacije i kriterijima navedenima u stavku 3.

2. Javni naručitelji mogu tražiti od natjecatelja i ponuditelja da zadovolje minimalne razine sposobnosti u skladu s člancima 47. i 48.

Opseg informacija navedenih u člancima 47. i 48. i minimalne razine sposobnosti koje se zahtijevaju za određeni ugovor moraju biti vezani uz predmet ugovora te biti razmjerni predmetu ugovora.

Ove minimalne razine moraju se navesti u pozivu na nadmetanje.

[...]”

7 Odjeljak 2. tog poglavlja, naslovljen „Kriteriji za kvalitativni odabir”, sadržava članke 45. do 52. navedene direktive.

8 U skladu s člankom 46. iste direktive, naslovljenim „Sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti”:

„Od svakoga gospodarskog subjekta koji želi sudjelovati u ugovoru o javnoj nabavi može se tražiti da dokaže svoj upis, kako je propisano u državi članici u kojoj ima poslovni nastan, u jedan od strukovnih ili obrtnih registara ili da dostavi izjavu pod prisegom ili potvrdu kako je opisano u Prilogu IX. A za ugovore o javnim radovima, u Prilogu IX. B za ugovore o javnoj nabavi robe i u Prilogu IX. C za ugovore o javnim uslugama.

U postupcima za sklapanje ugovora o javnim uslugama, ako natjecatelji ili ponuditelji 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 tražiti da dokažu posjedovanje takvog ovlaštenja ili članstva.”

9 Članak 48. Direktive 2004/18, naslovljen „Tehnička i/ili stručna sposobnost”, propisuje:

„1. Tehničke i/ili stručne sposobnosti gospodarskih subjekata procjenjuju se i pregledavaju u skladu sa stavcima 2. i 3.

2. Dokaz o tehničkim sposobnostima gospodarskog subjekta može biti popraćen s jednim ili više sljedećih sredstava ovisno o prirodi, količini ili važnosti, i namjeni radova, robe ili usluga:

[...]

(d) kada se radi o složenijim proizvodima i uslugama koji se imaju isporučiti ili, iznimno, su traženi za posebne svrhe, kontrola koju provodi javni naručitelj ili, u njegovo ime, nadležno službeno tijelo države sjedišta dobavljača ili pružatelja usluge, podložno sporazumu tog tijela, proizvodnih kapaciteta dobavljača ili tehničkih kapaciteta pružatelja usluga te, ako je potrebno, načina studija i istraživanja koja su mu na raspolaganju te mjera za kontrolu kvalitete koje će koristiti;

[...]

(j) s obzirom na proizvode koje će isporučiti:

[...]

ii. potvrde koje izdaju nadležni instituti ili priznata tijela za kontrolu kvalitete koja potvrđuju sukladnost proizvoda s točno određenim specifikacijama i normama na koje se upućuje.

[...]”

10 U skladu s člankom 49. te direktive, naslovljenim „Norme osiguranja kvalitete”:

„Ako zahtijevaju prilaganje potvrda, koje su izdala neovisna tijela, koje potvrđuju sukladnost gospodarskog subjekta s određenim normama osiguranja kvalitete, javni naručitelji moraju uputiti na sustave osiguranja kvalitete koji se temelje na relevantnim europskim serijama normi koje su potvrdila tijela koja udovoljavaju europskim serijama normi koje se odnose na potvrđivanje. Javni naručitelji

moraju priznati jednakovrijedne potvrde tijela osnovanih u drugim državama članicama. Također moraju prihvatiti druge dokaze koji potvrđuju da gospodarski subjekt primjenjuje jednakovrijedne mjere osiguranja kvalitete.”

11 Članak 50. navedene direktive, koji se odnosi na „[n]orme za upravljanje okolišem”, glasi:

„Ako javni naručitelji, u slučajevima navedenima u članku 48. stavku 2. točki (f) zahtijevaju prilaganje potvrda o sukladnosti gospodarskog subjekta s određenim normama za upravljanje okolišem koje izdaju neovisna tijela za potvrđivanje sukladnosti, moraju uputiti na Sustav Zajednice za upravljanje okolišem (EMAS) ili na norme upravljanja okolišem utemeljene na relevantnim europskim ili međunarodnim normama koje su potvrdila tijela koja udovoljavaju pravu Zajednice ili relevantnim europskim ili međunarodnim normama koje se odnose na potvrđivanje. Moraju priznati jednakovrijedne potvrde tijela osnovanih u drugim državama članicama. Također moraju prihvatiti druge dokaze koji potvrđuju da gospodarski subjekt primjenjuje jednakovrijedne mjere upravljanja okolišem.”

12 Članak 52. Direktive 2004/18, naslovljen „Službene liste odobrenih gospodarskih subjekata i potvrđivanje od tijela osnovanih sukladno javnom ili privatnom pravu”, određuje:

„1. Države članice mogu uvesti ili službene liste odobrenih izvođača radova, dobavljača ili pružatelja usluga ili potvrđivanje od tijela za potvrđivanje osnovanih sukladno javnom ili privatnom pravu.

Države članice prilagođavaju uvjete za upis na ove liste i za izdavanje potvrda od strane tijela za potvrđivanje odredbama članka 45. stavka 1., članka 45. stavka 2. točaka (a) do (d) i (g), članka 46., članka 47. stavaka 1., 4. i 5., članka 48. stavaka 1., 2., 5., i 6., članka 49. i po potrebi članka 50.

[...]

2. Gospodarski subjekti koji su upisani u službene liste ili koji imaju potvrdu mogu, za svaki ugovor, podnijeti javnom naručitelju potvrdu o upisu koji je izdalo nadležno tijelo ili potvrdu koju je izdalo nadležno tijelo za potvrđivanje. Potvrde moraju sadržavati reference koje su im omogućile upis na listu/dobivanje potvrde i klasifikaciju danu na toj listi.

3. Upis na službene liste potvrđen od strane nadležnih tijela ili potvrda koju je izdalo tijelo za potvrđivanje ne predstavlja, za svrhe javnih naručitelja drugih država članica, pretpostavku o sposobnosti osim u pogledu članka 45. stavka 1. i stavka 2. točaka (a) do (d) i (g), članka 46., članka 47. stavka 1. točaka (b) i (c), i članka 48. stavka 2. točke(a) podtočke i., točaka (b), (e), (g) i (h) u slučaju izvođača radova, stavka 2. točke (a) podtočke ii., točaka (b), (c), (d) i (j) u slučaju dobavljača i stavka 2. točke (a) podtočke ii. i točaka (c) do (i) u slučaju pružatelja usluga.

4. [Informacije] koje se mogu zaključiti iz upisa na službene liste ili potvrda ne [mogu] se neopravdana dovesti u pitanje. Što se tiče uplate doprinosa za socijalno osiguranje i poreza, od bilo kojeg upisanoga gospodarskog subjekta može se tražiti dodatna potvrda kad god se nudi ugovor.

Javni naručitelji drugih država članica primjenjuju stavak 3. i prvi podstavak ovog stavka samo u prilog gospodarskim subjektima sa sjedištem u državi članici koja vodi službenu listu.

5. Za upis gospodarskih subjekata drugih država članica u službenu listu ili za izdavanje potvrda od strane tijela navedenih u stavku 1., ne može se tražiti daljnji dokaz ili izjave osim onih koji se traže od nacionalnih gospodarskih subjekata i, u svim slučajevima, onih koji su predviđeni u člancima 45. do 49. i, po potrebi, članku 50.

Međutim, od gospodarskih subjekata iz drugih država članica ne može se tražiti takav upis ili potvrđivanje kako bi sudjelovali u javnom nadmetanju. Javni naručitelj priznaje jednakovrijedne potvrde tijela osnovanih u drugim državama članicama. Također prihvaća druga jednakovrijedna dokazna sredstva.

6. Gospodarski subjekti mogu zatražiti u bilo koje vrijeme upis u službenu listu ili izdavanje potvrde. U razumno kratkom razdoblju mora ih se obavijestiti o odluci tijela koje sastavlja listu ili nadležnog tijela za potvrđivanje.

[...]"

- 13 Prilog VII. A navedenoj direktivi, naslovljen „Podaci koji moraju biti uključeni u poziv na nadmetanje”, u točki 17. naslova „Poziv na nadmetanje” pojašnjava da se u pozivu na nadmetanje, osobito u okviru otvorenih postupaka, moraju navesti „[k]riteriji odabira vezani uz osobnu situaciju gospodarskih subjekata koja može uzrokovati njihovo isključenje i traženi podaci kojima se utvrđuje da oni ne pripadaju u kategoriju slučajeva koji opravdavaju isključenje, kriteriji odabira i podaci vezani uz osobnu situaciju gospodarskog subjekta, podaci i nužne formalnosti kojima se procjenjuju minimalne razine gospodarskih i tehničkih standarda koji se zahtijevaju od gospodarskog subjekta i mogućnost zahtijevanja minimalnih standarda”.

Uredba (EZ) br. 852/2004

- 14 Uvodne izjave 1. i 8. Uredbe (EZ) br. 852/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o higijeni hrane (SL 2004., L 139, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 15., str. 42.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 219/2009 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2009. (SL 2009., L 87, str. 109.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 4., str. 212., u daljnjem tekstu: Uredba br. 852/2004), glase:

„(1) Ostvarivanje visokog stupnja zaštite života i zdravlja ljudi jedan je od temeljnih ciljeva propisa o hrani utvrđen Uredbom (EZ) br. 178/2002 [Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.)]. Tom se Uredbom utvrđuju i ostala opća načela i definicije za nacionalne propise o hrani i propise Zajednice o hrani, uključujući i cilj ostvarenja slobodnog kretanja hrane unutar Zajednice.

[...]

(8) Da bi se osigurala sigurnost hrane od mjesta primarne proizvodnje do njezinog stavljanja u promet ili izvoza, potreban je cjelovit pristup. Kroz cijeli prehrambeni lanac svaki subjekt u poslovanju s hranom mora osigurati da sigurnost hrane ne bude ugrožena.”

- 15 Članak 1. Uredbe br. 852/2004, naslovljen „Područje primjene”, u stavku 1. određuje:

„Ovom se Uredbom utvrđuju opća pravila o higijeni hrane za subjekte u poslovanju s hranom, pri čemu se posebno uzimaju u obzir sljedeća načela:

- (a) primarnu odgovornost za sigurnost hrane snosi subjekt u poslovanju s hranom;
- (b) potrebno je osigurati sigurnost hrane kroz cijeli prehrambeni lanac počevši od primarne proizvodnje;

[...]

Ova se Uredba primjenjuje na sve faze proizvodnje, prerade i distribucije hrane, kao i na izvoz, ne dovodeći u pitanje konkretnije zahtjeve koji se odnose na higijenu hrane.”

16 Članak 3. navedene uredbe, naslovljen „Opća obveza”, predviđa:

„Subjeki u poslovanju s hranom moraju osigurati da sve faze proizvodnje, prerade i distribucije hrane koje su pod njihovom kontrolom udovoljavaju zahtjevima vezanima za higijenu utvrđenima ovom Uredbom.”

17 Članak 6. Uredbe br. 852/2004, naslovljen „Službena kontrola, registracija i odobrenje”, propisuje:

„1. Subjeki u poslovanju s hranom surađuju s nadležnim tijelima u skladu s drugim primjenjivim zakonodavstvom Zajednice ili, ako ono ne postoji, u skladu s nacionalnim pravom.

2. Subjeki u poslovanju s hranom moraju obavijestiti odgovarajuće nadležno tijelo, na način na koji to tijelo odredi, o svakom objektu koji je pod njegovim nadzorom, a koji obavlja djelatnost u bilo kojoj fazi proizvodnje, prerade i distribucije hrane, kako bi se svaki takav objekt registrirao.

Subjeki u poslovanju s hranom moraju također osigurati da nadležno tijelo stalno ima najnovije podatke o objektima time što će ga, među ostalim, obavješćivati o svakoj bitnoj promjeni djelatnosti i svakom zatvaranju postojećeg objekta.

3. Međutim, subjeki u poslovanju s hranom osiguravaju da objekti budu odobreni od strane nadležnog tijela, nakon najmanje jednog posjeta na licu mjesta, ako se odobrenje zahtijeva:

(a) nacionalnim pravom države članice u kojoj se nalazi objekt;

(b) Uredbom (EZ) br. 853/2004 [Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o utvrđivanju određenih higijenskih pravila za hranu životinjskog podrijetla (SL 2004., L 139, str. 55.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 11., str. 3.)],

ili

(c) odlukom Komisije. Ta mjera, namijenjena izmjeni elemenata ove Uredbe koji nisu ključni, usvaja se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom iz članka 14. stavka 3.

Svaka država članica koja na temelju svojeg nacionalnog prava zahtijeva da određeni objekti koji se nalaze na njezinom području budu odobreni, kako je predviđeno u točki (a), obavješćuje Komisiju i ostale države članice o odgovarajućim nacionalnim pravilima.”

Estonsko pravo

Zakon o javnoj nabavi

- 18 Članak 3. Riigihangete seadusa (Zakon o javnoj nabavi), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (RT I 2016., 20, u daljnjem tekstu: Zakon o javnoj nabavi), naslovljen „Opća načela kojima se uređuje provedba postupka javne nabave”, određuje:

„Prilikom provedbe postupka javne nabave javni naručitelj mora poštovati sljedeća načela:

- 1) javni naručitelj dužan je financijska sredstva koristiti ekonomično i u skladu s namjeravanom svrhom, a cilj javne nabave o kojoj je riječ ostvariti po razumnoj cijeni, jamčeći, u slučaju tržišnog natjecanja, najbolju moguću cijenu i kvalitetu, uspoređivanjem različitih ponuda;
 - 2) javni naručitelj mora jamčiti transparentnost postupka javne nabave i mogućnost provođenja kontrole nad njime;
 - 3) javni naručitelj mora – sa svim subjektima koji imaju stalnu adresu ili sjedište u Estoniji, u drugoj državi članici Europske unije, u drugoj državi članici Europskog gospodarskog prostora ili u državi koja je pristupila [Sporazumu o javnoj nabavi (SL 1996., C 256, str. 2.) iz Priloga 4. Sporazumu o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (WTO) (SL 1994., L 336, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 74., str. 5.)] – postupati na jednak način i bez diskriminacije te osigurati da sva ograničenja i svi kriteriji određeni subjektima budu proporcionalni, relevantni i utemeljeni s obzirom na cilj javne nabave;
 - 4) prilikom provedbe postupka javne nabave javni naručitelj mora osigurati djelotvorno korištenje postojećeg tržišnog natjecanja, a sudjelovanje pravne osobe javnog prava ili privatne osobe koje koriste javna sredstva u postupku javne nabave u tom kontekstu ne smije narušiti tržišno natjecanje zbog korištenja javnih sredstava;
 - 5) javni naručitelj mora izbjeći sukobe interesa koji negativno utječu na tržišno natjecanje;
 - 6) javni naručitelj mora, ako je to moguće, dati prednost rješenjima koja su u skladu s okolišem.”
- 19 Članak 39. Zakona o javnoj nabavi, naslovljen „Provjera kvalifikacije ponuditelja ili natjecatelja”, u stavku 1. propisuje:

„Javni naručitelj mora provjeriti jesu li gospodarski i financijski položaj te tehnička i profesionalna sposobnost ponuditelja ili natjecatelja u skladu s uvjetima utvrđenima u pozivu na nadmetanje koji se odnose na kvalifikaciju. Uvjeti koji se odnose na kvalifikaciju moraju biti dovoljni za to da se dokaže sposobnost ponuditelja ili natjecatelja za izvršenje ugovora o javnoj nabavi te relevantni i proporcionalni u odnosu na vrstu, količinu i cilj robe, usluga ili radova koji su predmet ugovora o javnoj nabavi.”

- 20 Članak 41. navedenog zakona koji se odnosi na „[t]ehničku i profesionalnu sposobnost ponuditelja ili natjecatelja” u stavku 3. određuje:

„Ako zakonodavac utvrdi posebne zahtjeve za djelatnost koja se mora izvršavati na temelju ugovora o javnoj nabavi, javni naručitelj u pozivu na nadmetanje mora navesti posebne zahtjeve koje treba ispuniti, kao i odobrenja za obavljanje djelatnosti i registracije koji su potrebni za kvalifikaciju ponuditelja ili natjecatelja. Kako bi provjerio jesu li ispunjeni posebni zahtjevi utvrđeni u zakonskim odredbama, javni naručitelj u pozivu na nadmetanje mora zahtijevati od ponuditelja ili natjecatelja da dostavi dokaz o tome da ima odobrenje za obavljanje djelatnosti ili registraciju ili o tome da ispunjava

bilo koji drugi poseban zahtjev, ili da dokaže da je član nadležnog tijela, u skladu sa zakonodavstvom države u kojoj ima sjedište, osim ako javni naručitelj može bez većih troškova ishoditi navedene dokaze tako da pristupi javnim podacima u bazi podataka. Ako ponuditelj ili natjecatelj nema odobrenje za obavljanje djelatnosti ili registraciju o kojima je riječ ili ako nije član nadležnog tijela u skladu sa zakonodavstvom države u kojoj ima sjedište, javni naručitelj ga isključuje iz postupka.”

Zakon o hrani

21 Članak 8. Toiduseadusa (Zakon o hrani), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (RT I 1999., 30, 415, u daljnjem tekstu: Zakon o hrani), naslovljen „Obveza posjedovanja odobrenja”, određuje:

„(1) Gospodarski subjekt mora imati odobrenje za obavljanje djelatnosti u prehrambenom sektoru u sljedećim objektima:

- 1) objekt u smislu članka 6. stavka 3. točaka (b) i (c) Uredbe [br. 852/2004];
- 2) objekt u kojem djelatnosti povezane s primarnim proizvodima životinjskog podrijetla ne podrazumijevaju nikakvu izmjenu njihova oblika ili izvornih obilježja, osim ako je riječ o objektu čiji je predmet primarna proizvodnja navedenih proizvoda i u kojem proizvođač obavlja povezane djelatnosti u smislu Uredbe [br. 852/2004];
- 3) objekt u kojem djelatnosti povezane s primarnim proizvodima neživotinjskog podrijetla podrazumijevaju izmjenu njihova oblika ili izvornih obilježja, osim ako je riječ o objektu predviđenom u poglavlju III. Priloga II. Uredbi [br. 852/2004];
- 4) objekt u kojem se prerađuju prehrambeni proizvodi, osobito u kojem se oni pripremaju ili pakiraju, osim ako je riječ o pakiranju primarnih proizvoda neživotinjskog podrijetla ili ako je riječ o objektu predviđenom u poglavlju III. Priloga II. Uredbi [br. 852/2004];
- 5) objekt čije su djelatnosti povezane s prehrambenim proizvodima životinjskog podrijetla iz kojeg se distribuiraju drugom gospodarskom subjektu i koji su uključeni u poglavlje III. Priloga II. Uredbi [br. 852/2004];
- 6) objekt u kojem se skladište prehrambeni proizvodi koje, kako bi se osigurala sigurnost hrane, treba čuvati na temperaturi različitoj od sobne temperature;
- 7) objekt za maloprodaju, osobito prehrambenih proizvoda koje treba skladištiti na temperaturi različitoj od sobne temperature kako bi se osigurala sigurnost hrane, osim ako je riječ o objektu predviđenom u poglavlju III. Priloga II. Uredbi [br. 852/2004];

[...]

(2) Na temelju odobrenja za obavljanje djelatnosti gospodarski subjekt ima pravo započeti s izvršavanjem i obavljanjem gospodarske djelatnosti u objektu ili dijelu objekta koji je naveden u odobrenju za obavljanje djelatnosti.

(3) Ministarstvo nadležno za to područje uredbom utvrđuje detaljan popis područja obavljanja djelatnosti i kategorija prehrambenih proizvoda za koje gospodarski subjekt mora posjedovati odobrenje za obavljanje djelatnosti.”

22 U skladu s člankom 10. Zakona o hrani, naslovljenim „Predmet kontrole odobrenja za rad“:

„Odobrenje za obavljanje djelatnosti dodjeljuje se gospodarskom subjektu ako njegov objekt ili objekt kojim se koristi za obavljanje svoje djelatnosti kao subjekt u poslovanju s hranom ispunjavaju zahtjeve predviđene [uredbama br. 852/2004 i br. 853/2004], kao i drugim relevantnim odredbama u području prehrambenih proizvoda.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

23 Ministarstvo socijalne skrbi organiziralo je dva otvorena postupka javne nabave za kupnju pomoći u hrani za najpotrebitije osobe, jedan tijekom 2015., drugi tijekom 2017. godine, čija je procijenjena vrijednost u svakom od ta dva slučaja iznosila 4 milijuna eura.

24 U okviru prvog postupka najprije se zahtijevalo da ponuditelji imaju odobrenje Veterinaar- ja Toiduameta (Uprava za veterinarstvo i hranu, Estonija) jer se to odobrenje smatralo potrebnim za izvršenje tog ugovora. Međutim tijekom tog postupka natječajna dokumentacija javne nabave je izmijenjena kako bi taj zahtjev zamijenila obveza dostave potvrde o ispunjavanju obveza u pogledu obavješćivanja i posjedovanja odobrenja koje su bile predviđene Zakonom o hrani, a koje su bile nužne za izvršenje navedenog ugovora.

25 U okviru drugog postupka javni naručitelj je od početka zahtijevao potvrdu navedenu u prethodnoj točki.

26 U okviru svakog od tih dvaju postupaka potpisani su okvirni sporazumi s tri odabrana ponuditelja.

27 Odlukom o financijskom ispravku od 30. listopada 2018. Riigi Tugiteenuste Keskus odbio je zahtjeve za plaćanje u iznosu od otprilike 463 000 eura. Ti su zahtjevi podneseni u okviru projekta „Kupnja i prijevoz hrane do mjesta skladištenja”, koji je dio programa Ministarstva socijalne skrbi, a odnosi se na pomoć u hrani za najpotrebitije osobe.

28 Time se Riigi Tugiteenuste Keskus pridružuje stajalištu koje je u konačnom izvješću o reviziji od 10. rujna 2018. iznio Rahandusministeerium (Ministarstvo financija, Estonija), koji je zaključio da je zahtjev kojim se od ponuditelja traži da imaju odobrenje estonskog tijela ili da ispunjavaju obveze u pogledu informiranja i odobrenja u Estoniji neopravdano ograničavajuće prirode za ponuditelje koji imaju sjedište u državi članici koja nije Republika Estonija.

29 Ministarstvo socijalne skrbi je, nakon što je odbijen remonstrativni pravni lijek koji je podnijelo pred Riigi Tugiteenuste Keskusom, podnijelo tužbu Tallinna Halduskohusu (Upravni sud u Tallinnu, Estonija) radi poništenja odluke o financijskom ispravku od 30. listopada 2018.

30 U prilog toj tužbi ministarstvo je, kao prvo, navelo da je u pozivu na nadmetanje, kako bi postupilo u skladu s člankom 41. stavkom 3. Zakona o javnoj nabavi, moralo kao uvjet za kvalifikaciju ponuditelja navesti posebne zahtjeve koji moraju biti ispunjeni, kao i nužna odobrenja za obavljanje djelatnosti i registracije.

31 Međutim, u ovom slučaju izvršenje predmetnih ugovora o javnoj nabavi zahtijevalo je upotrebu privremenog skladišta u kojem se skladišti hrana ili prijevoznog sredstva koje se nalazi u Estoniji. Ispunjavanjem takvih uvjeta ponuditelj postaje subjekt u poslovanju s hranom i mora, u skladu s člankom 8. Zakona o hrani i člankom 6. stavkom 3. Uredbe br. 852/2004, među ostalim ispuniti obveze u pogledu informiranja i odobrenja u Estoniji. Javni naručitelj nema naime mogućnost prihvatiti odobrenje za obavljanje djelatnosti iz države članice u kojoj ponuditelj ima sjedište ako države članice uzajamno ne priznaju odobrenja za obavljanje djelatnosti u prehrambenom sektoru.

- 32 Ministarstvo socijalne skrbi tvrdi da je određivanjem uvjeta za kvalifikaciju povezanih s posebnim zahtjevima propisanim Zakonom o hrani javnom naručitelju omogućilo da zakonito smanji opasnosti od lošeg izvršenja predmetnih ugovora o javnoj nabavi. Provjera poštovanja obveza propisanih tim zakonom u pogledu informiranja i odobrenja trebala je stoga uslijediti u stadiju kvalifikacije ponuditelja, a ne tijekom izvršenja tih ugovora. U tom bi pogledu bilo dovoljno da ponuditelj sa sjedištem u državi članici koja nije Republika Estonija dopisom obavijesti Upravu za hranu i veterinarstvo o tome da namjerava započeti s djelatnošću a da pritom ne mora dobiti odgovor od te uprave. Istodobno bi slanjem navedene obavijesti tom uredu ili nakon toga taj ponuditelj mogao, ako je to potrebno, pokrenuti postupak za izdavanje odobrenja. Uzimajući u obzir rok predviđen za podnošenje ponuda u slučaju međunarodnog postupka javne nabave, koji iznosi najmanje 40 dana, i rok za postupak izdavanja odobrenja predviđen navedenim zakonom koji iznosi 30 dana, navedeni ponuditelj imao bi dovoljno vremena da poduzme korake u vezi s postupkom izdavanja odobrenja.
- 33 Na drugome mjestu, prvi su ugovor već dvaput ocijenili i odobrili revizori Ministarstva financija. Isto tako, retroaktivna izmjena tumačenja pravila o provedbi postupaka javne nabave prilikom treće revizije koju su proveli isti revizori nije u skladu s načelima dobre uprave i zaštite legitimnih očekivanja.
- 34 Riigi Tugiteenuste Keskus, kojeg podupire Ministarstvo financija, zahtijevao je od Tallinna Halduskohusa (Upravni sud u Tallinnu) da odbije tužbu Ministarstva socijalne skrbi. To je društvo osobito tvrdilo da se člankom 46. Direktive 2004/18 omogućuje da se od ponuditelja samo zahtijeva da dostavi dokaz o tome da ima odobrenje za pružanje usluga koje je izdala država članica u kojoj ima poslovni nastan ili dokaz o svojoj pripadnosti posebnoj organizaciji u toj državi članici. Osim toga, smatra da je nerazumno i protivno načelu jednakog postupanja zahtijevati da je ponuditelj u trenutku podnošenja ponude već obavio različite radnje u Estoniji, čak i ako su one povezane s izvršenjem ugovora. Naposljetku, Riigi Tugiteenuste Keskus smatra da nije došlo do povrede načela zaštite legitimnih očekivanja.
- 35 Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Tallinnu) odlukom od 22. svibnja 2019. odbio je tužbu Ministarstva socijalne skrbi s obrazloženjem da je zahtjev kojim se od ponuditelja traži da imaju odobrenje estonskog tijela ili da ispunjavaju obveze u pogledu informiranja i odobrenja u Estoniji neproporcionalan i diskriminirajuć u odnosu na ponuditelje sa sjedištem u drugim državama članicama. Taj je sud također odbio tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja jer Ministarstvo socijalne skrbi nije moglo, u odnosu na ranije neobvezujuće revizije koje su provele službe Ministarstva financija, biti sigurno u pravnom smislu da u budućnosti neće biti utvrđene povrede pravila koja se primjenjuju u području javne nabave.
- 36 Nakon što je njegova tužba odbijena, Ministarstvo socijalne skrbi podnijelo je žalbu Tallinna Ringkonnakohusu (Žalbeni sud u Tallinnu, Estonija).
- 37 Prema mišljenju Tallinna Ringkonnakohusa (Žalbeni sud u Tallinnu), s obzirom na to da Uredbom br. 852/2004 uvjeti za izdavanje potvrde ili odobrenja nadležnog tijela nisu u potpunosti usklađeni, gospodarski subjekt ne može se osloniti, kako bi počeo obavljati djelatnost u državi članici koja nije država njegova podrijetla, na odobrenje izdano u potonjoj državi nego bi morao u prvoj državi ishoditi zahtijevano odobrenje.
- 38 Nadalje, kvalificiranje ponuditelja za postupak javne nabave samo s obzirom na njegovo obećanje da će zatražiti odobrenje za obavljanje djelatnosti ili registraciju moglo bi dovesti u pitanje izvršenje predmetnog ugovora ako taj ponuditelj tu obvezu ne ispuni ili ako svoju djelatnost ne može obavljati u skladu s uvjetima za izdavanje tog odobrenja ili te registracije.
- 39 Ističući da je zahtijevanje odobrenja za obavljanje djelatnosti ili registracije u Estoniji neproporcionalno u odnosu na ponuditelje sa sjedištem u drugoj državi članici, sud koji je uputio zahtjev navodi da iz samog članka 46. Direktive 2004/18 nije razvidno kako ga točno treba tumačiti, tim više što Sud još nije imao priliku tumačiti tu odredbu. Osim toga, zahtjevi određeni u interesu sigurnosti hrane

opravdani su kao uvjet za izvršenje predmetnih ugovora o javnoj nabavi, tako da se spor u glavnom postupku odnosi samo na pitanje trenutka u kojem ti zahtjevi moraju biti ispunjeni, bilo to prilikom podnošenja ponude ili u stadiju izvršenja ugovora.

40 U tim je okolnostima Tallinna Ringkonnakohus (Žalbeni sud u Tallinnu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 2. u vezi s člankom 46. Direktive [2004/18] tumačiti na način da im se protive nacionalne odredbe – poput članka 41. stavka 3. [Zakona o javnoj nabavi] – prema kojima javni naručitelj mora, ako su zakonom utvrđeni posebni zahtjevi za djelatnost koja se mora izvršavati na temelju ugovora o javnoj nabavi, u pozivu na nadmetanje navesti koja su odobrenja za obavljanje djelatnosti ili registracije potrebna za kvalifikaciju ponuditelja, zahtijevati u pozivu za nadmetanje, kako bi se provjerilo jesu li ispunjeni posebni zakonski zahtjevi, dostavu dokaza o odobrenju za obavljanje djelatnosti ili o registraciji i odbiti ponuditelja kao nekvalificiranog ako on nema odgovarajuće odobrenje za obavljanje djelatnosti ili registraciju?

2. Treba li članke 2. i 46. Direktive [2004/18] zajedno tumačiti na način da im se protivi da javni naručitelj, kod postupka javne nabave pomoći u hrani kojim se prelazi međunarodni prag, utvrdi kriterij za kvalifikaciju ponuditelja prema kojem svi ponuditelji, bez obzira na svoje dotadašnje mjesto obavljanja djelatnosti, već pri podnošenju ponuda moraju imati odobrenje za obavljanje djelatnosti ili registraciju u državi članici u kojoj se odobrava pomoć u hrani, čak i ako ponuditelj u toj državi članici još nije obavljao djelatnost?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prethodno pitanje:

a) Treba li članke 2. i 46. Direktive [2004/18] smatrati odredbama koje su tako precizne da se protiv njih nije moguće pozivati na povredu načela zaštite legitimnih očekivanja?

b) Treba li članke 2. i 46. Direktive [2004/18] tumačiti na način da se situacija, u kojoj javni naručitelj u okviru postupka javne nabave pomoći u hrani od ponuditelja u skladu sa [Zakonom o hrani] zahtijeva da već u trenutku podnošenja ponude mora imati odobrenje za obavljanje djelatnosti, može smatrati očitom povredom važećih odredaba, nepažnjom ili nepravilnošću koja isključuje mogućnost pozivanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja?”

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

41 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 2. i 46. Direktive 2004/18 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg javni naručitelj u pozivu na nadmetanje, kao kriterij za kvalitativni odabir mora zahtijevati da ponuditelji već prilikom podnošenja svoje ponude podnesu dokaz da imaju registraciju ili odobrenje zahtijevano propisima primjenjivima na djelatnost koja je predmet navedenog ugovora o javnoj nabavi, koje je izdalo nadležno tijelo države članice u kojoj se izvršava taj ugovor, iako već posjeduju sličnu registraciju ili odobrenje u državi članici u kojoj imaju sjedište.

42 Najprije valja primijetiti da je drugi postupak javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku proveden tijekom 2017. godine, kada Direktiva 2004/18 više nije bila na snazi jer je s učinkom od 18. travnja 2016. bila stavljena izvan snage Direktivom 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18 (SL 2014., L 95, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26., SL 2020., L 406, str. 67.), s tim da je rok za prenošenje odredbi Direktive 2014/24 također istekao 18. travnja 2016.

- 43 Međutim, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev nije odredio točan datum na koji je javni naručitelj odabrao vrstu postupka koji je namjeravao provesti i konačno razriješio pitanje je li bilo potrebno prethodno nadmetanje za dodjelu predmetnog ugovora o javnoj nabavi, ne može se odrediti jesu li odredbe Direktive 2014/24 neprimjenjive zbog toga što je rok za njezino prenošenje istekao nakon tog datuma (vidjeti u tom smislu presude od 27. listopada 2016., Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, t. 31. i 32. i od 28. veljače 2018., MA. T. I. SUD i Duemme SGR, C-523/16 i C-536/16, EU:C:2018:122, t. 36.), s tim da je sadržaj članka 2. i 46. Direktive 2004/18 preuzet Direktivom 2014/24.
- 44 Osim toga, valja istaknuti da obvezu ponuditelja da imaju registraciju ili odobrenje koji se zahtijevaju propisima primjenjivima na djelatnost koja je predmet dotičnog ugovora o javnoj nabavi treba razumjeti kao kriterij za kvalitativni odabir, a ne kao uvjet za izvršenje ugovora u smislu članka 26. Direktive 2004/18.
- 45 Naime, s jedne strane, taj zahtjev odgovara mogućnosti koju javnom naručitelju daje članak 46. te direktive da gospodarskog subjekta pozove da dokaže svoju sposobnost za obavljanje profesionalne djelatnosti na koju se odnosi postupak javne nabave. Navedeni zahtjev tako određuje kriterij za kvalitativni odabir ponuditelja čija je svrha javnim naručiteljima omogućiti da ocijene sposobnost navedenih ponuditelja za izvršenje predmetnog ugovora o javnoj nabavi.
- 46 S druge strane, obveza gospodarskog subjekta da se registrira u državi članici u kojoj se izvršava predmetni ugovor o javnoj nabavi ili da u njoj ima odobrenje doduše pretpostavlja to da će uspješni ponuditelj morati imati objekt prehrambenog sektora u toj državi. Nasuprot tomu, ta obveza ne daje nikakve informacije o načinima izvršenja tog ugovora. Prema tome, zahtjev da gospodarski subjekt ima registraciju ili odobrenje ne može se smatrati posebnim uvjetom vezanim uz izvršenje navedenog ugovora.
- 47 Stoga valja utvrditi protivi li se članku 46. Direktive 2004/18 to da javni naručitelj, kao kriterij za kvalitativni odabir ponuditelja, odredi izdavanje registracije i/ili odobrenja u državi članici u kojoj se izvršava predmetni ugovor o javnoj nabavi i u slučaju kad ponuditelji već posjeduju sličnu registraciju i/ili odobrenje u državi članici u kojoj imaju sjedište.
- 48 Kao prvo, kada je riječ o Direktivi 2004/18, iz njezina članka 46. u vezi s njezinom uvodnom izjavom 42. proizlazi da načelo uzajamnog priznavanja kvalifikacija prevladava u stadiju odabira ponuditelja. Članak 46. prvi stavak te direktive tako predviđa da kad se od gospodarskog subjekta koji želi sudjelovati u postupku javne nabave i traži da dokaže svoj upis u jedan od strukovnih ili obrtnih registara ili da dostavi izjavu pod prisegom ili potvrdu, on to može učiniti u skladu s uvjetima propisanim u državi članici u kojoj ima sjedište. Drugi stavak tog članka u istom smislu propisuje da ako natjecatelji ili ponuditelji u postupcima za sklapanje ugovora o javnim uslugama moraju posjedovati određeno ovlaštenje ili biti članovi određene organizacije kako bi bili u mogućnosti izvršiti dotične usluge u svojoj državi podrijetla, javni naručitelj može od njih tražiti da dokažu posjedovanje takvog ovlaštenja ili članstva.
- 49 Iz toga slijedi da ponuditelj mora moći dokazati svoju sposobnost da izvrši ugovor o javnoj nabavi, pozivajući se na dokumente poput potvrde ili upisa u jedan od strukovnih ili obrtnih registara koji potječu od nadležnih tijela države članice u kojoj ima sjedište.
- 50 To tumačenje članka 46. Direktive 2004/18 potvrđuju druge odredbe te direktive. Tako se u članku 48. stavku 2. točkama (d) i (j) podtočki ii. navedene direktive navode različiti slučajevi u kojima gospodarski subjekt može dokazati svoje tehničke i/ili stručne sposobnosti na način da javnom naručitelju države članice u kojoj se izvršava ugovor o javnoj nabavi dostavi dokumente koje su izdala nadležna tijela države članice koja nije država članica u kojoj se izvršava taj ugovor. Isto vrijedi i za članak 49. te direktive u pogledu poštovanja normi osiguranja kvalitete.

- 51 Iz članka 52. stavka 3. Direktive 2004/18 proizlazi i da upis na službene liste potvrđen od strane nadležnih tijela države članice ili potvrda koju je izdalo tijelo za potvrđivanje te države članice, za svrhe javnih naručitelja drugih država članica, predstavlja pretpostavku o sposobnosti, osobito u pogledu članka 46. te direktive. Iz članka 52. stavka 4. navedene direktive proizlazi i da se informacije koje se mogu zaključiti iz upisa na službene liste ili iz potvrda ne mogu neopravdano dovesti u pitanje. Naposljetku, u skladu s člankom 52. stavkom 5. drugim podstavkom iste direktive, javni naručitelji jedne države članice priznaju jednakovrijedne potvrde tijela osnovanih u drugim državama članicama.
- 52 Osim toga, valja istaknuti da povreda članka 46. Direktive 2004/18 nužno podrazumijeva i povredu načelâ proporcionalnosti i jednakog postupanja prema ponuditeljima, kako su zajamčena člankom 2. te direktive, jer je zahtjev kojim se od ponuditelja traži da imaju odobrenje estonskog tijela ili da ispunjavaju obveze u pogledu informiranja i odobrenja u Estoniji diskriminatoran i ne čini se opravdan u odnosu na ponuditelje sa sjedištem u drugim državama članicama.
- 53 U ovom slučaju ni iz čega se ne može pretpostaviti da se ugovori o javnoj nabavi o kojima je riječ u glavnom postupku ne bi mogli izvršavati iz države članice u kojoj ponuditelj ima sjedište ili iz neke druge države članice. Stoga je na ponuditelju da na temelju ekonomske računice odluči želi li steći objekt prehrambenog sektora u državi članici u kojoj se izvršava predmetni ugovor o javnoj nabavi.
- 54 Štoviše, Sud je već smatrao da bi činjenica da država članica poduzetniku sa sjedištem u drugoj državi članici pružanje usluga uvjetuje posjedovanjem dozvole nastanjenja u prvoj državi, imala za posljedicu lišavanje članka 56. UFEU-a svakog korisnog učinka, a njegov je konkretno cilj uklanjanje ograničenja slobode pružanja usluga od strane osoba koje nemaju sjedište u državi članici na čijem se državnom području usluga treba pružati (vidjeti analogijom presudu od 10. veljače 1982., *Transporoute et travaux*, 76/81, EU:C:1982:49, t. 14.).
- 55 Iz toga slijedi da članak 46. Direktive 2004/18 treba tumačiti na način da mu se protivi to da javni naručitelj kao kriterij za kvalitativni odabir propiše dobivanje registracije i/ili odobrenja u državi članici u kojoj se izvršavaju javni ugovori u slučaju kad je ponuditelj u državi članici u kojoj ima sjedište već dobio slično odobrenje.
- 56 Kao drugo, odluka kojom se upućuje prethodno pitanje sugerira međutim da obveza ponuditelja da imaju registraciju ili odobrenje u Estoniji, čak i kad su već nositelji sličnog odobrenja u državi članici u kojoj imaju sjedište, proizlazi iz Zakona o hrani kojim se nastoje konkretizirati odredbe Uredbe br. 852/2004, imajući u vidu mnogobrojna upućivanja na tu uredbu koja se nalaze u tom zakonu. U tim okolnostima nacionalni propis i propis Unije o hrani mogu biti poseban zakon i na temelju toga odstupiti od pravila o provedbi postupka javne nabave.
- 57 Valja utvrditi i ulazi li tumačenje članka 46. Direktive 2004/18 iz točke 55. ove presude u sukob s Uredbom br. 852/2004, u kojem slučaju bi Sud morao nastojati uskladiti suprotstavljene zahtjeve koji proizlaze iz te uredbe i te direktive.
- 58 U tom pogledu očito je da je cilj Uredbe br. 852/2004, kao što je to navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 1., ostvarivanje visokog stupnja zaštite života i zdravlja ljudi, ali da se njome nastoji postići i slobodno kretanje hrane unutar Unije.
- 59 Međutim, taj cilj slobodnog kretanja hrane bio bi povrijeđen ako bi se subjekti koji posluju s hranom morali registrirati ili dobiti odobrenje za obavljanje djelatnosti u svakoj državi članici u kojoj prevoze ili skladište svoju hranu.
- 60 Kao što to proizlazi iz članka 3. Uredbe br. 852/2004, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 8., zakonodavac Unije promiče cjelovit pristup da bi se osigurala sigurnost hrane od mjesta primarne proizvodnje do njezina stavljanja u promet ili izvoza, i u tu je svrhu propisao obvezu za svakog

subjekta u poslovanju s hranom da kroz cijeli prehrambeni lanac osigura da sigurnost hrane nije ugrožena. Isto tako, u članku 1. stavku 1. prvom podstavku, točki (a) te uredbe ističe se da primarnu odgovornost za sigurnost hrane snosi subjekt u poslovanju s hranom.

- 61 S obzirom na to, kako bi se osigurala sigurnost hrane kroz cijeli prehrambeni lanac počevši od primarne proizvodnje, kao što to zahtijeva članak 1. stavak 1. prvi podstavak točka (b) navedene uredbe, članak 6. iste uredbe predviđa službene kontrole, registraciju i odobrenje objekata prehrambenog sektora.
- 62 Međutim, članak 6. Uredbe br. 852/2004 ne isključuje razdvajanje između, s jedne strane, nadležnosti za registraciju objekta prehrambenog sektora ili za izdavanje odobrenja takvom objektu i, s druge strane, nadležnosti za provođenje kontrole nad tako odobrenom djelatnošću. Stoga, u okolnostima poput onih u glavnom postupku, registracija ili odobrenje dobiveno u jednoj državi članici mora svojem nositelju omogućiti distribuciju hrane u drugoj državi članici čija tijela, međutim, u tom slučaju mogu nadzirati tu distribuciju i osigurati poštovanje odredbi navedene uredbe.
- 63 Iz toga slijedi da okolnost da gospodarski subjekt ima registraciju ili odobrenje koje je izdala država članica u kojoj ima sjedište, u okviru postupka javne nabave koji se odvija u drugoj državi članici, predstavlja pretpostavku njegove sposobnosti da u potonjoj državi osigura djelatnost pružanja i distribucije hrane i, prema tome, da ondje izvrši predmetni ugovor.
- 64 Kao što je to Komisija navela u odgovoru na pisano pitanje Suda, subjekt se slijedom toga može pozvati na registraciju ili odobrenje države članice u kojoj se nalazi objekt prehrambenog sektora iz kojeg je otpremio svoju hranu. To je tako jer države članice moraju sve objekte podvrgnuti službenim kontrolama, primijeniti postupke kojima se jamči da se kontrole provode na djelotvoran način i osigurati suradnju između nadležnih tijela različitih država članica. Stoga, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, subjekt u poslovanju s hranom čiji je objekt, koji se nalazi u državi članici koja nije Republika Estonija, registriran ili odobren u toj državi članici, može isporučivati hranu u Estoniji a da pritom nije dužan ishoditi posebno dodatno odobrenje.
- 65 U tim okolnostima valja, poput Komisije, istaknuti da obveza posjedovanja skladišta koje se nalazi na estonskom državnom području proizlazi iz posebnog zahtjeva iz postupka javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku, a ne iz same Uredbe br. 852/2004.
- 66 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti tako da članke 2. i 46. Direktive 2004/18 treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg javni naručitelj u pozivu na nadmetanje, kao kriterij za kvalitativni odabir mora zahtijevati da ponuditelji već prilikom podnošenja svoje ponude podnesu dokaz da imaju registraciju ili odobrenje zahtijevano propisima primjenjivima na djelatnost koja je predmet navedenog ugovora o javnoj nabavi, koje je izdalo nadležno tijelo države članice u kojoj se izvršava taj ugovor, iako već posjeduju sličnu registraciju ili odobrenje u državi članici u kojoj imaju sjedište.

Treće pitanje

- 67 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelo zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da se na njega može pozvati javni naručitelj koji je u okviru postupka javne nabave, kako bi postupio u skladu s nacionalnim propisom o hrani, od ponuditelja zahtijevao da već prilikom podnošenja svoje ponude posjeduju registraciju ili odobrenje koje je izdalo nadležno tijelo države članice u kojoj se izvršava ugovor.
- 68 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da Ministarstvo socijalne skrbi u glavnom postupku smatra da, ako mu treba prigovoriti da je povrijedilo članke 2. i 46. Direktive 2004/18, ta povreda pravila Unije o provedbi postupka javne nabave treba ostati bez učinka na temelju načela

zaštite legitimnih očekivanja jer su revizori Ministarstva financija, prije donošenja odluke o financijskom ispravku od 30. listopada 2018., u dva navrata odobrili zahtjev određen svim ponuditeljima, uključujući onima sa sjedištem u državi članici koja nije Republika Estonija, da prilikom podnošenja svoje ponude dostave odobrenje za obavljanje djelatnosti koje je izdala Uprava za veterinarstvo i hranu.

- 69 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pravo pozivanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja odnosi se samo na osobu kojoj je nacionalno upravno tijelo stvorilo legitimna očekivanja temeljena na preciznim, bezuvjetnim i usklađenim jamstvima koja mu je ono pružilo, a koja potječu iz ovlaštenih i pouzdanih izvora (vidjeti u tom smislu presude od 7. kolovoza 2018., *Ministru kabinets*, C-120/17, EU:C:2018:638, t. 50. i navedenu sudsku praksu; od 5. ožujka 2019., *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, t. 97., i od 19. prosinca 2019., *GRDF*, C-236/18, EU:C:2019:1120, t. 46.).
- 70 Međutim, ideja o državi kao jedinstvenom subjektu, koja prevladava u međunarodnom javnom pravu i pravu Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 1996., *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 34.), načelno isključuje mogućnost nacionalnog tijela da se poziva na načelo prava Unije o zaštiti legitimnih očekivanja u sporu koji to tijelo dovodi u sukob s drugom sastavnicom države.
- 71 Stoga se Ministarstvo socijalne skrbi u okviru glavnog postupka ne može pozvati na činjenicu da je Ministarstvo financija već odobrilo praksu koja je protivna pravu Unije kako bi je ostavilo na snazi ili barem neutraliziralo njezine prijašnje učinke.
- 72 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti tako da načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da se na njega ne može pozvati javni naručitelj koji je u okviru postupka javne nabave, kako bi postupio u skladu s nacionalnim propisom o hrani, od ponuditelja zahtijevao da već prilikom podnošenja svoje ponude posjeduju registraciju ili odobrenje koje je izdalo nadležno tijelo države članice u kojoj se izvršava ugovor.

Troškovi

- 73 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 (četvrto vijeće) odlučuje:

- 1. Članke 2. i 46. 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 treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis na temelju kojeg javni naručitelj u pozivu na nadmetanje kao kriterij za kvalitativni odabir mora zahtijevati da ponuditelji već prilikom podnošenja svoje ponude podnesu dokaz da imaju registraciju ili odobrenje zahtijevano propisima primjenjivima na djelatnost koja je predmet navedenog ugovora o javnoj nabavi, koje je izdalo nadležno tijelo države članice u kojoj se izvršava taj ugovor, iako već posjeduju sličnu registraciju ili odobrenje u državi članici u kojoj imaju sjedište.**
- 2. Načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da se na njega ne može pozvati javni naručitelj koji je u okviru postupka javne nabave, kako bi postupio u skladu s nacionalnim propisom o hrani, od ponuditelja zahtijevao da već prilikom podnošenja svoje ponude posjeduju registraciju ili odobrenje koje je izdalo nadležno tijelo države članice u kojoj se izvršava ugovor.**

Potpisi