



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
JULIANE KOKOTT,
predstavljeni 20. julija 2017¹

Zadeva C-187/16

**Evropska komisija
proti**

Republiki Avstriji

„Postopek zaradi neizpolnitve obveznosti – Javna naročila storitev – Direktive 92/50/EGS, 2004/18/ES in 2009/81/ES – Člen 346 PDEU – Zahteva po posebnih varnostnih ukrepih – Zaščita temeljnih varnostnih interesov države – Izdaja osebnih dokumentov in drugih uradnih dokumentov – Oddaja javnega naročila podjetju Österreichische Staatsdruckerei brez predhodne izvedbe postopka oddaje javnega naročila“

I. Uvod

1. Da morajo biti uradni dokumenti, kot so biometrični potni listi, osebne izkaznice, vozniška dovoljenja in dovoljenja za prebivanje, izdelani v skladu s posebnimi zahtevami glede varstva zaupnosti in varnosti, se razume samo po sebi. Izdaja takšnih dokumentov je namreč odraz uresničevanja temeljnih funkcij države. Ti dokumenti se uporabljajo vsakodnevno in zaupanje v njihovo pristnost in pravilnost je izjemno pomembno. Zanesljiva oskrba, varstvo pred ponaredki in odgovorno ravnanje s temi dokumenti, vključno s podatki, ki se obdelujejo pri njihovi izdelavi, so zelo pomembni, morebitne zlorabe pa je treba učinkovito preprečevati.²

2. V obravnavanem postopku zaradi neizpolnitve obveznosti bo moralo Sodišče pojasniti, ali ti preudarki upravičujejo, da se za izdelavo takšnih dokumentov brez izvedbe postopka oddaje javnega naročila zadalži izključno eno samo podjetje, ki uživa posebno zaupanje.

3. Konkretno Evropska komisija Republiki Avstriji očita, da ni spoštovala pravil prava Unije glede oddaje javnih naročil, ker je izdelavo tovrstnih dokumentov zaupala izključno – nekoč državnemu in sedaj zasebnemu – podjetju Österreichische Staatsdruckerei GmbH.

4. Poleg tega je obravnavani spor pomemben tudi zaradi tega, ker bo Sodišče ponovno preučilo diskrecijsko pravico držav članic glede odstopanja od prava Unije, če se sklicujejo na bistvene nacionalne varnostne interese na podlagi člena 346(1) PDEU. V času, ko je v središču javnega interesa grožnja mednarodnega terorizma in organiziranega kriminala ter vprašanje učinkovitega nadzora migracijskih tokov, obravnavani primer ne bi mogel biti aktualnejši.

¹ Jezik izvirnika: nemščina.

² Glej v zvezi s tem na primer Akcijski načrt za okrepitev evropskega odziva na preprečevanje goljufij s potnimi listinami v Sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 8. decembra 2016 (COM(2016) 790 final).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

5. Pravni okvir prava Unije v obravnavanem primeru so na eni strani določbe primarnega prava Unije, kot izhajajo iz členov 49, 56 in 346(1)(a) PDEU (prejšnji členi 43, 49 in 296(1)(a) ES), in na drugi strani nekatere določbe sekundarnega prava, kot jih vsebujeta direktivi 92/50/EGS³ in 2004/18/ES⁴, pri čemer je prva direktiva pomembna za obdobje do 31. januarja 2006, zadnjenavedena pa za vsa kasnejša obdobja.

Direktive za oddajo javnih naročil storitev

6. Za oddajo javnih naročil storitev, katerih predmet so „Storitve s področja založništva in tiska, na podlagi honorarja ali pogodbe“, tako Direktiva 92/50 kot tudi Direktiva 2004/18 načeloma določata obveznost izvedbe postopka oddaje javnega naročila v skladu s pravom Unije. To izhaja iz členov 3(1), 11(1), 8 in 15(2), v povezavi s Prilogo I A, točka 15, k Direktivi 92/50 ter iz člena 20, v povezavi s Prilogo II A, točka 15, k Direktivi 2004/18.

Izjeme od obveznosti izvedbe postopka oddaje javnega naročila

7. Tako Direktiva 92/50 kot tudi Direktiva 2004/18 pa iz svojega področja uporabe izključujeta zaupna naročila in naročila, ki zahtevajo posebne varnostne ukrepe.

Pri Direktivi 92/50 to izhaja iz njenega člena 4(2), ki določa:

„Ta direktiva se ne uporablja za storitve, ki imajo oznako zaupno ali katerih izvrševanje morajo spremljati posebni varnostni ukrepi v skladu z zakoni ali drugimi predpisi, ki veljajo v zadevnih državah članicah ali v primeru, da to zahteva zaščita osnovnih interesov za varnost te države.“

Vsebinsko enako določbo vsebuje člen 14 Direktive 2004/18:

„Ta direktiva se ne uporablja za javna naročila, ki so označena kot zaupna, če morajo njihovo izvedbo spremljati posebni varnostni ukrepi v skladu z zakoni, podzakonskimi akti in drugimi predpisi, ki veljajo v zadevni državi članici, ali kadar to zahteva zaščita temeljnih varnostnih interesov te države.“

8. Ozadje odstopanja od uporabe prava Unije o oddaji javnih naročil storitev je prvič pojasnjeno v štirinajsti uvodni izjavi Direktive 92/50:

„ker bi morala za storitve veljati enaka odstopanja kot v Direktivah 71/305/EGS in 77/62/EGS v zvezi z državno varnostjo in zaupnostjo ter prednost drugih pravil o javnih naročilih, kot na primer tistih, ki izhajajo iz mednarodnih sporazumov, pravil glede namestitve vojaških enot, ali pravil mednarodnih organizacij;“

3 Direktiva Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 322).

4 Direktiva 2004/18/ES 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).

9. V uvodni izjavi 22 Direktive 2004/18 je to odstopanje za državno varnost in zaupnost opredeljeno tako:

„Sprejeti je treba določbo za primere, v katerih je mogoče omejiti uporabo ukrepov v zvezi z usklajevalnimi postopki bodisi zaradi državne varnosti ali zaupnosti bodisi zaradi veljavnosti posebnih pravil o oddaji naročil, ki izhajajo iz mednarodnih sporazumov, povezanih s stacioniranjem enot, ali ki so povezana z mednarodnimi organizacijami.“

10. Dodatno je treba opozoriti na člen 10 Direktive 2004/18, ki v različici, kot je bil spremenjen z Direktivo 2009/81/ES⁵, za „Naročila na področju obrambe in varnosti“ določa:

„Ta direktiva se ob upoštevanju [člena 346 PDEU] uporablja za javna naročila, ki se oddajo na področju obrambe in varnosti, razen za naročila, za katera se uporablja Direktiva 2009/81/ES [...].“

Ta direktiva se ne uporablja za naročila, za katera se Direktiva 2009/81/ES ne uporablja na podlagi členov 8, 12 in 13 Direktive.“

11. Kot izhaja iz člena 13(a) te direktive z naslovom „Posebne izključitve“, se Direktiva 2009/81 ne uporablja „za naročila, za katera bi uporaba določb te direktive zavezovala državo članico, da posreduje informacije, katerih razkritje šteje, da je v nasprotju z bistvenimi interesi njene varnosti“.

12. Rok za prenos Direktive 2009/81 je na podlagi člena 72(1) te direktive potekel 21. avgusta 2011.

Posebne določbe prava Unije za potne liste in osebne izkaznice

13. Za potne liste in osebne izkaznice je treba poleg tega opozoriti še na Uredbo št. 2252/2004⁶. V zvezi s predmetom te uredbe je priporočljivo najprej preučiti njeno uvodno izjavo 4:

„Ta uredba je omejena na uskladitev varnostnih značilnosti vključno z biometričnimi identifikatorji v potnih listih in drugih potovalnih dokumentih držav članic. Določitev organov in teles, pooblaščenih za dostop do podatkov v pomnilniškem mediju dokumentov, poteka v skladu z nacionalno zakonodajo, prav tako je treba upoštevati ustrezno zakonodajo Skupnosti, Evropske unije in mednarodne sporazume.“

14. Člen 3 Uredbe št. 2252/2004 določa:

„1. V skladu s postopkom^[7] iz člena 5(2) se lahko sprejme odločitev, da so zahteve iz člena 2^[8] tajne in se ne objavijo. V tem primeru so dostopne samo izvajalcem, ki jih države članice zadolžijo kot odgovorne za tiskanje, in osebam, ki jih za to pooblasti država članica ali Komisija.“

2. Vsaka država članica zadolži samo en organ, ki je odgovoren za tiskanje potnih listov in potovalnih dokumentov. Ime tega organa sporoči Komisiji in drugim državam članicam. Dve ali več držav članic lahko za to zadolžijo isti organ. Vsaka država članica ima pravico, da spremeni zadolženi organ. O tem ustrezno obvesti Komisijo in druge države članice.“

5 Direktiva 2009/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o usklajevanju postopkov za oddajo nekaterih naročil gradenj, blaga in storitev, ki jih oddajo naročniki na področju obrambe in varnosti, ter spremembi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES (UL 2009, L 216, str. 76).

6 Uredba Sveta (ES) št. 2252/2004 z dne 13. decembra 2004 o standardih za varnostne značilnosti in biometrične podatke v potnih listih in potovalnih dokumentih, ki jih izdajo države članice (UL 2004, L 385, str. 1).

7 Gre za t. i. „komitološki postopek“, ki je opredeljen v členih 5 in 7 Sklepa Sveta 1999/468/ES z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124).

8 Pri tem so mišljene tehnične zahteve, ki se nanašajo na dodatne varnostne značilnosti in zahteve, pomnilniški medij biometričnih značilnosti in njegovo varnost in zahteve glede kakovosti in skupnih standardov za podobo obraza in prstne odtise.

B. Nacionalno pravo

15. Österreichische Staatsdruckerei⁹ je pravna oseba zasebnega prava, organizirana kot družba z omejeno odgovornostjo (d. o. o.). Edini družbenik te d. o. o. je Österreichische Staatsdruckerei Holding AG, katerih delnice kotirajo na borzi, in katere imetniki so zasebni subjekti.

16. V skladu z dejanskim in pravnim stanjem¹⁰, ki je veljalo v Avstriji 12. septembra 2014, je za izdelavo biometričnih potnih listov, potnih listov v nujnih primerih, dovoljenj za prebivanje, osebnih izkaznic, voznških dovoljenj v velikosti kreditne kartice, prometnih dovoljenj (za motorna vozila) v velikosti kreditne kartice in dovoljenj za pirotehnična sredstva zadolžena Staatsdruckerei.

17. Na podlagi člena 1a, drugi stavek, in člena 2(2), točka 1, Staatsdruckereigesetz 1996 (avstrijski zakon o državni tiskarni iz leta 1996)¹¹ je Staatsdruckerei zadolžena zlasti za „izdelavo tiskarskih proizvodov za zvezne organe, ki vsebujejo zaupne podatke ali varnostne predpise (varnostni tisk)“. Dalje člen 2(3) Staatsdruckereigesetz 1996 določa, da morajo zvezni organi izdelavo navedenih tiskarskih produktov „zaupati izključno [Staatsdruckerei]“.¹²

18. Pod naslovom „Nadzor varnostnega tiska“ poleg tega člen 6(1) Staatsdruckereigesetz 1996 določa, da nadzor nad postopki izdelave, obdelave in hrambe varnostnega tiska izvaja zvezni minister, pristojen za posamezni varnostni tisk. Na podlagi člena 6(2) tega zakona mora Staatsdruckerei sprejeti vse potrebne varnostne ukrepe za preprečevanje zlorab pri izdelavi, obdelavi in hrambi varnostnega tiska. Staatsdruckerei mora poleg tega na podlagi člena 6(3) navedenega zakona pristojnemu zveznemu ministru za posamezno vrsto varnostnega tiska v za to potrebnem obsegu zagotoviti dostop do poslovnih prostorov in vpogled v zadevne poslovne listine.

III. Dejansko stanje in predhodni postopek

19. Komisija je z opominom z dne 6. aprila 2011 Avstrijo opozorila na pomisleke glede združljivosti neposredne oddaje določenih javnih naročil storitev za tiskanje uradnih dokumentov Staatsdruckerei z določbami PDEU in direktivama 92/50 in 2004/18. Konkretno je takrat šlo za biometrične potne liste, potne liste v nujnih primerih, dovoljenja za prebivanje, osebne izkaznice, voznška dovoljenja v velikosti kreditne kartice, prometna dovoljenja v velikosti papirja in velikosti kreditne kartice, dovoljenja za pirotehnična sredstva, patente za kapitane, obrazce za varnostne dokumente, vinjete za narkotike in dovoljenja za mopede.

20. Avstrija se je v svojem odgovoru z dne 7. junija 2011 sklicevala na zaščito temeljnih nacionalnih varnostnih interesov. Ohranitev zaupnih informacij, zagotavljanje pristnosti in pravilnosti zadevnih dokumentov, zanesljiva oskrba in zagotavljanje varstva občutljivih podatkov upravičujejo, da se naročila tiskanja oddajo izključno Staatsdruckerei. Zgolj Staatsdruckerei izpolnjuje namreč ustrezne organizacijske, tehnične in gradbene varnostne ukrepe za izvedbo teh naročil. Z dopisoma z dne 17. julija 2012 in 28. marca 2013 je Avstrija dopolnila svoja izvajanja v tej smeri.

⁹ V nadaljevanju tudi: Staatsdruckerei.

¹⁰ 12. septembra 2014 je potekel rok, ki ga je Komisija določila v obrazloženem mnenju v smislu člena 258(1) PDEU.

¹¹ BGBl I, št. 1/1997.

¹² Za biometrične potne liste, potne liste v nujnih primerih in osebne izkaznice navedeno dodatno določa Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Gestaltung der Reisepässe und Passersätze (uredba zvezne ministrice za notranje zadeve o potnih listinah in nadomestilih za izgubljen potni list), za dovoljenja za prebivanje Verordnung der Bundesministerin für Inneres zur Durchführung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (uredba zvezne ministrice za notranje zadeve o izvajanju zakona o nastanitvi in prebivanju), za voznška dovoljenja v velikosti kreditne kartice Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Durchführung des Führerscheingesetzes (uredba zveznega ministra za znanost in promet o izvajanju zakona o voznškem dovoljenju), za prometna dovoljenja za motorna vozila v velikosti kreditne kartice Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Einrichtung von Zulassungsstellen (uredba zveznega ministra za znanost in promet o vzpostavitvi organov za registracijo), za dovoljenja za pirotehnična sredstva Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Durchführung des Pyrotechnikgesetzes 2010 (uredba zvezne ministrice za notranje zadeve o izvajanju zakona o pirotehničnih sredstvih 2010). Če v teh uredbah ni izrecno določena pristojnost Staatsdruckerei, le-ta zaradi zahteve po zagotavljanju zaščite pred ponarejanjem navedenih dokumentov izhaja iz člena 2(3) Staatsdruckereigesetz 1996.

21. Komisija je 10. julija 2014 izdala obrazloženo mnenje. V njem je Komisija poudarila, da je javni razpis vsekakor mogoče oblikovati tako, da se lahko prijavijo samo podjetja, ki so specializirana za izdelavo dokumentov s posebnimi varnostnimi zahtevami in so podvržena ustreznemu nadzoru.

22. Avstrija je 10. septembra 2014 odgovorila na obrazloženo mnenje. Ta država članica se je v glavnem ponovno sklicevala na svoje nacionalne varnostne interese in je poudarila, da je izvedba naročil tiskanja tesno povezana z javnim redom in institucionalnim delovanjem države. Neposredna oddaja naročila Staatsdruckerei je upravičena zaradi nujnosti zagotavljanja zanesljive oskrbe in zagotavljanja proizvodnih pogojev, ki zahtevajo spoštovanje zaupnih podatkov in varnostnih predpisov. V razmerju do drugih podjetij, z izjemo Staatsdruckerei, je mogoče spoštovanje varnostnih zahtev uveljavljati samo s sredstvi civilnega prava, medtem ko zakon avstrijskim državnim organom podeljuje posebna nadzorna pooblastila nad Staatsdruckerei.

23. V okviru predhodnega postopka je Komisija postopoma ovrgla svoje očitke glede dovoljenj za mopede, prometnih dovoljenj v papirni obliki, patentov za kapitane, obrazcev za varnostne dokumente in vinjet za narkotike, ker so bili ti dokumenti deloma odpravljeni, deloma pa je bila njihova izdelava predmet javnega razpisa.¹³ Sicer pa je vztrajala pri svojih očitkih in opozorila, da je Avstrija dolžna dokazati, da je treba sporna naročila tiska neposredno oddati Staatsdruckerei.

IV. Zahtevki strank in postopek pred Sodiščem

24. Komisija je z dopisom z dne 4. aprila 2016 pri Sodišču na podlagi člena 258(2) PDEU vložila obravnavano tožbo. V njej je Sodišču predlagala, naj to odloči, da:

1. Republika Avstrija ni izpolnila obveznosti iz členov 49 in 56 PDEU ter iz člena 4 v povezavi s členi od 11 do 37 Direktive 92/50/EGS ter členov 14, 20 in od 23 do 55 Direktive 2004/18/ES s tem, da je
 - javno naročilo storitev za izdajo nekaterih dokumentov, kot so biometrični potni listi, potni listi v nujnih primerih, dovoljenja za prebivanje, osebne izkaznice, dovoljenja za pirotehnična sredstva, vozniška dovoljenja v velikosti kreditne kartice in prometna dovoljenja v velikosti kreditne kartice, pod in nad vrednostnimi pragovi, določenimi direktivah 92/50 in 2004/18 pred prenosom Direktive 2004/18 in po njem, neposredno oddala podjetju Österreichische Staatsdruckerei GmbH in
 - ohranila nacionalne predpise, kot je zlasti člen 2(3) Zveznega zakona o preoblikovanju pravnih razmerij Österreichische Staatsdruckerei, ki od javnih naročnikov zahtevajo, naj taka javna naročila storitev oddajo izključno podjetju Österreichische Staatsdruckerei GmbH.
2. Republiko Avstrijo se naloži plačilo stroškov.

25. Republika Avstrija Sodišču predlaga,

- naj se ta tožba Komisije zavrne in
- tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

¹³ Kot izhaja iz dokumentov zadeve, je Avstrija 17. julija 2012 obljubila, da bo odpravila dovoljenja za mopede in izvedla postopek oddaje javnega naročila za dovoljenja za pirotehnična sredstva, prometna dovoljenja v papirni obliki, patente za kapitane, obrazce za varnostne dokumente in vinjete za narkotike. 28. marca 2013 je Avstrija Komisiji potrdila, da je dovoljenja za mopede dejansko odpravila in da je uresničila svojo namero glede obrazcev za varnostne dokumente in vinjete za narkotike. Tudi glede patentov za kapitane je ovrgla očitke Komisije, kot jih ta izrecno navaja v svoji tožbi.

26. Pred Sodiščem je bil v zvezi s tožbo Komisije opravljen pisni del postopka, 7. junija 2017 pa še ustna obravnava.

V. Presoja

27. Trenutno se predmet tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti nanaša samo še na izdelavo biometričnih potnih listov, potnih listov v nujnih primerih, osebnih izkaznic, dovoljenj za prebivanje, voznških dovoljenj v velikosti kreditne kartice, prometnih dovoljenj v velikosti kreditne kartice in dovoljenj za pirotehnična sredstva. Komisija je namreč že v okviru predhodnega zunajsodnega postopka umaknila svoje očitke glede izdelave prometnih dovoljenj v papirnem formatu, patentov za kapitane, vinjet za narkotike, obrazcev za varnostne dokumente in dovoljenj za mopede.

28. Tožba Komisije je utemeljena, če je pravo Unije vsebovalo nekatera pravila glede oddaje spornih javnih naročil tiskanja (glej glede tega oddelek A spodaj), ki jih Avstrija ni spoštovala in ki jih ne more zaobiti s sklicevanjem na temeljne nacionalne varnostne interese (glej glede tega dalje oddelek B spodaj).

29. Ob tem je treba še dodati, da se v obravnavanem primeru ni mogoče sklicevati na sodno prakso o poslih „in house“¹⁴, ker Republika Avstrija Staatsdruckerei več ne nadzira kot lastno poslovno enoto. Gre namreč za zasebno podjetje, ki je v celoti v lasti zasebnikov.

A. Obveznosti na podlagi prava Unije glede oddaje javnih naročil storitev s strani organov držav članic

30. Pri spornih naročilih tiska gre popolnoma nesporno za javna naročila storitev na podlagi določb prava Unije o oddaji javnih naročil, ki so veljale v upoštevnem obdobju. Konkretno to za obdobje do 31. januarja 2006 izhaja iz Priloge I A, točka 15, k Direktivi 92/50 in za obdobje po tem iz Priloge II A, točka 15, k Direktivi 2004/18, ki „Storitve s področja založništva in tiska, na podlagi honorarja ali pogodbe“ uvrščata na področje prednostnih storitev. Za takšne storitve obe direktivi za javne naročnike vsebujeta podrobna pravila glede postopka javnega naročanja.

1. Neobstoj obveznosti izvedbe postopka oddaje javnega naročila za tiskanje vseh dokumentov, razen dovoljenj za pirotehnična sredstva, na podlagi sekundarnega prava

31. Stranki se strinjata, da so bile vrednosti vseh spornih naročil tiskanja, razen naročil za izdajo dovoljenj za pirotehnična sredstva, nad vrednostnimi pragovi za javna naročila storitev, določenimi v direktivah 92/50 in 2004/18.

32. Zaradi tega je za vsa ta naročila – z izjemo v nadaljevanju podrobneje obravnavanega vprašanja zaščite temeljnih nacionalnih varnostnih interesov¹⁵ – načeloma obstajala obveznost izvedbe postopka oddaje javnega naročila v skladu z določbami sekundarnega prava Unije. To izhaja iz členov 3(1), 11(1), 8 in 15(2) v povezavi s Prilogo I A, točka 15, k Direktivi 92/50 ter iz člena 20 v povezavi s Prilogo II A, točka 15, k Direktivi 2004/18.

¹⁴ Glej med drugim sodbe z dne 18. novembra 1999, Teckal (C-107/98, EU:C:1999:562, točka 50), z dne 8. aprila 2008, Komisija/Italija (C-337/05, EU:C:2008:203, točka 36), in z dne 8. decembra 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, točka 31). Izjema za „in house“ posle se uporablja tako za primere, ki spadajo na področje uporabe direktiv o javnih naročilih, kot tudi za primere, ki se presojajo izključno na podlagi temeljnih načel evropskega notranjega trga: sodbe z dne 13. oktobra 2005, Parking Brixen (C-458/03, EU:C:2005:605, točke od 60 do 62), z dne 29. novembra 2012, Econord (C-182/11 in C-183/11, EU:C:2012:758, točka 26), in z dne 8. decembra 2016, Undis Servizi (C-553/15, EU:C:2016:935, točka 24).

¹⁵ V zvezi s tem glej točke od 38 do 67 teh sklepnih predlogov.

2. Obveznost zagotovitve minimalne publicitete za naročilo tiskanja dovoljenj za pirotehnična sredstva na podlagi primarnega prava

33. Kar zadeva, nasprotno, naročilo za tiskanje dovoljenj za pirotehnična sredstva, katerega ocenjena vrednost je znašala zgolj 56.000 EUR in je bila torej znatno pod vrednostnimi pragovi za javna naročila storitev, določenimi v direktivah 92/50 in 2004/18, sekundarno pravo ni določalo obveznosti izvedbe postopka oddaje javnega naročila.

34. To sicer ne pomeni, da se za takšna javna naročila pravo Unije ne uporablja. V skladu z ustaljeno sodno prakso¹⁶ namreč temeljne svoboščine evropskega notranjega trga – v obravnavanem primeru svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev (to je členov 43 in 49 ES v obdobju pred 1. decembrom 2009 in členov 49 in 56 PDEU od 1. decembra 2009) – zlasti pa obveznost preglednosti, ki izhaja iz teh temeljnih svoboščin, zahtevajo, da se tudi pri oddaji javnih naročil storitev pod vrednostnimi pragovi zagotavlja primerna stopnja javnosti, če je glede tega naročila podan gotov čezmejni interes.

35. V obravnavanem primeru pa sta Komisija in Avstrija v sporu, ali je bil dejansko podan tak gotovi čezmejni interes glede spornega naročila za tiskanje dovoljenj za pirotehnična sredstva.

36. Kot utemeljeno navaja Avstrija, majhna vrednost naročila govori proti obstoju gotovega čezmejnega interesa. Komisiji je sicer treba priznati, da obstoj ali neobstoj takšnega čezmejnega interesa ni mogoče presojati zgolj na podlagi vrednosti naročila; upoštevati je namreč treba vse upoštevne okoliščine posameznega primera.¹⁷ Po mojem mnenju pa tudi iz vseh okoliščin obravnavanega primera ne izhaja obstoj gotovega čezmejnega interesa.

37. Vsekakor je za trg izdelave dokumentov, varnih pred ponarejanjem, značilna visoka stopnja specializacije in mednarodne prepletenosti. V teh okoliščinah ni mogoče izključiti, da lahko že manjša naročila iz ene države članice trčijo v čezmejni interes kje drugje v Evropski uniji ali v Evropskem gospodarskem prostoru (EGP). Vendar Komisija v obravnavanem primeru ni zadostno utemeljila, zakaj naj bi zlasti za tiskanje avstrijskih dovoljenj za pirotehnična sredstva, ki se v skladu z nespornimi navedbami Avstrije izdajajo v količini okoli 400 kosov na leto po ceni 35 EUR za posamezni kos, ostajal gotovi čezmejni interes.

38. Pri tem v tej zvezi ni posebej upoštevna okoliščina, ki jo je izpostavila Komisija, da je Staatsdruckerei za izdelavo vizumov in potih listin zadolžilo več tujih držav. Vizumi in potne listine se namreč drugače kot dovoljenja za pirotehnična sredstva tiskajo v veliko več primerkih in v skladu z enotnimi pravili prava Unije. Pri naročilih tiskanja vizumov in potnih listin je tako čezmejni interes veliko večji in ga ni mogoče primerjati z interesom glede tiskanja dovoljenj za pirotehnična sredstva.

39. Gledano v celoti torej, okoliščine, ki jih je navedla Komisija, ne utemeljujejo jasnega obstoja čezmejnega interesa glede naročila tiskanja dovoljenj za pirotehnična sredstva. Tako Komisija ni izpolnila svoje obveznosti glede predložitve dokazov¹⁸. V obravnavanem primeru zato ni mogoče izhajati iz tega, da bi morala Avstrija na podlagi primarnega prava Unije pred oddajo naročila za tiskanje dovoljenj za pirotehnična sredstva zagotoviti minimalno raven publicitete. Avstrija je torej lahko z vidika prava Unije sporno naročilo neposredno oddala Staatsdruckerei, ne da bi pred tem kot izvajalce vključila druga podjetja.

¹⁶ Sodbe z dne 7. decembra 2000, Telaustria in Telefonadress (C-324/98, EU:C:2000:669, točke od 60 do 62), z dne 18. junija 2002, HI (C-92/00, EU:C:2002:379, točke 42, 45 in 46), z dne 13. novembra 2007, Komisija/Irska (C-507/03, EU:C:2007:676, točke od 29 do 31), z dne 17. decembra 2015, UNIS in Beaudout Père et Fils (C-25/14 in C-26/14, EU:C:2015:821, točke 27, 38 in 39), in z dne 6. oktobra 2016, Tecnoedi Costruzioni (C-318/15, EU:C:2016:747, točka 19).

¹⁷ V tem smislu sodba z dne 6. oktobra 2016, Tecnoedi Costruzioni (C-318/15, EU:C:2016:747, točka 20).

¹⁸ Glede dokaznega bremena Komisije glej na primer sodbo z dne 13. novembra 2007, Komisija/Irska (C-507/03, EU:C:2007:676, točka 32).

B. Izjeme od obveznosti na podlagi prava Unije

40. V zvezi s tistim delom tožbe Komisije, ki se ne nanaša na dovoljenja za pirotehnična sredstva, je treba še preučiti, ali nedvomno občutljivi značaj spornih naročil tiska utemeljuje, da je Avstrija ta naročila, z odstopanjem od pravkar opisanih obveznosti na podlagi prava Unije, lahko neposredno oddala Staatsdruckerei, ne da bi pri tem kot izvajalce vključila druga podjetja.

41. Avstrija se v zvezi s tem sklicuje na člen 4(2) Direktive 92/50 in člen 14 Direktive 2004/18. Na člen 346(1)(a) PDEU (prejšnji člen 296(1)(a) ES), o katerem sta stranki prav tako intenzivno razpravljali, se Avstrija tukaj ne sklicuje. To je bilo pojasnjeno na obravnavi.¹⁹ Kljub temu menim, da je v nadaljevanju smiselno preučiti tudi člen 346(1)(a) PDEU, ker vse navedene določbe direktive izhajajo iz te določbe in so z njo tesno povezane.

1. Splošno

42. Na ravni primarnega prava člen 346(1)(a) PDEU določa, da nobena država članica ni dolžna dajati informacij, za katere meni, da bi bilo njihovo razkritje v nasprotju z bistvenimi interesi njene varnosti. V nasprotju s točko (b) tega člena točka (a), kot izhaja že iz njenega besedila, ni omejena zgolj na področja orožja, streliva in vojaških sredstev, temveč na splošno štiti bistvene interese varnosti držav članic, zaradi česar se lahko uporabi tudi za nevojaške dobave, kot so tukaj sporna naročila tiskanja.²⁰ Če država članica ne želi izvesti postopka oddaje javnega naročila ali ga javno objaviti, zainteresirani javnosti onemogoči dostop do pomembnih informacij o nameravanem postopku oddaje javnega naročila. S tem torej ne izpolni svoje obveznosti o dajanju informacij, ki ji jo nalaga pravo Unije v smislu člena 346(1)(a) PDEU.

43. Na ravni sekundarnega prava je izjema od obveznosti na področju prava javnega naročanja, ki je izražena v členu 346(1)(a) PDEU, na eni strani podrobneje določena v členu 13(a) Direktive 2009/18, na drugi strani pa v členu 4(2) Direktive 92/50 in v členu 14 Direktive 2004/18. V zadnje navedenih direktivah, ki vsebujeta v bistvu enako opredelitev, je določeno, da se določbe teh direktiv ne uporabljajo za javna naročila,

- ki so označena kot zaupna ali
- če morajo njihovo izvedbo spremljati posebni varnostni ukrepi v skladu z zakoni, podzakonskimi akti in drugimi predpisi, ki veljajo v zadevni državi članici,
- ali kadar to zahteva zaščita temeljnih varnostnih interesov te države.

44. Pri tem se Avstrija sklicuje zgolj na zadnji dve različici člena 4(2) Direktive 92/50 in člena 14 Direktive 2004/18, torej na okoliščino, da morajo po njenem mnenju sporno naročilo tiskanja spremljati posebni varnostni ukrepi (druga različica) in da je prizadeta zaščita temeljnih varnostnih interesov te države (tretja različica). Avstrija se nasprotno ne sklicuje na morebitno zahtevo po ohranitvi zaupnosti naročil tiskanja (prva različica).

¹⁹ Samo v zvezi s prej omenjenimi dovoljenji za pirotehnična sredstva se Avstrija sklicuje na člen 346(1)(a) PDEU.

²⁰ V tem smislu izrecno Komisija v svojem Obrazložitevem sporočilu z dne 7. decembra 2006 o uporabi člena 296 Pogodbe na področju javnih naročil za obrambo (COM(2006) 779 final, v nadaljevanju tudi: Sporočilo iz leta 2006); v skladu z navedenim člen 296(1)(a) ES (zdaj člen 346(1)(a) PDEU) „ne govori le o obrambi, njegov namen na splošno je varovanje informacij, ki jih države članice ne morejo razkriti nikomur, ne da bi ogrozile svoje bistvene interese varnosti.“ (odsek 1 Sporočila). Podobno usmeritev zagovarja tudi generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo Colomer v sklepnih predlogih v zadevah Komisija/Finska in drugi (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 in C-239/06, EU:C:2009:67, točka 106).

45. V bistvu prihaja v členu 4(2) Direktive 92/50, členu 14 Direktive 2004/18 in členu 346(1)(a) PDEU do izraza ista pravna misel, in sicer da lahko države članice zaradi zaščite temeljnih nacionalnih varnostnih interesov odstopijo od svojih obveznosti na podlagi prava Unije. Glede na navedeno je priporočeno, da vse te izjeme presoja skupaj, pri čemer lahko pomembno vodilo za razumevanje člena 4(2) Direktive 92/50 in člena 14 Direktive 2004/18 predstavlja tudi obsežna sodna praksa glede člena 346(1) PDEU – zlasti glede točke (b).

2. Diskrecijska pravica držav članic glede njihovih temeljnih varnostnih interesov

46. Temeljni varnostni interesi so pojem prava Unije, ki ga je treba razlagati avtonomno. Zajema tako notranjo kot tudi zunanjo varnost držav članic.²¹

47. Vsaki državi članici je treba sicer glede opredelitve njenih interesov varnosti priznati široko diskrecijsko pravico²², na kar kaže že uporaba navedbe „za katere meni“ v členu 346(1) PDEU.

48. Določbe prava Unije o zaščiti bistvenih nacionalnih interesov varnosti pa ni mogoče razlagati tako, da državam članicam priznava pravico do odstopanja od obveznosti na podlagi prava Unije že zgolj s sklicevanjem na navedene interese.²³ Države članice morajo namreč dokazati, kateri nacionalni varnostni interesi so prizadeti in da bi spoštovanje določenih obveznosti na podlagi prava Unije konkretno nasprotovalo tem varnostnim interesom.

49. Avstrija v obravnavanem primeru prepričljivo trdi, da izdaja spornih uradnih dokumentov vpliva na temeljne funkcije države.²⁴ Tako se na primer potni listi in osebne izkaznice uporabljajo za dokazovanje identitete, državljanstva in starosti oseb. V praksi predložitev tovrstnih dokumentov njihovim imetnikom nenazadnje zagotavlja pravico do udeležbe na volitvah, do potovanja, do zadrževanja v drugih državah članicah Evropske unije oziroma državah pogodbenicah EGP, na primer zaradi študija ali izvajanja gospodarske dejavnosti. Vozniško dovoljenje se uporablja kot dokaz o upravičenosti njegovega imetnika do vožnje motornih vozil in s tem aktivne udeležbe v cestnem prometu; pod nekaterimi pogoji se lahko prizna tudi kot dokazilo o identiteti.

50. Kot pravilno navaja Avstrija, je treba pri tiskanju teh in podobnih dokumentov, prvič, zagotoviti njihovo pristnost in zaščito pred ponarejanjem; drugič, nepooblaščenim osebam onemogočiti seznanitev z varnostnimi ukrepi za njihovo izdajo; tretjič, zagotoviti zanesljivo oskrbo državnih organov z zadevnimi dokumenti; in četrtič, zagotoviti visoko raven varstva osebnih podatkov, ki se obdelujejo pri izdelavi teh dokumentov.

51. Četudi bi sledili Komisiji in podvomili o tem, ali se lahko zlasti zadnjenavedeni vidik varstva podatkov šteje za vprašanje nacionalne varnosti²⁵, pa je nesporno, da lahko vsi drugi navedeni vidiki – pristnost in zaščita pred ponarejanjem uradnih dokumentov, zaščita varnostnih ukrepov za njihovo izdajo in zagotavljanje zanesljive oskrbe – vplivajo na bistvene interese nacionalne varnosti.

21 Sodbi z dne 26. oktobra 1999, Sirdar (C-273/97, EU:C:1999:523, točka 17), in z dne 11. januarja 2000, Kreil (C-285/98, EU:C:2000:2, točka 17); v istem smislu sodbe z dne 10. julija 1984, Campus Oil in drugi (72/83, EU:C:1984:256, točke od 34 do 36), z dne 4. oktobra 1991, Richardt in „Les Accessoires Scientifiques“ (C-367/89, EU:C:1991:376, točka 22), in z dne 15. decembra 2009, Komisija/Danska (C-461/05, EU:C:2009:783, točka 51, prvi stavek).

22 Sodba z dne 30. septembra 2003, Fiocchi munizioni/Komisija (T-26/01, EU:T:2003:248, točka 58); prav tako Sporočilo iz leta 2006 (navedeno v opombi 17), v skladu s katerim člen 296 ES (zdaj člen 346 PDEU) državam članicam dodeljuje „precejšnja stopnja diskrecijske pravice“ pri odločanju, kako bodo štitele svoje bistvene interese varnosti (odsek 4 Sporočila), in je „posebna pravica držav članic [...], da opredelijo svoje bistvene varnostne interese“ (odsek 5 Sporočila).

23 Sodbe z dne 16. septembra 1999, Komisija/Španija (C-414/97, EU:C:1999:417, točki 22 in 24), z dne 15. decembra 2009, Komisija/Finska (C-284/05, EU:C:2009:778, točka 47), z dne 7. junija 2012, Insinööri-toimisto InsTiiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, točka 35), in z dne 4. septembra 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, točka 34).

24 Podobno izvajanja Sodišča v sodbi z dne 15. januarja 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria in drugi (C-44/96, EU:C:1998:4, točka 24), glede nalog, ki jih je prevzela Staatsdruckerei.

25 Komisija poudarja, da je varstvo podatkov sicer pomemben skupni blagor, vendar ne gre za vprašanje nacionalne varnosti.

52. Avstrija se torej lahko načeloma sklicuje na svoje temeljne nacionalne varnostne interese in ukrepe za njihovo zaščito, kot so navedeni v členu 346(1)(a) PDEU, členu 4(2) Direktive 92/50 in členu 14 Direktive 2004/18. Za rešitev obravnavanega primera pa je ključno vprašanje, ali ti varnostni interesi in ukrepi lahko upravičujejo popolno izvzetje od postopkov oddaje javnega naročila, ki jih predpisuje pravo Unije. S tem vprašanjem se bom ukvarjala v nadaljevanju.

3. Izjemnost ukrepov za zaščito temeljnih nacionalnih varnostnih interesov in načelo sorazmernosti

53. Člen 346(1)(a) PDEU omogoča odstopanje od temeljnih svoboščin, ki so v sistemu pogodb temeljnega pomena, zato je to izjemo treba razlagati ozko.²⁶ Enako velja za člen 4(2) Direktive 92/50 in člen 14 Direktive 2004/18, ki določata izjeme od uporabe pravil prava Unije o oddaji javnih naročil in s tem posredno tudi odstopanje od temeljnih svoboščin iz pogodb.²⁷

54. Pri uveljavljanju teh odstopanj zadevna država članica, četudi ima široko diskrecijsko pravico na področju varnostnih zadev, ni popolnoma svobodna, temveč je podvržena nadzoru Sodišča. Zlasti mora država članica, ki uporabi te ukrepe, dokazati, da so nujni za zaščito bistvenih nacionalnih interesov varnosti.²⁸ Zadevna država članica se torej mora podvreči presoji sorazmernosti.

55. Avstrija v obravnavanem primeru neposredno oddajo spornih naročil tiska Staatsdruckerei utemeljuje s temi argumenti: prvič, zaščita bistvenih nacionalnih varnostnih interesov zahteva centralizirano izvajanje naročil tiska z zadolžitvijo enega samega podjetja, drugič, pri izvajanju naročil tiska je treba nujno zagotoviti učinkoviti nadzor in tretjič, izvajalec mora kot takšen uživati zaupanje. Kot bom navedla v nadaljevanju, v obravnavanem primeru nobeden od teh argumentov ne vzdrži podrobnejše presoje.

a) Zahteva po centraliziranem izvajanju naročil tiska

56. Avstrija se najprej sklicuje na nujnost centraliziranega izvajanja spornih naročil tiska s strani enega samega podjetja. Tako se avstrijskim organom omogoča lažje izvajanje nadzora nad pravilnim izvajanjem naročil, ki vsebujejo zaupne podatke, in varnostnih predpisov. Poleg tega se zmanjšuje nevarnost, da bi se nepooblaščen osebe seznanile z varnostnimi ukrepi ali da bi občutljivo gradivo (npr. obrazci potnih listov ali dovoljenj za prebivanje) prišlo v roke nepooblaščenim osebam.

57. Sicer je mogoče centralizacijo izvajanja naročila, v primeru, kot je obravnavani, iz razlogov, ki jih je navedla Avstrija, šteti za prispevek k zaščiti bistvenih nacionalnih varnostnih interesov – in morda tudi kot prispevek k zagotavljanju varstva podatkov. Vendar lahko argument centralizacije zgolj pojasni, zakaj se lahko sporno naročilo tiska odda vedno samo enemu samemu podjetju (in ne hkrati več podjetjem). Nasprotno pa sklicevanje na zahtevo po centralizaciji ne utemeljuje, zakaj je za zaščito temeljnih nacionalnih varnostnih interesov nujno, da se zadolži vedno isto podjetje – in sicer podjetje Staatsdruckerei.

58. Tudi iz člena 3(2) Uredbe št. 2252/2004, na katerega se sklicuje Avstrija, ni mogoče izpeljati drugačnega sklepa. Sicer navedeni predpis države članice res zavezuje, da zadolžijo samo en organ, ki je odgovoren za tiskanje potnih listov in potovalnih dokumentov. Vendar predpis ne določa vrste in načina, kako država članica izbere ta organ. Zlasti ne nasprotuje predhodni izvedbi postopka oddaje

²⁶ Sodbe z dne 15. decembra 2009, Komisija/Finska (C-284/05, EU:C:2009:778, točka 48), in Komisija/Danska (C-461/05, EU:C:2009:783, točka 52), ter z dne 7. junija 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, točka 35).

²⁷ V tem smislu sodba z dne 7. junija 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, točka 35), glede člena 10 Direktive 2004/18.

²⁸ Sodbe z dne 16. septembra 1999, Komisija/Španija (C-414/97, EU:C:1999:417, točki 22 in 24), z dne 15. decembra 2009, Komisija/Finska (C-284/05, EU:C:2009:778, točki 48 in 49), z dne 8. aprila 2008, Komisija/Italija (C-337/05, EU:C:2008:203, zlasti točka 53), z dne 2. oktobra 2008, Komisija/Italija (C-157/06, EU:C:2008:530, točka 31), in z dne 7. junija 2012, Insinöörtoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, točka 45); podobno Sporočilo iz leta 2006 (navedeno v opombi 17, odsek 5), v skladu s katerim je treba dokazati, da je v tem posebnem primeru neuporaba pravil o javnih naročilih nujna, da se zaščiti ta bistveni varnostni interes.

javnega naročila v skladu z zahtevami prava Unije. To potrjuje tudi celota, v katero je vključen sporni predpis. Kot izhaja iz uvodne izjave 4 te uredbe, je namreč Uredba št. 2252/2004 omejena na uskladitev varnostnih značilnosti v potnih listih in drugih potovalnih dokumentih, medtem ko je pri določitvi pristojnih organov in teles s strani držav članic treba upoštevati ustrezno zakonodajo Evropske unije. Med to zakonodajo Unije, v katero Uredba št. 2252/2004 ne posega, spada ne nazadnje pravo javnega naročanja, kot izhaja iz temeljnih svoboščin in direktiv 92/50 in 2004/18.

b) Zahteva po izvajanju učinkovitega nadzora

59. Avstrija, drugič, poudarja pomen učinkovitega nadzora s strani pristojnih organov pri izdaji spornih dokumentov. Tudi iz tega razloga je utemeljeno, da se za sporna naročila tiska zadolži podjetje Staatsdruckerei.

60. V zvezi s tem je treba dodati, da občutljivi značaj teh naročil tiska nedvomno zahteva izvedbo strožjih, tudi nenapovedanih kontrol s strani pristojnih organov v zadolženih podjetjih. Vendar lahko Avstrija v tej zvezi sprejme samo takšne ukrepe, ki so dejansko potrebni za zagotovitev učinkovitega nadzora. Ravnanje, ki od samega začetka iz postopka oddaje javnega naročila, razen Staatsdruckerei, izključuje vse preostale potencialne ponudnike, presega, kar je potrebno za doseganje legitimnega cilja učinkovitega nadzora.

61. Avstrija ugovarja, da lahko njeni organi v skladu z veljavnim pravom – natančneje na podlagi člena 6(3) Staatsdruckereigesetz 1996 – javna pooblastila nadzora izvajajo samo nad podjetjem Staatsdruckerei, ne pa tudi nad drugimi podjetji. Zlasti v obravnavanem primeru ne morejo izvajati javnih pooblastil nad tujimi podjetji, temveč lahko zoper njih uveljavljajo zgolj civilnopravne zahtevke.

62. Vendar ta ugovor ne prepriča. Sicer ni mogoče prerekati, da so lahko zlasti javna pooblastila nadzora nujna za zaščito bistvenih nacionalnih varnostnih interesov, ker so učinkovitejša od pogodbeno dogovorjenih civilnopravnih nadzornih pooblastil. Vendar ta okoliščina sama še ne upravičuje odstopanja od obstoječih pravil prava Unije o oddaji javnih naročil in tega, da se od vsega začetka kot izvajalec izbire vedno samo določeno podjetje – Staatsdruckerei.

63. Nasprotno mora zadevna država članica – tukaj: Avstrija – zagotoviti ustrezno ravnovesje med potrebo po izvajanju nadzora na eni strani in obveznostmi na podlagi prava Unije na drugi strani. V tej zvezi bi bili z vidika prava javnega naročanja primernejši blažji ukrepi, ki bi tudi drugim podjetjem, poleg Staatsdruckerei, omogočali sodelovanje v spornem postopku oddaje javnega naročila tiskanja:

- Namesto popolne izključitve podjetij s sedežem v drugih državah pogodbenicah EGP iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila bi lahko Avstrija od vseh zainteresiranih subjektov po potrebi zahtevala, naj sporna naročila tiskanja izvaja stalna poslovna enota na nacionalnem ozemlju²⁹, da se s tem povezani osebni podatki obdelujejo izključno na nacionalnem ozemlju in da se takšni podatki in druge informacije, ki so predmet zaščite, ne smejo posredovati preko tujih podatkovnih povezav ali serverjev oziroma v dele podjetja, ki se nahajajo v tujini, ali celo tujim organom.
- Namesto možnosti izvajanja javnih pooblastil nadzora zgolj nad Staatsdruckerei v skladu s členom 6(3) Staatsdruckereigesetz 1996 bi lahko avstrijski zakonodajalec pristojnim državnim organom podelil splošno pooblastilo za izvajanje takšnega nadzora nad vsemi podjetji s stalnimi poslovnimi enotami na nacionalnem ozemlju, ki izvajajo naročila tiskanja, za katera veljajo posebne varnostne zahteve.

²⁹ Sicer takšna zahteva o obstoju stalne poslovne enote na nacionalnem ozemlju pomeni de facto negacijo svobode opravljanja storitev, kljub temu pa lahko države članice izjemoma določijo tak pogoj, če dokažejo, da je to nujno za izvajanje nadzora s strani pristojnih organov (glej sodbo z dne 4. decembra 1986, Komisija/Nemčija, 205/84, EU:C:1986:463, točka 52 v povezavi s točko 54, zadnji stavek).

c) Zahteva po uživanju zaupanja izvajalca naročila

64. Avstrija tretjič še navaja, da je za sporno naročilo tiska zadolžila podjetje Staatsdruckerei zlasti zato, ker to podjetje pri pristojnih državnih organih uživa posebno zaupanje.

65. Sicer drži, da je zaradi zaščite bistvenih varnostnih interesov države članice v nekaterih primerih res treba omejiti krog upoštevanih kandidatov za oddajo javnega naročila na podjetja, ki štejejo za posebej zanesljiva in zaupanja vredna.

66. Vendar bi bilo v očitnem nasprotju z evropskim notranjim trgom in pravom javnih naročil,³⁰ če bi država članica tako rekoč samovoljno kot posebej zanesljivo in zaupanja vredno štela zgolj eno samo podjetje – nekoč državnega, zdaj privatiziranega „zgodovinskega“ izvajalca na nekem področju – po načelu „znan in potrjen“, medtem ko bi za vsa druga podjetja od samega začetka štela, da niso zanesljiva in zaupanja vredna, oziroma bi glede tega imela pomisleke.

67. To nenazadnje potrjuje primerjava med javnimi naročili na področju obrambe in varnostne politike, ki prav tako zadevata izjemno občutljivo vsebino in za katera bi se morala praviloma prav tako uporabljati pravila o oddaji javnih naročil na podlagi prava Unije.³¹ Tako je Sodišče že odločilo, da nujnost predvideti obveznost zaupnosti nikakor ne ovira uporabe razpisnega postopka za dodelitev naročila.³² Pravila prava Unije o oddaji javnega naročila javnim naročnikom zagotavljajo dovolj široko diskrecijsko pravico za sprejetje nujnih varnostnih ukrepov in ukrepov za zaščito zaupnosti na občutljivem področju, bodisi v okviru postopka do izbire najustreznejšega izvajalca bodisi kasneje, v fazi izvajanja naročila.

68. Tako lahko javni naročnik pri oddaji občutljivih javnih naročil, kakršno je tukaj sporno naročilo o izdaji uradnih dokumentov, določi posebej stroge zahteve glede primernosti in zanesljivosti izvajalcev, ustrezne razpisne pogoje in pogodbe o opravljanju storitev, ter od kandidatov zahteva predložitve potrebnih dokazil. Poleg tega se lahko od izvajalcev zahteva izpolnitev določenih pogojev za izvedbo naročil tiska, ki se lahko med drugim nanašajo na varstvo podatkov, varstvo zaupnosti podatkov in varnostne ukrepe ter izvajanje nadzora s strani pristojnih organov, vključno z varnostnim preverjanjem vseh sodelavcev, ki sodelujejo pri izvedbi naročila. Vse navedeno pa ne pomeni, da izdelava uradnih dokumentov pomeni naročilo intuitu personae, ki ga mora izvesti natančno določena oseba.

69. Na obravnavi je Avstrija izrazila še pomislek, da se tuja podjetja ne morejo v celoti izogniti nadzoru državnih organov njihovega sedeža in da so delno celo dolžna sodelovati s tamkajšnjimi tajnimi službami, tudi v primeru, ko se javna naročila izvajajo v okviru stalne poslovne enote na nacionalnem ozemlju. Zaradi tega takšna podjetja kot izvajalci občutljivih naročil tiska, kakršna so obravnavana, ne morejo priti v poštev.

70. Kot sem navedla že na drugem mestu³³, pa je nekatera odstopanja od postopkov oddaje javnih naročil, kot jih določa pravo Unije, mogoče upravičiti s tem, da posamezna država članica tujim podjetjem ali podjetjem, ki jih vodijo tuje osebe, ne želi razkriti podatkov, pomembnih za varnost, predvsem če gre za podjetja ali osebe iz tretjih držav. Prav tako lahko država članica legitimno pazi na to, da pri oskrbi z občutljivim blagom ne postane odvisna od tretjih držav ali podjetij iz tretjih držav.

30 V skladu s ustaljeno sodno prakso Sodišča je glavni cilj pravil prava Unije na področju javnih naročil svoboda ustanavljanja, prosti pretok blaga in storitev ter prosta in neizkrivljena konkurenca v vseh državah članicah; glej na primer sodbi z dne 16. decembra 2008, *Michaniki* (C-213/07, EU:C:2008:731, točki 39 in 53), in z dne 8. decembra 2016, *Undis Servizi* (C-553/15, EU:C:2016:935, točka 28).

31 Glej glede tega člen 10 Direktive 2004/18 in na splošno Direktivo 2009/81.

32 Sodbi z dne 8. aprila 2008, *Komisija/Italija* (C-337/05, EU:C:2008:203, točka 52), in z dne 2. oktobra 2008, *Komisija/Italija* (C-157/06, EU:C:2008:530, točka 30); v istem smislu sodba z dne 7. junija 2012, *Insinööri-toimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324, točka 45 na koncu).

33 Glej v tej zvezi moje sklepne predloge v zadevi *Insinööri-toimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:26, točka 66).

71. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča naj bi bil ukrep primeren za zagotavljanje uresničitve navedenega cilja le, če resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično.³⁴ V obravnavanem primeru Avstrija, kolikor je znano, ni sprejela nobenih ukrepov, ki bi lahko učinkovito preprečili, da bi nadzor nad Staatsdruckerei izvajali tudi imetniki deležev, ali da bi postala odvisna družba tuje pravne osebe. Avstrija si zaradi razlogov varnostne politike v Staatsdruckerei ni pridržala pravic do soodločanja v obliki posebnih delnic („zlata delnica“)³⁵ niti ni določila kakršnihkoli omejitev za odsvojitve poslovnih deležev Staatsdruckerei iz razlogov varnostne politike.

72. V teh okoliščinah iz razlogov varnostne politike ni mogoče upravičiti kategoričnega zavračanja Avstrije, da poleg svojega „zgodovinskega“ izvajalca storitev kot izvajalce vključi tudi druga podjetja – bodisi druga podjetja iz Avstrije bodisi iz drugih držav pogodbenic EGS.

C. Povzetek

73. Glede na vse navedeno je treba tožbo Komisije zavrni v delu, ki se nanaša na oddajo naročil za tiskanje dovoljenj za pirotehnična sredstva. V preostalem delu spornega predmeta je treba njeni tožbi v celoti ugoditi in ugotoviti, da Avstrija ni izpolnila svojih obveznosti, kot ji to očita Komisija.

VI. Stroški

74. Na podlagi člena 138(3), prvi stavek, Poslovnika nosi načeloma vsaka stranka svoje stroške, če uspe samo deloma, kot je to podano v obravnavanem primeru. Vendar lahko Sodišče na podlagi drugega stavka tega predpisa, če se zdi to glede na okoliščine v zadevi upravičeno, odloči, da ena stranka poleg svojih stroškov nosi tudi del stroškov druge stranke.

75. V skladu z rešitvijo, ki jo predlagam, je Komisija uspela s pretežnim delom svojega zahtevka, medtem ko je Avstrija uspela zgolj z majhnim delom spornega predmeta – in sicer v delu, ki se nanaša na dovoljenja za pirotehnična sredstva. Glede na navedeno menim, da je v obravnavanem primeru primerno, da se Avstriji poleg njenih stroškov naloži tudi tri četrtine stroškov Komisije, medtem ko mora Komisija nositi eno četrtino svojih stroškov.

VII. Predlog

76. Na podlagi navedenega Sodišču predlagam, naj odloči tako:

1. Republika Avstrija ni izpolnila svojih obveznosti iz direktiv 92/50/EGS in 2004/18/ES s tem, da je
 - na eni strani ohranila nacionalne predpise, kot je zlasti člen 2(3) Staatsdruckereigesetz 1996, ki od javnih naročnikov zahtevajo, naj javna naročila storitev tiskanja za izdajo nekaterih uradnih dokumentov oddajo podjetju Österreichische Staatsdruckerei GmbH, in
 - na drugi strani konkretna javna naročila storitev za izdajo biometričnih potnih listov, potnih listov v nujnih primerih, dovoljenj za prebivanje, osebnih izkaznic, vozniških dovoljenj v velikosti kreditne kartice in prometnih dovoljenj v velikosti kreditne kartice brez izvedbe postopka oddaje javnega naročila neposredno oddala Staatsdruckerei.

³⁴ Sodbe z dne 10. marca 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, točka 55), z dne 17. novembra 2009, Presidente del Consiglio dei Ministri (C-169/08, EU:C:2009:709, točka 42), in z dne 13. julija 2016, Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, točka 33). Ta sodna praksa, ki se nanaša na temeljne svoboščine, mora veljati tudi za predpise sekundarnega prava o oddaji javnih naročil, zlasti ker se z njimi uresničujejo temeljne svoboščine (glej glede tega tudi moje sklepe predloge v zadevi Persidera, C-112/16, EU:C:2017:250, točka 66 in opomba 46).

³⁵ Glej glede tega na primer sodbo z dne 4. junija 2002, Komisija/Belgija (C-503/99, EU:C:2002:328).

2. Tožba se v preostalem zavrne.
3. Republika Avstrija nosi svoje stroške in tri četrtine stroškov Evropske komisije. Evropska komisija nosi eno četrtno svojih stroškov.