



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
NILSA WAHLA,  
predstavljeni 16. junija 2016<sup>1</sup>

### Zadeva C-225/15

Domenico Politano (Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunale di Reggio Calabria)

(sodišče v Reggio Calabria, Italija)

„Predhodno odločanje — Člen 49 PDEU — Svoboda ustanavljanja — Načeli enakovrednosti in učinkovitosti — Igre na srečo — Omejitve — Pogoji za sodelovanje v javnem razpisu ter ocena ekonomske in finančne sposobnosti — Izključitev ponudnika zaradi nepredložitve potrdil o ekonomski in finančni sposobnosti, ki bi jih izdali dve bančni ustanovi — Nujni razlogi v splošnem interesu — Sorazmernost — Uporaba člena 47 Direktive 2004/18/ES“

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 49 PDEU, načel enakega obravnavanja in učinkovitosti ter člena 47 Direktive 2004/18/ES<sup>2</sup>. Gre za dopolnitev številnih predlogov za sprejetje predhodne odločbe, ki so bili predloženi Sodišču ter s katerimi so bili pod vprašaj postavljeni različni vidiki italijanske zakonodaje s področja iger na srečo<sup>3</sup> in zlasti pogoji, ki so bili naloženi kandidatom za koncesijo v javnem razpisu, izvedenem leta 2012<sup>4</sup> (v nadaljevanju: tudi: razpis za oddajo javnega naročila „Monti“) in obravnavanem v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi z dne 22. januarja 2015, Stanley International Betting in Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), ter z dne 28. januarja 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60).

2. V skladu s konfiguracijo spora, ki je zdaj že dobro znana, je bil ta predlog vložen v okviru kazenskega postopka, uvedenega proti tožniku v postopku v glavni stvari, D. Politanu, zaradi neupoštevanja italijanske zakonodaje, ki ureja pobiranje stav glede športnih ali drugih dogodkov. Ker se mu očita, prvič, da nima dovoljenja, ki se na podlagi nacionalnega prava zahteva za opravljanje dejavnosti pobiranja in prenosa stav, ter, drugič, da ni povezan s subjektom, ki bi bil imetnik koncesije, D. Politano v bistvu trdi, da so obveznosti, ki so bile v skladu z upravnimi pravili, priloženimi razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“, naložene družbi kandidatki za koncesijo, s katero je povezan, v nasprotju z nekaterimi pravili in načeli prava Unije.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132).

3 — Za podrobnejši pregled te sodne prakse si bom dovolil napotiti na svoje sklepne predloge v zadevi Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, točka 2).

4 — Mnenje, objavljeno v GURI št. 88 z dne 30. julija 2012, 5. posebna izdaja, str. 15, in v Uradnem listu Evropske unije, S 145 z dne 31. julija 2012.

3. V obravnavani zadevi ima Sodišče možnost pojasniti elemente, ki jih je treba upoštevati, in obveznosti, ki veljajo za nacionalna sodišča pri pripravi predloga za sprejetje predhodne odločbe – zlasti pri opisu upoštevnega dejanskega in pravnega okvira – da bi jim lahko Sodišče dalo koristen odgovor. V tej zadevi ima Sodišče tudi priložnost, da preusmeri predmet razprave, ki nas mora tu zanimati, in da opozori na nujnost tega, da Sodišče ni prisiljeno odločati o vprašanjih, ki izvirajo predvsem iz poskusov nekaterih subjektov, da bi se izognili določenim kazenskim sankcijam, in ne iz želje zagotoviti učinkovitost prava Unije.

## I – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

4. Člen 1(2)(a) in (d) Direktive 2004/18 določa:

„(a) ‚Javna naročila‘ so proti plačilu pisno sklenjene pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobav blaga ali izvajanje storitev v skladu s pomenom iz te direktive.

[...]

(d) ‚Javna naročila storitev‘ so javna naročila, katerih predmet je opravljanje storitev iz Priloge II, razen javnih naročil gradenj ali naročil blaga.“

5. Člen 1(4) Direktive 2004/18 določa:

„Koncesija za storitve‘ je naročilo enake vrste kakor javno naročilo storitev, z izjemo dejstva, da je razlog za opravljanje storitev bodisi samo pravica do koriščenja storitve ali ta pravica skupaj s plačilom.“

6. Člen 17 te direktive, naslovljen „Koncesije za javne storitve“, določa:

„Brez poseganja v veljavnost člena 3 se ta direktiva ne uporablja za koncesije za javne storitve iz člena 1(4).“

7. Člen 47 iste direktive, naslovljen „Ekonomski in finančni položaj [Ekonomska in finančna sposobnost]“, določa:

„1. Kot dokaz o finančnem in gospodarskem položaju [ekonomski in finančni sposobnosti] gospodarskega subjekta storitve je praviloma možno predložiti eno ali več naslednjih dokazil:

- (a) ustrezne bančne izpiske ali, če je to primerno, dokazilo o zadevnem škodnem zavarovanju poklicnega tveganja;
- (b) bilance stanja ali izvlečke iz bilanc stanja, če zakonodaja države, v kateri je gospodarski subjekt registriran, zahteva objavo bilance stanja;
- (c) računovodski izkaz celotnega prometa podjetja ter, če je to primerno, prometa na področju, ki ga pokriva naročilo za največ tri prejšnja finančna leta, upoštevajoč datum ustanovitve podjetja ali začetka poslovanja gospodarskega subjekta, če so informacije o tem prometu na voljo.

2. Gospodarski subjekt se lahko – če je to primerno in v zvezi s posameznim naročilom – sklicuje na zmogljivosti drugih subjektov, ne glede na pravno naravo povezave z njimi. V tem primeru mora naročniku predložiti dokazilo, da bo imel na voljo potrebna sredstva, na primer za izvedbo posla, ki ga bodo za ta namen opravili ti subjekti [na primer zavezo teh subjektov v zvezi s tem].
3. Pod enakimi pogoji se lahko skupina gospodarskih subjektov iz člena 4 sklicuje na zmogljivosti sodelujočih s to skupino ali drugih subjektov.
4. Naročniki morajo v javnem razpisu ali povabilu za zbiranje ponudb navesti, katero dokazilo ali dokazila iz odstavka 1 zahtevajo in katera druga dokazila je potrebno predložiti.
5. Če gospodarski subjekt zaradi katerega koli razloga [tehtnega razloga] ne more predložiti dokazil, ki jih zahteva naročnik, lahko svoj ekonomski in finančni položaj [svojo ekonomsko in finančno sposobnost] dokaže s katerim koli drugim dokumentom, za katerega naročnik meni, da je primeren.“

## B – Italijansko pravo

8. Upoštevni nacionalni pravni okvir je zdaj Sodišču že dobro znan, saj je moralo, kot sem omenil v uvodu teh sklepnih predlogov, večkrat odločati o združljivosti italijanskih zakonskih določb, ki urejajo dejavnost pobiranja stav, s pravom Unije.
9. Italijanska zakonodaja v bistvu določa, da je treba za sodelovanje pri prirejanju iger na srečo, vključno s pobiranjem stav, pridobiti koncesijo in dovoljenje policije.
10. Na podlagi člena 88 kraljeve uredbe št. 773 z dne 18. junija 1931 o potrditvi enotnega besedila zakonov na področju javne varnosti<sup>5</sup>, kakor je bila spremenjena s členom 37(4) zakona št. 388 z dne 23. decembra 2000<sup>6</sup>, je izdaja dovoljenja policije odvisna od pridobitve koncesije od Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato (uprava za carino in državne monopole, v nadaljevanju: ADM). S tem dovoljenjem policije so imetniki pooblaščen za pobiranje stav na določenem območju. Brez pridobitve koncesije torej ni mogoče pridobiti dovoljenja policije. Opravljanje dejavnosti stav brez koncesije ali dovoljenja policije se kazensko sankcionira.
11. Italijanski organi so leta 1999 na podlagi javnega razpisa podelili 1000 koncesij za upravljanje stav za športne dogodke. Sočasno je bilo podeljenih – prav tako na podlagi javnega razpisa – 671 novih koncesij za upravljanje stav za konjske dirke in samodejno podaljšanih 329 obstoječih koncesij. Na podlagi takrat veljavne zakonodaje so bili gospodarski subjekti, ki so bili organizirani v obliki kapitalskih družb, katerih delnice so kotirale na organiziranem trgu, izključeni iz javnih razpisov, ker stalna in natančna ugotovitev identitete posameznih delničarjev ni bila mogoča. Nezakonitost te izključitve glede na člena 43 ES in 49 ES je bila med drugim ugotovljena v sodbi Placanica in drugi<sup>7</sup>.
12. Z uredbo-zakonom št. 223<sup>8</sup> je bil sektor iger na srečo v Italiji reformiran, da bi se zagotovila njegova skladnost z zahtevami prava Unije. S to uredbo je bila predvidena podelitev približno 16.300 novih koncesij na področju iger na srečo, ki so bile dodane drugim koncesijam, podeljenim leta 1999.

5 — GURI št. 146 z dne 26. junija 1931.

6 — Redni dodatek h GURI št. 302 z dne 29. decembra 2000.

7 — Sodba z dne 6. marca 2007 (C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133).

8 — Uredba-zakon z dne 4. julija 2006 o nujnih določbah za gospodarsko in socialno oživitev, za nadzor in racionalizacijo javnih izdatkov, za ukrepe v zvezi z davčnimi prihodki in za boj proti davčnim goljufijam, ki je bila potrjena z zakonom št. 248 z dne 4. avgusta 2006 (GURI št. 18 z dne 11. avgusta 2006).

13. Sektor iger na srečo je bil zlasti po sodbi Costa in Cifone<sup>9</sup> znova reformiran z uredbo-zakonom št. 16<sup>10</sup>.

14. Glede izvedbe javnih razpisov zaradi podelitve koncesij za pobiranje stav člen 10(9g) in (9h) uredbe-zakona iz leta 2012 določa:

„9g V okviru preureditve določb o igrah na srečo, vključno s stavami glede športnih, tudi konjskih, in nešportnih dogodkov, je cilj določb tega odstavka pospešiti to preureditev prek prve časovne uskladitve prenehanja koncesij, katerih predmet je pobiranje zadevnih stav, pri čemer se zagotovi spoštovanje zahteve po prilagoditvi nacionalnih pravil o izbiri subjektov, ki lahko za račun države pobirajo stave glede športnih, tudi konjskih, in nešportnih dogodkov v skladu z načeli iz sodbe, ki jo je izdalo Sodišče Evropske unije 16. februarja 2012 v združenih zadevah [Costa in Cifone (C-72/10 in C-77/10, EU:C:2012:80)]. Za to in ob upoštevanju naslednjega prenehanja skupine koncesij za pobiranje navedenih stav [ADM] takoj, vsekakor pa najpozneje 31. julija 2012, objavi javni razpis za izbiro subjektov, ki pobirajo te stave, ob izpolnjevanju vsaj teh meril:

- (a) možnost sodelovanja subjektov, ki že opravljajo dejavnost pobiranja stav v eni od držav Evropskega gospodarskega prostora, da bi v njej imeli svoj pravni ali poslovni sedež na podlagi veljavnega in učinkovitega pooblastila, izdanega v skladu z veljavnimi določbami pravnega reda navedene države, in ki izpolnjujejo pogoje poštenosti in zanesljivosti ter gospodarske in premoženjske pogoje, ki jih je določila avtonomna uprava državnih monopolov, ob upoštevanju določb s tega področja iz zakona št. 220<sup>[11]</sup> [...] in iz uredbe-zakona št. 98 z dne 6. julija 2011, ki je bila s spremembami preoblikovana z zakonom št. 111 z dne 15. julija 2011;
- (b) podelitev koncesij s prenehanjem 30. junija 2016 za dejavnost pobiranja stav, izključno v fizični mreži, glede športnih, tudi konjskih, in nešportnih dogodkov do največ 2000 agencijam, katerih izključna dejavnost je trženje proizvodov javnih iger na srečo, brez omejitev glede najmanjše oddaljenosti med temi agencijami ali oddaljenosti od drugih enakih že obratujočih stavnic;
- (c) kot sestavni del cene je določena minimalna tržna vrednost 11.000 EUR za vsako agencijo;
- (d) sklenitev koncesijske pogodbe, ki je v skladu z vsemi načeli iz zgoraj navedene sodbe Sodišča Evropske unije z dne 16. februarja 2012 in z usklajenimi veljavnimi nacionalnimi določbami o igrah na srečo;
- (e) možnost upravljanja agencij v kateri koli občini ali pokrajini, brez omejitev števila glede na ozemlje in brez omejitev glede ugodnejših pogojev za koncesionarje, ki so že pristojni za pobiranje enakih stav, ali pogojev, ki bi lahko bili kakor koli ugodnejši za zadnjenavedene;
- (f) določitev varščin, skladnih z določbami člena 24 uredbe-zakona št. 98 z dne 6. julija 2011, ki je bila s spremembami preoblikovana z zakonom št. 111 z dne 15. julija 2011.

9h Koncesionarji za pobiranje stav iz odstavka 9g, ki jim koncesija preneha 30. junija 2012, izvajajo svojo dejavnost pobiranja stav vse do datuma sklenitve koncesijskih pogodb v skladu s prejšnjim odstavkom. Razveljavijo se odstavka 37 in 38 člena 24 uredbe-zakona št. 98 z dne 6. julija 2011, ki je bila s spremembami preoblikovana z zakonom št. 111 z dne 15. julija 2011, točka (e)

9 — Sodba z dne 16. februarja 2012 (C-72/10 in C-77/10, EU:C:2012:80).

10 — Uredba-zakon z dne 2. marca 2012 o nujnih določbah za davčno poenostavitev, izboljšanje učinkovitosti in okrepitev postopkov nadzora (GURI št. 52 z dne 2. marca 2012, str. 1), ki je bila po spremembah potrjena v zakonu št. 44 z dne 26. aprila 2012 (GURI št. 99 z dne 28. aprila 2012 in redni dodatek h GURI št. 85, str. 1 in naslednje; prečiščeno besedilo, str. 23 in naslednje, v nadaljevanju: uredba-zakon iz leta 2012).

11 — Zakon o določbah za oblikovanje letnega in večletnega državnega proračuna (zakon o stabilnosti iz leta 2011) (legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)) z dne 13. decembra 2010 (redni dodatek h GURI št. 297 z dne 21. decembra 2010).

odstavka 287 člena 1 zakona št. 311 z dne 30. decembra 2004 in točka (e) odstavka 4 člena 38 [uredbe-zakona št. 223 z dne 4. julija 2006 o nujnih določbah za gospodarsko in socialno oživitev, za nadzor in racionalizacijo javnih izdatkov, za ukrepe v zvezi z davčnimi prihodki in za boj proti davčnim goljufijam], ki je bila s spremembami preoblikovana z zakonom št. 248 z dne 4. avgusta 2006.“

15. Določbe te uredbe se bile uporabljene v postopkih javnih razpisov, ki jih je ADM izvedla leta 2012. Člen 3.2 upravnih pravil, priloženih razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“, je določal obveznost za ponudnike, ki so bili ustanovljeni pred manj kot dvema letoma in katerih skupni prihodki, povezani z dejavnostjo prirejevalca iger na srečo, so v zadnjih dveh letih znašali manj kot dva milijona EUR, da za dokaz svoje ekonomske in finančne sposobnosti predložijo ustrezna potrdila, ki sta jih izdali vsaj dve bančni ustanovi.

16. Direktiva 2004/18 je bila v italijanski pravni red prenesena z zakonsko uredbo št. 163/2006 z dne 12. aprila 2006 (redni dodatek h GURI št. 100 z dne 2. maja 2006), s katero so bila kodificirana pravila na področju javnih naročil.

17. V skladu s členom 41 navedene zakonske uredbe naročnik natančneje določi pogoje, ki jih je treba izpolnjevati za dokaz ekonomske in finančne sposobnosti, zahtevane za opravljanje storitev. Vendar lahko v skladu z istim členom kandidat, ki iz tehtnih razlogov ne more predložiti zahtevanih bančnih ali računovodskih dokazil, svojo ekonomsko in finančno sposobnost dokaže s katerim koli drugim dokumentom, za katerega naročnik meni, da je primeren.

## **II – Dejansko stanje spora o glavni stvari, vprašnji za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem**

18. Po pregledu, ki ga je skupina pripadnikov upravne policije pri Questura di Reggio Calabria (policijska uprava v Reggio Calabria, Italija) opravila v lokalu v Polisteni (Italija), imenovanem „Betuniq“, ki ga je upravljal D. Politano in je bil povezan z malteško družbo UniqGroup Ltd (v nadaljevanju: UniqGroup), so pristojni organi 6. februarja 2015 ugotovili, da se dejavnost pobiranja stav v tem lokalu opravlja brez koncesije, dovoljenja ali licence.

19. Preiskovalni sodnik giudice delle indagini preliminari (preiskovalni sodnik) pri Tribunale di Palmi (sodišče v Palmiju, Italija) je s sklepom z dne 13. februarja 2015 zoper D. Politana odredil preventivni zaseg sredstev, ki so se uporabljala za navedeno dejavnost.

20. D. Politano je zoper ta sklep vložil tožbo pri predložitvenem sodišču, v kateri se je skliceval na nezdržljivost nekaterih klavzul razpisa za oddajo javnega naročila „Monti“ s členoma 49 PDEU in 56 PDEU.

21. Tožnik v postopku v glavni stvari tako meni, da s svojim ravnanjem ni storil kršitve, saj je treba pobiranje stav glede športnih dogodkov za račun družbe UniqGroup šteti za dovoljeno, ker je nacionalna zakonodaja v nasprotju s členoma 49 PDEU in 56 PDEU.

22. Trdi, da je bila družba UniqGroup izključena iz javnega razpisa, izvedenega leta 2012, čeprav je ustrezno predložila vlogo za sodelovanje, ker ni predložila dveh potrdil o ekonomski in finančni sposobnosti, ki bi ju izdali dve različni bančni ustanovi, kot se je zahtevalo s členom 3.2 upravnih pravil, priloženih razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“. Kot pojasnjuje, je družba UniqGroup pred italijanskimi upravnimi sodišči izpodbijala ta razpis za oddajo javnega naročila, ker ni vseboval nobene prilagoditve za tuja podjetja, ki iz tehtnih razlogov ne bi mogla predložiti finančnih jamstev, zahtevanih v razpisu za oddajo navedenega javnega naročila.



23. Po mnenju predložitvenega sodišča je treba v postopku javnega razpisa, na katerega so se prijavili prirejevalci iger na srečo s sedežem v državah, ki ni ta iz spora o glavni stvari, nujno upoštevati načelo, ki izhaja iz člena 47 Direktive 2004/18, med drugim možnost, da se ekonomska in finančna sposobnost oceni „s katerim koli drugim dokumentom, za katerega naročnik meni, da je primeren“.

24. Nujnost, da uprava določi stroge pogoje za sodelovanje, naj bi morala biti nujno združljiva z načelom čim večje udeležbe v javnem razpisu, pri čemer naj bi bilo treba vsem zainteresiranim zagotoviti možnost, da svojo ekonomsko in finančno sposobnost izkažejo s katerim koli drugim dokumentom, ki se šteje za primeren.

25. Iz tega sledi, da je bila pristojna uprava dolžna izrecno navesti druga merila, ki so se štela za primerna in upoštevna za dokaz zahtevane sposobnosti, da bi lahko vsak ponudnik v vsakem primeru učinkovito izkazal to sposobnost.

26. Predložitveno sodišče pa meni, da v obravnavnem primeru upravna pravila, priložena razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“, družbi UniqGroup niso omogočala, da bi drugače dokazala ekonomsko in finančno sposobnost. Zato se ne zdi, da so bile družbam, kot je ta v postopku v glavni stvari, dane jasne in očitne možnosti, da v skladu z zadevnim javnim interesom dokažejo svojo ekonomsko trdnost in zanesljivost.

27. V teh okoliščinah je Tribunale di Reggio Calabria (sodišče v Reggio Calabrii) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 49 PDEU ter načeli enakega obravnavanja in učinkovitosti razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji o igrah na srečo, ki določa nov razpis (kakor ga ureja člen [10(9g)] zakona št. 44 z dne 26. aprila 2012) za izdajo koncesij z določbami o izključitvi iz razpisa, če ni izpolnjen pogoj ekonomske in finančne sposobnosti zaradi neobstoja alternativnih meril glede na dve bančni referenci, ki ju izdala dve različni finančni ustanovi?

2. Ali je treba člen 47 Direktive 2004/18 [...] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji o igrah na srečo, ki določa nov razpis (kakor ga ureja člen [10(9g)] zakona št. 44 z dne 26. aprila 2012) za izdajo koncesij, ki vsebuje klavzule, v skladu s katerimi se iz postopka oddaje izključijo podjetja, ki ne izpolnjujejo pogoja glede ekonomske in finančne sposobnosti, zaradi nepredložitve dokumentov in neobstoja alternativnih izbir, kot so določene v zakonodaji Unije?“

28. Pisna stališča so vložile italijanska, belgijska, nemška in poljska vlada ter Evropska komisija.

29. Obravnave, ki je bila 13. aprila 2016, so se udeležili D. Politano, italijanska in belgijska vlada ter Komisija.

### III – Analiza

30. Tako kot je bilo že v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 28. januarja 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), se obravnavana zadeva ne nanaša na zakonitost uredbe-zakona iz leta 2012, temveč na drug, poznejši ukrep, ki ga vsebujejo upravna pravila, s katerimi je bil dopolnjen razpis za oddajo javnega naročila „Monti“.<sup>12</sup>

12 — Glej moje sklepne predloge v zadevi Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, točki 27 in 28).

31. Čeprav bo lahko Sodišče koristno uporabilo spoznanja iz sodbe z dne 28. januarja 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60), glede vzorca analize, ki ga je treba upoštevati, se obravnavana zadeva nanaša na drugačno določbo v zvezi z obveznostjo, ki je bila v razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“ naložena novim ponudnikom, naj zagotovijo dokaz o svoji finančni trdnosti s predložitvijo potrdil, ki sta jih izdali vsaj dve bančni ustanovi, če ne morejo dokazati, da so v dveh letih dosegli promet v višini najmanj dveh milijonov EUR.

32. Najprej se moram lotiti dopustnosti, ki jo izpodbijajo nekateri intervenienti.

#### A – Dopustnost

33. Italijanska vlada in – v zvezi z drugim vprašanjem – Komisija menita, da je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasiti za nedopusten, saj v predložitvenem sklepu dejanski okvir ni dovolj opredeljen, da bi lahko Sodišče podalo koristen odgovor.

34. S pomisleki teh intervenientk se močno strinjam.

35. Informacije, ki jih navaja predložitveno sodišče, se mi namreč v več pogledih zdijo pomanjkljive in bi jih bilo mogoče v določeni meri obravnavati tako, kot da ne izpolnjujejo zahtev, na katere stalno opozarja Sodišče. V zvezi s tem ni sporno, da mora predložitveni sklep med drugim vsebovati jasne razloge, zaradi katerih se je nacionalno sodišče spraševalo o razlagi prava Unije in zaradi katerih je menilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje.<sup>13</sup>

36. Glede prvega vprašanja za predhodno odločanje in če razširim pomisleke, ki sem jih izrazil v sklepnih predlogih v zadevi Laezza,<sup>14</sup> se tako zdi, da to vprašanje temelji na prikazu dejanskega stanja, ki ni neposredno podprt s spisom v zadevi v glavni stvari.<sup>15</sup>

37. Najprej, v resnici ni lahko ugotoviti, iz katerih razlogov je zadevni ukrep, in sicer *možnost*, da kandidat za koncesijo v razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“ svojo ekonomsko in finančno sposobnost dokaže s „predložitvijo ustreznih potrdil, ki sta jih izdali vsaj dve bančni ustanovi“, neposredno sporen v postopku v glavni stvari. Drugače kot v položajih, obravnavanih v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi Costa in Cifone<sup>16</sup> ter Stanley International Betting in Stanleybet Malta<sup>17</sup>, preureditev sistema z izvedbo novega javnega razpisa – in sicer razpisa, izvedenega po posredovanju zakonodajalca z uredbo-zakonom iz leta 2012 – nikakor ni v celoti postavljena pod vprašaj. V tem okviru je nacionalno sodišče edino, ki mora preveriti, ali lahko glede na pravila nacionalnega prava, ki se uporabljajo, sporni ukrep dejansko vpliva na kazenskopravni položaj tožnika v postopku v glavni stvari.<sup>18</sup>

38. Dalje, težko je razumeti, v kolikšnem obsegu je sporno pravilo pomenilo dejansko oviro za sodelovanje družbe UniqGroup – s katero je, kot kaže, povezan tožnik v postopku v glavni stvari – v razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“.

13 — Glej med drugim sodbo z dne 22. januarja 2015, Stanley International Betting in Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, točka 27 in navedena sodna praksa).

14 — C-375/14, EU:C:2015:788, točke od 40 do 45.

15 — Glej v tem smislu moje sklepne predloge v zadevi Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, točka 44).

16 — Sodba z dne 16. februarja 2012 (C-72/10 in C-77/10, EU:C:2012:80).

17 — Sodba z dne 22. januarja 2015 (C-463/13, EU:C:2015:25).

18 — Glej v tem smislu moje sklepne predloge v zadevi Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, točki 41 in 43).

39. Kot je razvidno iz spisa in je bilo navedeno na obravnavi, razlog, zaradi katerega družba UniqGroup, s katero je domnevno povezan tožnik v postopku v glavni stvari, ni mogla predložiti potrčila, ki bi ga izdala katera druga bančna ustanova, ostaja nepojasnen. Glede tega vidika je predložitveno sodišče navedlo le, da je „[z] elektronskim dopisom z dne 15. januarja 2013 [...] Banca di Valletta navedla, da [...] ne more dati dodatnih izjav, češ da mora upoštevati standarde, ki se uporabljajo v malteški državi“. Ta navedba, ki pojasnjuje le, zakaj ta bančna ustanova ni mogla zagotoviti natančnejših informacij, pa nima nobene zveze z vprašanjem, zakaj družba UniqGroup ni mogla pridobiti potrčila katere druge ustanove.

40. Poleg tega se mi zdi – kot je bilo potrjeno na obravnavi – da želi tožnik v postopku v glavni stvari, čigar mnenje v zvezi s tem prevzema predložitveno sodišče, prerekati bolj ovire, s katerimi se je srečevala družba UniqGroup na Malti pri pridobivanju zahtevanih potrdil, kot pa obveznost, naloženo ponudnikom v razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“, naj predložijo navedena potrdila.

41. Iz spisa je prav tako razvidno, da je bila družba UniqGroup iz javnega razpisa izključena ne le zaradi okoliščine, da ni predložila zahtevanih dveh potrdil, ampak tudi zaradi pomanjkljive vsebine edinega predloženega potrdila. Tako tudi ob predpostavki, da bi bilo treba obveznost, naloženo osebam, ki so želele sodelovati v spornem javnem razpisu, naj predložijo potrdila dveh bančnih ustanov, grajati z vidika spoštovanja prava Unije, to ne bi bilo v pomoč stališču, ki ga zagovarja tožnik v postopku v glavni stvari. Poleg tega opozarjam, da predložitveno sodišče v tem okviru ni navedlo drugih možnih načinov, s katerimi bi lahko družba UniqGroup eventualno dokazala svojo ekonomsko in finančno sposobnost.

42. V zvezi z drugim vprašanjem je še težje razumeti, zakaj je Direktiva 2004/18 upošteven predpis v tej zadevi. Sam težko razumem trditev v predložitvenem sklepu, v skladu s katero „tožnik pravilno navaja, da gre za izbor [...], na katerem sodelujejo ponudniki iger na srečo iz različnih držav, zato bi bilo nujno treba spoštovati načelo iz člena 47 Direktive 2004/18/ES“. K temu se bom vrnil v nadaljevanju.

43. V takih okoliščinah bi bila lahko formalna pravilnost predložitvenega sklepa močno vprašljiva, vprašanje za predhodno odločanje pa bi se zato lahko štelo za nedopustno. Čeprav je nacionalno sodišče edino, ki mora ob upoštevanju posebnosti zadeve presoditi o potrebi po predlogu za sprejetje predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, o upoštevnosti vprašanj, ki jih predloži Sodišču, in o tem, v kateri fazi postopka je treba predložiti ta vprašanja,<sup>19</sup> je potrebno tudi, da Sodišče razpolaga z dejanskimi ali pravnimi elementi, ki so nujni za koristen odgovor na vprašanja, ki so mu postavljena.<sup>20</sup> Zlasti se od predložitvenega sodišča zahteva, da vsaj razloži dejstva, ki so podlaga za vprašanja za predhodno odločanje.<sup>21</sup>

44. Vendar bi lahko Sodišče v skladu s pristopom, sprejetim v preteklosti,<sup>22</sup> z razumevajočo presojo zahtev, ki so naložene nacionalnemu sodišču, odločilo, da predložitveni sklep vsebuje zadosten opis pravnega in dejanskega okvira spora o glavni stvari ter da je mogoče na podlagi navedb tega sodišča ugotoviti obseg postavljenih vprašanj. Sodišče bi lahko v zvezi s tem menilo, da torej vprašanja predložitvenega sodišča temeljita na predpostavki, da D. Politanu za namene uporabe kazenske sankcije ni mogoče očitati, da ni imetnik koncesije – in posledično dovoljenja policije – podeljene v okviru javnega razpisa, ki je bil izveden v skladu s pravili in pod pogoji, ki so v nasprotju s pravom Unije.<sup>23</sup>

19 — Glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 27. oktobra 1993, Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, točka 10); z dne 26. oktobra 2010, Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, točka 28), ter z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 15).

20 — Glej med drugim sodbo z dne 22. decembra 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, točka 17).

21 — Glej med drugim sodbo z dne 26. januarja 1993, Telemarsicabruzzo in drugi (od C-320/90 do C-322/90, EU:C:1993:26, točka 6), ter sklepe z dne 9. aprila 2008, RAI (C-305/07, neobjavljen, EU:C:2008:208, točka 16); z dne 17. septembra 2009, Investitionsbank Sachsen-Anhalt (C-404/08 in C-409/08, neobjavljen, EU:C:2009:563, točka 29), in z dne 3. julija 2014, Talasca (C-19/14, EU:C:2014:2049, točka 17).

22 — Glej med drugim sodbo z dne 28. januarja 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60).

23 — Glej v tem smislu moje sklepne predloge v zadevi Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, točka 46).



45. Tako se bom v nadaljevanju lotil odgovorov, ki ju je treba po mojem mnenju podati pri vsebinski presoji vprašanj za predhodno odločanje.

#### B – Vsebinska presoja

46. Najprej bom preveril, ali bi lahko Direktiva 2004/18 in zlasti njen člen 47 nasprotovala spornemu ukrepu, nato pa se bom lotil vprašanja, ali je ta ukrep skladen s svobodo ustanavljanja ter načeloma učinkovitosti in enakovrednosti.

#### 1. Prvi vidik (drugo vprašanje za predhodno odločanje): uporaba Direktive 2004/18

47. Temu vidiku predložitvenega sklepa ne bom namenjal veliko pozornosti, ker se mi ne zdi, da pomeni posebno težavo.

48. Kot sem že navedel, je predložitveno sodišče podvomilo o združljivosti spornega ukrepa – in sicer ukrepa, s katerim se kandidatu za koncesijo nalaga, da dokaže svojo finančno sposobnost z dvema bančnima potrdiloma – s členom 47 Direktive 2004/18, ne da bi pojasnilo razloge, zaradi katerih je podvomilo o tem.

49. Ne zdi se mi namreč posebej vprašljivo, da se ta direktiva in zlasti njen člen 47 ne uporabljata v postopku v glavni stvari, ki se nanaša na sistem koncesij, ki jih ni mogoče opredeliti kot „javna naročila“ v smislu člena 1(2)(a) Direktive 2004/18 ali kot koncesije za javne gradnje v smislu člena 1(3) te direktive.

50. Spomniti je treba, da se Direktiva 2004/18 uporablja le za naročila storitev, to je za proti plačilu sklenjene pogodbe med naročnikom in gospodarskim subjektom, katerih predmet je opravljanje storitev iz Priloge II k tej direktivi (glej člen 1(2)(d) Direktive 2004/18). Nasprotno pa se Direktiva 2004/18 v skladu z njenim členom 17 ne uporablja za koncesije za storitve, ki so opredeljene kot naročila enake vrste kakor javno naročilo storitev, le da je protidajatev za zadevno opravljanje storitev samo pravica do koriščenja teh storitev, ki jo plačilo spremlja ali ne.<sup>24</sup>

51. Očitno pa je, da koncesija za prirejanje stav, kot je ta v postopku v glavni stvari, ni javno naročilo storitev v smislu člena 1(2)(d) Direktive 2004/18. Ne samo, da se tu obravnavana „storitev“ ne opravlja za račun naročnika, ampak gospodarski subjekti ponudniki tudi ne prejemajo plačila iz javnih sredstev. Poleg tega koncesionar nosi celotno tveganje, povezano z opravljanjem dejavnosti pobiranja in prenosa stav.

52. Splošneje je treba spomniti, da glede na trenutno stanje prava Unije koncesijskih pogodb za storitve ne ureja nobena od direktiv za uskladitev področja javnih naročil.<sup>25</sup> Vendar bi lahko te pogodbe spadale na področje uporabe Direktive 2014/23/EU<sup>26</sup>, ki je začela veljati 23. junija 2014 in katere rok za prenos je bil določen na 18. april 2016. Čeprav ta direktiva ni bila omenjena in se pravzaprav zdi, da se v času dejanskega stanja ni uporabljala, je zanimivo opozoriti, da na podlagi člena 38(1) navedene direktive „[j]avni naročniki in naročniki preverijo pogoje za sodelovanje v zvezi s strokovno in tehnično sposobnostjo ter *finančnim in ekonomskim položajem* kandidatov ali ponudnikov *na podlagi njihovih lastnih izjav* ter navedbe ali navedb, ki jih morajo slednji predložiti kot dokazila v skladu z zahtevami iz obvestila o koncesiji“ (moj poudarek).

24 — Glede razlike med „javnim naročilom storitev“ in „koncesijo za storitve“ na podlagi Direktive 2004/18 napotujem še posebej na sodbo z dne 10. marca 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler (C-274/09, EU:C:2011:130, točki 23 in 29 ter navedena sodna praksa).

25 — Glej sodbo z dne 3. junija 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, točka 39 in navedena sodna praksa).

26 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL 2014, L 94, str. 1).

53. Skratka, Direktiva 2004/18 se v obravnavani zadevi ne uporablja, zato se ni treba spraševati, ali je sporni ukrep skladen s členom 47 te direktive.

2. Drugi vidik: obstoj omejitve, ki ni združljiva s svobodo ustanavljanja, določeno v členu 49 PDEU, ter z načeloma enakega obravnavanja in učinkovitosti

54. S prvim vprašanjem, ki je v središču zadeve, ki jo obravnavam, je Sodišče pozvano, naj ugotovi, ali sporni ukrep, ki določa, da mora kandidat za koncesijo dokazati svojo ekonomsko in finančno sposobnost s predložitvijo ustreznih potrdil, ki sta jih izdali vsaj dve bančni ustanovi, pomeni neupravičeno in nesorazmerno omejitev svobode ustanavljanja.

55. Takoj in kljub temu, da vzbujanje dvomov o razlagi, ki jo v zvezi z upoštevnim nacionalnim pravom poda predložitveno sodišče, ni naloga Sodišča, sem primoran izraziti svojo zbežanost glede tega, kako so predstavljene obveznosti, ki so naložene kandidatom za koncesijo zaradi dokazovanja njihove ekonomske in finančne sposobnosti.

56. Zdi se namreč, da predložitveno sodišče izhaja iz predpostavke, da neupoštevanje zahteve po predložitvi dveh potrdil o sklenitvi *ad hoc* kredita, ki sta ju izdali vsaj dve bančni ustanovi, samo po sebi upravičuje, da se iz sodelovanja v razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“ izključijo kandidati za koncesijo, ki so bili ustanovljeni pred manj kot dvema letoma. Zaradi te zahteve bi imeli „uveljavljeni“ subjekti prednost pred subjekti, ki še niso dobili koncesije, kar bi bilo v nasprotju s pravom Unije.

57. Če pa ostanem samo pri besedilu sporne določbe, ki jo vsebuje člen 3.2 upravnih pravil, priloženih razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“, je očitno, da je ta zahteva predvidena zgolj podredno glede na obveznost kandidata za koncesijo, da dokaže, da skupni prihodki, povezani z dejavnostjo prirejevalca iger na srečo, v zadnjih dveh zaključenih poslovnih letih pred datumom predložitve vloge niso znašali manj kot dva milijona EUR.<sup>27</sup>

58. Po tej pojasnitvi in v skladu z vzorcem analize, ki se običajno uporablja za ugotavljanje, ali je omejevalni ukrep skladen s svoboščinami iz Pogodbe DEU, bom problematiko, ki jo obravnavam, preučil v treh fazah, in sicer, prvič, opredelitev omejitve, ki je določena diskriminatorno, drugič, presoja razlogov, podanih v utemeljitev omejitve, in, tretjič, preizkus sorazmernosti spornega ukrepa.

59. Prvič, preveriti je treba, ali sporna določba pomeni morebitno omejitev svobode ustanavljanja, določene v členu 49 PDEU, ter, če da, ali je bila ta omejitev določena diskriminatorno.

60. Glede na široko opredelitev tega, kar na podlagi sodne prakse Sodišča pomeni „omejitev“, zlasti v sektorju iger na srečo, v katerem so se za omejevalne šteli vsi ukrepi, pri katerih je očitno, da so tako ali drugače manj ugodni za gospodarske subjekte, ki želijo začeti opravljati dejavnost pobiranja stav,<sup>28</sup> menim, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno.

61. Sporni ukrep, s katerim se ponudnikom v razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“ nalagajo posebne obveznosti za dokazovanje njihove finančne trdnosti, lahko namreč vpliva na možnosti sodelovanja v navedenem javnem razpisu ter torej lahko pomeni omejitev svobode ustanavljanja.<sup>29</sup>

27 — V obravnavanem primeru je tožnik v postopku v glavni stvari na obravnavi natančno navedel, da je v zadnjem poslovnem letu njegov promet znašal 14 milijonov EUR.

28 — Glej v tem smislu moje sklepne predloge v zadevi Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, točke od 56 do 58 in navedena sodna praksa).

29 — Glej v tem smislu moje sklepne predloge v zadevi Laezza (C-375/14, EU:C:2015:788, točka 64).

62. Kot je v svojih stališčih poudarila Komisija, zaradi obveznosti dokazati svojo finančno trdnost s potrdili, ki sta jih izdali vsaj dve bančni ustanovi, je zadevni potencialni koncesionar primoran vzpostaviti kreditno razmerje z dvema različnima subjektoma. Gre za pogoj, ki ga vsi novi koncesionarji niso pripravljene izpolniti, saj to ni nujno za opravljanje njihovih dejavnosti v drugih okvirih in ker lahko pomeni posebne težave.

63. Kar zadeva vprašanje, ali je bila ta omejitev določena diskriminatorno, je treba ugotoviti, da ni bilo dokazano – in, kot se mi zdi, prav tako ne zatrjevano – da je bil sporni ukrep naložen samo subjektom, ki so se prijavi na javni razpis iz leta 2012 in imajo sedež v drugih državah članicah. Nasprotno, zdi se mi, da iz elementov, predloženih Sodišču, izhaja, da sporni ukrep velja za vse gospodarske subjekte, ki so želeli sodelovati v javnem razpisu, izvedenem leta 2012, in to ne glede na njihov sedež.

64. Poleg tega – in ob neobstoju nasprotnih informacij – je očitno, da se zahteva po predložitvi potrdil dveh finančnih ustanov uporablja enako za vse udeležence navedenega postopka javnega razpisa.

65. Drugič, poskusiti je treba razjasniti, ali je z razlogi, na katere se sklicujejo nacionalni organi, da bi upravičili obveznosti, ki veljajo za ponudnike za dokazovanje njihove finančne sposobnosti, mogoče utemeljiti to omejitev.

66. V zvezi s tem ni sporno, da je omejitev glede dejavnosti iger na srečo mogoče utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, kot so varstvo potrošnikov ter preprečevanje goljufij in spodbujanja čezmerne porabe državljanov pri igranju iger na srečo. Sodišče je glede italijanske ureditve iger na srečo razsodilo, da lahko splošni cilj boja proti kriminaliteti, povezani z igrami na srečo, upraviči omejitve, ki izhajajo iz nacionalne ureditve, ki se uporablja,<sup>30</sup> če navedene omejitve ustrezajo načelu sorazmernosti ter če so sredstva, ki se izvajajo v zvezi s tem, splošna, dosledna in sistematična.<sup>31</sup>

67. Zadevne države članice morajo zlasti poskrbeti, da so sredstva, ki se izvajajo v okviru sistema koncesij, primerna za zagotovitev, da je mogoče do gospodarske dejavnosti v zadevnem sektorju dostopati in jo opravljati pod enakimi pogoji in učinkovito.

68. V obravnavanem primeru je treba opozoriti, da ni sporen sistem koncesij v celoti, temveč so sporne obveznosti, ki so kandidatom za koncesijo na podlagi člena 3.2 upravnih pravil, priloženih razpisu za oddajo javnega naročila „Monti“, naložene za dokazovanje njihove ekonomske in finančne trdnosti.

69. Po mojem mnenju skoraj ni dvoma, da se s temi zahtevami, katerih namen je ne le usmerjati ponudbo iger na srečo – ter na koncu omejiti organiziran kriminal in goljufije, ki so povezani z nezakonitim prirejanjem iger na srečo – ampak tudi izvajati določen nadzor v interesu igralcev, uresničuje legitimni cilj. Naj v zvezi s tem spomnim, da se je Sodišče že sklicevalo ravno na preiskavo italijanske vlade, iz katere izhaja, da „pomenijo nezakonite prepovedane dejavnosti iger in stav v Italiji veliko težavo, ki bi jo bilo mogoče urediti s širjenjem dovoljenih in zakonitih dejavnosti“<sup>32</sup>.

70. Zato bi se, tretjič in zadnjič, postavljalo vprašanje, ali je bil zadevni ukrep določen v skladu z načelom sorazmernosti.

71. Najprej bom preučil vprašanje *primernosti* spornega ukrepa, nato pa še vprašanje njegove sorazmernosti.

30 — Glej med drugim sodbo z dne 22. januarja 2015, Stanley International Betting in Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, točki 48 in 49 ter navedena sodna praksa).

31 — Glej sodbo z dne 28. januarja 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, točka 36 in navedena sodna praksa).

32 — Glej sodbo z dne 6. marca 2007, Placanica in drugi (C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133, točka 56).

72. Najprej, glede primernosti zadevne obveznosti se mi zdi precej očitno, da je z bančnimi potrdili, kot so ta, ki se zahtevajo s spornimi določbami, mogoče dokazati finančno sposobnost ponudnika za opravljanje dejavnosti pobiranja stav v primeru, da bi mu bila ta zaupana.

73. Enako kot pri zahtevi, na katero se je nanašala zadeva, v kateri je bila izdana sodba Dickinger in Ömer<sup>33</sup>, in sicer da mora monopolist na področju iger na srečo razpolagati z določeno višino osnovnega kapitala, je z obveznostjo predložitve potrdil dveh bančnih ustanov mogoče zagotoviti, da ima gospodarski subjekt neko finančno sposobnost, ki mu omogoča, da izpolni svoje obveznosti do dobitnikov.

74. Kot je v pisanjih omenila belgijska vlada, vsaka učinkovita in dosledna ureditev na področju iger na srečo nujno vsebuje določbe za zagotovitev finančne sposobnosti kandidatov za opravljanje storitev.

75. Dalje, glede *sorazmernosti* spornega ukrepa opozarjam, da mora načeloma predložitveno sodišče ugotoviti, ali glede na vse elemente, ki so mu bili predstavljeni, navedeni sporni ukrep ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje zastavljenega cilja.<sup>34</sup> To velja toliko bolj, ker predložitveni sklep vsebuje le malo navedb v zvezi s tem.

76. Da bi se predložitvenemu sodišču dal čim koristnejši odgovor, bi lahko Sodišče vseeno zagotovilo naslednja pojasnila o elementih, ki jih je treba upoštevati pri analizi.

77. Prvič, nacionalno sodišče mora ugotoviti, ali lahko pridobitev zahtevanih bančnih potrdil pripelje do posebnih finančnih bremen ali do resničnih organizacijskih težav za podjetja, ki nameravajo sodelovati v javnem razpisu, da bi pridobila koncesijo za opravljanje dejavnosti v sektorju iger na srečo.

78. V obravnavanem primeru poudarjam, da nič ne omogoča sklepanja, da obveznost predložitve dveh potrdil, ki sta ju izdali evropski banki, pomeni nepremostljivo zahtevo za subjekt, ki je verodostojen in želi začeti opravljati dejavnost pobiranja stav. Glede tega vidika opozarjam, da je predložitveno sodišče navedlo samo to, da tožnik v postopku v glavni stvari „iz upravičenih razlogov“ ni mogel predložiti zahtevanih dveh bančnih dokazil. Vendar je mogoče dvomiti o naravi teh razlogov in se vprašati, ali ni resnični vzrok za zatrjevano nezmožnost tožnika v postopku v glavni stvari dejstvo, da je finančno neverodostojen. Iz spisa je namreč razvidno, da edino dokazilo, ki ga je predložila družba UniqGroup, nikakor ni bilo tako, da bi dokazovalo njeno ekonomsko in finančno sposobnost.

79. Drugič, nacionalno sodišče mora preučiti, ali je glede na obveznosti, ki so konkretno naložene koncesionarjem, mogoče trditi, da zadevna zahteva ob upoštevanju polja presoje, ki ga je treba pustiti državam članicam pri organizaciji sektorja iger na srečo, res presega meje potrebnega.

80. Glede tega zadnjega vidika se mi zdi primerno opozoriti, da je treba zaradi posebne narave gospodarskih dejavnosti v sektorju iger na srečo, ki jo Sodišče stalno priznava in ki poleg tega pojasnjuje to, da navedeni sektor še ni bil predmet usklajevalnih ukrepov, državam članicam omogočiti, da uvedejo ustrezne instrumente, s katerimi je mogoče zlasti zagotoviti varnost dejavnosti tako z vidika varstva potrošnikov kot za namene preprečevanja goljufij in razvoja kriminalnih dejavnosti.

81. V takem okviru se mi zdi, da organov, ki podeljujejo koncesije, ni mogoče grajati, če se ne zadovoljijo s katerimi koli potrdili in dokazili, da bi se prepričali o ekonomski in finančni sposobnosti kandidatov za koncesijo. Potrdila bank, kot so ta, ki se zahtevajo s spornim ukrepom, so načeloma verodostojnejša od lastnih potrdil kandidata za koncesijo v sektorju iger na srečo.

33 — Sodba z dne 15. septembra 2011 (C-347/09, EU:C:2011:582, točka 77).

34 — Glej med drugim sodbo z dne 28. januarja 2016, Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60, točka 37 in navedena sodna praksa).

#### IV – Predlog

82. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji, ki ju je postavilo Tribunale di Reggio Calabria (sodišče v Reggio Calabria, Italija), odgovori:

Direktiva 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev ter zlasti člen 47 te direktive se ne uporabljata za nacionalno zakonodajo, ki v sektorju iger na srečo ureja postopek javnega razpisa za podelitev takšnih koncesij, kakršna je ta v sporu o glavni stvari.

Svobodo ustanavljanja, določeno v členu 49 PDEU, ter načeli enakovrednosti in učinkovitosti je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, s katero so za podelitev koncesij v sektorju iger na srečo iz postopka javnega razpisa izključeni gospodarski subjekti, ki niso mogli zagotoviti potrdil dveh različnih bančnih ustanov, če je ta pogoj v skladu z načelom sorazmernosti. Nacionalno sodišče mora preveriti, ali je taka zahteva ob upoštevanju vseh okoliščin primera upravičena in sorazmerna z zastavljenim ciljem.