



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 20. maja 2021 *

„Predhodno odločanje – Javna naročila blaga – Direktiva 2004/18/ES – Člena 2 in 46 – Projekt, ki ga financira Evropski sklad za pomoč najbolj ogroženim – Merila za izbor ponudnikov – Uredba (ES) št. 852/2004 – Člen 6 – Zahteva po registraciji ali odobritvi s strani nacionalnega organa za varnost hrane v državi izvedbe naročila“

V zadevi C-6/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu, Estonija) z odločbo z dne 19. decembra 2019, ki je na Sodišče prispela 7. januarja 2020, v postopku

Sotsiaalministeerium

proti

Riigi Tugiteenuste Keskus, nekdanji Innove SA,

ob udeležbi

Rahandusministeerium,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi M. Vilaras, predsednik senata, N. Piçarra, D. Šváby (poročevalec), S. Rodin, sodniki, in K. Jürimäe, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za estonsko vlado N. Grünberg, agentka,
- za Evropsko komisijo P. Ondrůšek, W. Farrell, L. Haasbeek in E. Randvere, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. januarja 2021

izreka naslednjo

* Jezik postopka: estonsščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 2 in 46 Direktive 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) ter na načelo varstva legitimnih pričakovanj.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Sotsiaalministeerium (ministrstvo za socialne zadeve, Estonija) in Riigi Tugiteenuste Keskus (državni center za skupne storitve), nekdanjo Innove SA, glede sklepa o finančnem popravku, s katerim je zadnjenavedena zavrnila nekatere zahteve za plačilo, ki jih je to ministrstvo vložilo v okviru projekta nakupa in distribucije pomoči v hrani za najbolj ogrožene osebe.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/18

- 3 V uvodni izjavi 42 Direktive 2004/18 je navedeno:
„Ko se za sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila ali na natečaju zahteva posebna izobrazba [usposobljenost], veljajo ustrezna pravila Skupnosti o vzajemnem priznavanju diplom, spričeval ali drugih dokazil o formalni usposobljenosti.“
- 4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Načela za oddajo naročil“, določa:
„Naročniki morajo obravnavati gospodarske subjekte enakopravno in nediskriminacijsko ter delovati transparentno.“
- 5 Člen 26 navedene direktive, naslovljen „Pogoji za izvedbo naročil“, določa:
„Naročniki lahko določijo posebne pogoje v zvezi z izvajanjem naročila, če so ti pogoji v skladu z zakonodajo Skupnosti in so navedeni v javnem razpisu ali v razpisni dokumentaciji. Pogoji, ki urejajo izvedbo naročila, se lahko nanašajo zlasti na socialne in okoljske vidike.“
- 6 Poglavje VII naslova II Direktive 2004/18, naslovljeno „Vodenje postopka“, vsebuje oddelek 1 z naslovom „Splošne določbe“. Ta je sestavljen le iz člena 44 te direktive, naslovljenega „Preverjanje sposobnosti in izbor udeležencev ter oddajanje naročil“, ki določa:
„1. Naročila se morajo oddati na podlagi meril za ocenjevanje iz členov 53 in 55, upoštevajoč člen 24, potem ko naročniki preverijo sposobnost gospodarskih subjektov, ki niso izključeni po členih 45 in 46, v skladu s pogoji za udeležbo glede na gospodarski in finančni položaj, strokovno in tehnično znanje ali sposobnost iz členov 47 do 52 ter, kjer je to primerno, v skladu z nediskriminacijskimi pravili in kriteriji iz odstavka 3.
2. Naročniki lahko od kandidatov in ponudnikov zahtevajo minimalno stopnjo usposobljenosti v skladu s členi 47 in 48.
Količina informacij iz členov 47 in 48 ter zahtevane minimalne stopnje usposobljenosti za posamezno naročilo morajo biti povezane in sorazmerne s predmetom naročila.“

Te minimalne stopnje se morajo navesti v javnem naročilu.

[...]“

7 Oddelek 2 tega poglavja, naslovljen „Merila za priznanje sposobnosti“, vsebuje člene od 45 do 52 navedene direktive.

8 Člen 46 te direktive, naslovljen „Sposobnost za opravljanje poklicne dejavnosti“, določa:

„Od vsakega gospodarskega subjekta, ki želi sodelovati pri javnem naročilu, se lahko zahteva, da predloži dokazilo v skladu s predpisi države članice, v kateri je registriral dejavnost, o vpisu v register poklicev ali trgovski register ali da predloži zapriseženo izjavo ali potrdilo iz Priloge IX C [IX A] v zvezi z javnimi naročili gradenj, iz Priloge IX B v zvezi z javnimi naročili blaga ter iz Priloge IX C v zvezi z javnimi naročili storitev.

Če morajo kandidati ali ponudniki imeti posebno dovoljenje ali morajo biti člani posebne organizacije, da bi lahko v svoji državi izvora opravljali zadevno storitev, lahko naročnik od njih zahteva, da v postopkih za oddajo javnih naročil storitev predložijo dokazila o tem dovoljenju ali članstvu.“

9 Člen 48 Direktive 2004/18, naslovljen „Tehnična in/ali poklicna sposobnost“, določa:

„1. Tehnična in/ali poklicna sposobnost gospodarskih subjektov se mora oceniti in preveriti v skladu z odstavkoma 2 in 3.

2. Dokazila o tehnični sposobnosti gospodarskega subjekta se lahko glede na lastnosti, količino ali pomen gradenj, blaga ali storitev predložijo na naslednje načine:

[...]

(d) če so proizvodi ali storitve, ki jih je treba dobaviti oziroma zagotoviti, zapleteni ali so izjemoma potrebni za posebne namene, s pregledom – ki ga opravijo naročniki ali v njihovem imenu pristojni uradni organ države, v kateri je dobavitelj blaga ali izvajalec storitev registriran, če ta organ s tem soglaša – proizvodnih zmogljivosti dobavitelja blaga ali tehničnih zmogljivosti izvajalca storitev in po potrebi podlag za študije in raziskave, ki so mu na voljo, ter ukrepov za kontrolo kvalitete, ki jih bo izvajal;

[...]

(j) v zvezi s proizvodi, ki jih je treba dobaviti:

[...]

(ii) s potrdili, ki jih izdajo uradne pooblaščen ustanove ali pristojne agencije za kontrolo kvalitete, s katerimi se potrdi skladnost izdelkov s tehničnimi specifikacijami ali veljavnimi standardi.

[...]“

10 Člen 49 te direktive, naslovljen „Standardi za zagotavljanje kvalitete“, določa:

„Če naročniki zahtevajo predložitev potrdil, izdanih s strani neodvisnih organov, ki potrjujejo usklajenost gospodarskega subjekta z nekaterimi standardi za zagotovitev kakovosti, se morajo sklicevati na sisteme zagotavljanja kvalitete, ki temeljijo na ustrezni seriji evropskih standardov, potrjenih s strani organov, ki so usklajeni s serijo evropskih standardov v zvezi z izdajanjem potrdil.

Naročniki morajo sprejeti enakovredna potrdila, ki jih izdajo organi s sedežem v drugih državah članicah. Od gospodarskih subjektov morajo sprejeti tudi druga dokazila o enakovrednih ukrepih za zagotavljanje kvalitete.“

11 Člen 50 navedene direktive, ki se nanaša na „[s]tandarde za okoljsko upravljanje“, določa:

„Če naročniki v primerih iz člena 48(2)(f) zahtevajo predložitev potrdil, izdanih s strani neodvisnih organov, ki potrjujejo usklajenost gospodarskega subjekta z nekaterimi standardi za okoljsko upravljanje, se morajo sklicevati na Sistem Skupnosti za okoljsko upravljanje in presojanje (EMAS) ali na standarde za okoljsko upravljanje, ki temeljijo na evropskih ali mednarodnih standardih, potrjenih s strani organov, ki so usklajeni bodisi z zakonodajo Skupnosti bodisi ustreznimi evropskimi ali mednarodnimi standardi v zvezi s potrjevanjem. Naročniki morajo sprejeti enakovredna potrdila, ki jih izdajo organi s sedežem v drugih državah članicah. Od gospodarskih subjektov morajo sprejeti tudi druga dokazila o enakovrednih ukrepih za okoljsko upravljanje.“

12 Člen 52 Direktive 2004/18, naslovljen „Uradni sezname potrjenih gospodarskih subjektov in potrjevanje s strani organov, ustanovljenih po javnem ali zasebnem pravu“, določa:

„1. Države članice lahko določijo bodisi uradne sezname potrjenih izvajalcev gradenj, dobaviteljev blaga ali izvajalcev storitev bodisi izdajo potrdil s strani certifikacijskih organov, ustanovljenih po javnem ali zasebnem pravu.

Države članice morajo prilagoditi pogoje za vpis na navedene sezname in za izdajo potrdil s strani certifikacijskih organov določbam iz člena 45(1), člena 45(2)(a) do (d) in (g), člena 46, člena 47(1), (4) in (5), člena 48(1), (2), (5) in (6), člena 49 ter, če je to primerno, člena 50.

[...]

2. Gospodarski subjekti, ki so vpisani na uradne sezname ali ki imajo potrdilo, lahko za vsako naročilo predložijo naročniku potrdilo o vpisu na seznam, ki ga je izdal naročnik [pristojni organ], ali potrdilo, ki ga je izdal pristojni certifikacijski organ. Potrdila morajo navesti sklicevanja, ki so jim omogočila vpis na seznam/pridobitev potrdila, in uvrstitev iz tega seznama.

3. Vpis na uradne sezname, ki so ga potrdili pristojni organi, ali potrdilo, ki ga je izdal certifikacijski organ[,] za [...] naročnik[e] iz drugih držav članic[...] ne sme predstavljati domneve o usposobljenosti, razen v zvezi s členoma 45(1) in (2)(a) do (d) in (g), členom 46, členom 47(1)(b) in (c) ter členom 48(2)(a)(i), (b), (e), (g) in (h) v primeru gradbenikov, (2)(a)(ii), (b), (c), (d) in (j) v primeru dobaviteljev blaga in 2(a)(ii) in (c) do (i) v primeru izvajalcev storitev.

4. Informacije, ki jih je mogoče razbrati iz vpisa v uradne sezname, se ne smejo preverjati [brez utemeljitve]. Glede plačila prispevkov za socialno varnost in davkov se lahko pri vsakem naročilu od vsakega registriranega gospodarskega subjekta zahteva dodatno potrdilo.

Naročniki drugih držav članic morajo uporabljati odstavek 3 in prvi pododstavek tega odstavka le v korist gospodarskih subjektov s sedežem v državi članici, ki ima uradni seznam.

5. Za noben vpis gospodarskih subjektov iz drugih držav članic na uradni seznam ali za izdajo potrdil le-tem s strani organov iz odstavka 1 se ne sme zahtevati dodatno dokazilo ali izjavo, razen tistih, ki se zahtevajo od nacionalnih gospodarskih subjektov, in v vsakem primeru nobeno dodatno dokazilo ali izjava, razen tistih iz členov 45 in 49 ter, če je to primerno, člena 50.

Vendar [...] ta vpis ali izdaja potrdil za gospodarske subjekte iz drugih držav članic ni pogoj za njihovo sodelovanje pri javnem naročilu. Naročniki morajo sprejeti enakovredna potrdila, ki jih izdajo organi s sedežem v drugih državah članicah. Sprejeti morajo tudi druga enakovredna dokazna sredstva.

6. Gospodarski subjekti lahko kadar koli zaprosijo za vpis na uradni seznam ali za izdajo potrdila. Obveščeni morajo biti v razumno kratkem obdobju o odločitvi organa, ki ureja seznam, ali o odločitvi pristojnega certifikacijskega organa.

[...]

- 13 V Prilogi VII A k navedeni direktivi, naslovljeni „Informacije, ki morajo biti navedene v obvestilih o javnih naročilih“, je pod naslovom „Obvestilo o naročilu“ v točki 17 natančneje določeno, da morajo biti v obvestilu o javnem naročilu med drugim v odprtih postopkih navedeni „[m]erila za izbor v zvezi z osebnim statusom gospodarskih subjektov, ki lahko povzročijo njihovo izključitev, ter potrebne informacije, ki dokazujejo, da ni podlage, ki bi upravičila izključitev[, m]erila za izbor in informacije v zvezi z osebnim statusom gospodarskih subjektov, informacije in vse potrebne formalnosti za oceno minimalnih ekonomskih in tehničnih standardov, ki se zahtevajo od gospodarskega subjekta[, ter n]ajnižja raven oziroma ravni standardov, ki se morda zahtevajo“.

Uredba (ES) št. 852/2004

- 14 V uvodnih izjavah 1 in 8 Uredbe (ES) št. 852/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o higieni živil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 34, str. 319), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 219/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2009 (UL 2009, L 87, str. 109) (v nadaljevanju: Uredba št. 852/2004), je navedeno:

„(1) Doseganje visoke ravni varstva človekovega življenja in zdravja je eden od temeljnih ciljev živilske zakonodaje, določene v Uredbi (ES) št. 178/2002 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463)]. Navedena uredba določa tudi druga skupna načela in opredelitve za nacionalno živilsko zakonodajo in živilsko zakonodajo Skupnosti, tudi cilj doseči prosti pretok blaga v Skupnosti.

[...]

(8) Za zagotovitev varnosti hrane je potreben celostni pristop, od kraja primarne proizvodnje do vključno dajanja v promet ali izvoza. Vsak nosilec živilske dejavnosti v živilski verigi mora zagotoviti, da varnost hrane ni ogrožena.“

- 15 Člen 1 Uredbe št. 852/2004, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„V tej uredbi so določena splošna pravila higiene živil za nosilce živilske dejavnosti in upoštevana zlasti naslednja načela:

- (a) za varnost hrane je odgovoren predvsem nosilec živilske dejavnosti;
- (b) nujno je zagotoviti varnost hrane v celotni živilski verigi, začevši s primarno proizvodnjo;

[...]

Ta uredba se uporablja v vseh stopnjah proizvodnje, predelave in distribucije hrane in za izvoz ter ne vpliva na strožje [posebne] zahteve v zvezi s higieno živil.“

16 Člen 3 navedene uredbe, naslovljen „Splošna obveznost“, določa:

„Nosilci živilske dejavnosti zagotovijo, da vse stopnje proizvodnje, predelave in distribucije hrane, ki so pod njihovim nadzorom, izpolnjujejo ustrezne higienske zahteve, določene v tej uredbi.“

17 Člen 6 Uredbe št. 852/2004, naslovljen „Uradni nadzor, registracija in odobritev“, določa:

„1. Nosilci živilske dejavnosti sodelujejo s pristojnimi organi v skladu z drugo veljavno zakonodajo Skupnosti ali, če te ni, z nacionalno zakonodajo.

2. Zaradi registracije obrata vsak nosilec živilske dejavnosti na način, ki ga zahteva ustrezen pristojni organ, le-tega obvesti o vsakem obratu pod njegovim nadzorom, ki opravlja katero koli stopnjo proizvodnje, predelave in distribucije hrane.

Nosilci živilske dejavnosti zagotovijo tudi, da ima pristojni organ vedno najnovejše podatke o obratih, vključno z obvestilom o vsaki pomembni spremembi dejavnosti ali zaprtju obstoječega obrata.

3. Nosilci živilske dejavnosti zagotovijo, da obrate odobri pristojni organ po vsaj enem obisku na lokaciji, kadar se odobritev zahteva:

(a) po nacionalni zakonodaji države članice, v kateri je obrat;

(b) po Uredbi (ES) št. 853/2004 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o posebnih higienskih pravilih za živila živalskega izvora (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 45, str. 14)];

ali

(c) po odločitvi, ki jo sprejme Komisija. Ta ukrep, namenjen spreminjanju nebistvenih določb te uredbe, se sprejme v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 14(3).

Vsaka država članica, ki zahteva odobritev nekaterih na njenem ozemlju lociranih obratov po nacionalni zakonodaji, kakor predvideva pododstavek (a), o ustreznih nacionalnih predpisih obvesti Komisijo in druge države članice.“

Estonsko pravo

Zakon o javnih naročilih

18 Člen 3 Riigihangete seadus (zakon o javnih naročilih) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (RT I 2016, 20; v nadaljevanju: zakon o javnih naročilih), naslovljen „Splošna načela za oddajo javnih naročil“, določa:

„Pri oddaji javnih naročil mora naročnik spoštovati ta načela:

1. naročnik mora finančna sredstva uporabljati ekonomično in v skladu z zastavljenim ciljem ter doseči cilj zadevnega javnega naročila po razumni ceni, tako da v primeru konkurence zagotovi najboljšo ceno in najboljšo kakovost s primerjavo različnih ponudb;

2. naročnik mora zagotoviti preglednost javnega naročila in možnost njegovega nadzora;

3. vse osebe s stalnim prebivališčem ali sedežem v Estoniji, v drugi državi članici Evropske unije, v drugi državi članici Evropskega gospodarskega prostora ali v državi, ki je pristopila k [Sporazumu o javnem naročanju (UL 1996, C 256, str. 2), ki je v Prilogi 4 k Sporazumu o ustanovitvi Svetovne trgovinske organizacije (STO) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 21, str. 82)], mora naročnik obravnavati enako in brez diskriminacije ter mora zagotoviti, da so vse omejitve in vsa merila, ki jih morajo osebe spoštovati, sorazmerna, upoštevna in utemeljena glede na cilj javnega naročila;
4. pri oddaji javnih naročil mora naročnik zagotoviti dejansko uporabo obstoječe konkurence in v tem okviru sodelovanje pravne osebe javnega prava ali osebe zasebnega prava, ki uporablja javna sredstva, v postopku oddaje javnega naročila ne sme izkrivljati konkurence zaradi uporabe javnih sredstev;
5. javni naročnik se mora izogibati navzkrižju interesov, ki škoduje konkurenci;
6. naročnik mora, če je mogoče, dati prednost okolju prijaznim rešitvam.“

19 Člen 39 zakona o javnih naročilih, naslovljen „Preverjanje usposobljenosti ponudnika ali kandidata“, v odstavku 1 določa:

„Naročnik mora preveriti, ali ekonomski in finančni položaj ter tehnična in poklicna sposobnost ponudnika ali kandidata izpolnjujejo pogoje, ki so glede usposobljenosti določeni v obvestilu o javnem naročilu. Pogoji glede usposobljenosti morajo zadostovati za to, da se dokaže sposobnost ponudnika ali kandidata za izvedbo javnega naročila, ter biti ustrezni in sorazmerni glede na naravo, količino in namen blaga, storitev ali gradenj, ki so predmet javnega naročila.“

20 Člen 41 navedenega zakona, ki se nanaša na „tehnično in poklicno sposobnost ponudnikov ali kandidatov“, v odstavku 3 določa:

„Če zakonodajalec določi posebne zahteve za dejavnost, ki jo je treba izvesti na podlagi javnega naročila, naročnik v obvestilu o javnem naročilu navede posebne zahteve, ki morajo biti izpolnjene, ter obratovalna dovoljenja in registracije, ki so potrebni za ugotavljanje usposobljenosti ponudnika ali kandidata. Naročnik zaradi preverjanja, ali so izpolnjene zakonsko določene posebne zahteve, v obvestilu o javnem naročilu zahteva, da ponudnik ali kandidat predloži dokazilo, da ima obratovalno dovoljenje ali registracijo ali da izpolnjuje vse druge posebne zahteve, ali da dokaže, da je v skladu z zakonodajo države, v kateri ima sedež, član ustrezne organizacije, razen če lahko naročnik ta dokazila brez večjih stroškov pridobi s poizvedbo v javni podatkovni bazi. Če ponudnik ali kandidat nima obratovalnega dovoljenja ali registracije ali če ni član ustrezne organizacije v skladu z zakonodajo države, v kateri ima sedež, ga naročnik izključi.“

Zakon o živilih

21 Člen 8 Toiduseadus (zakon o živilih) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (RT I 1999, 30, 415; v nadaljevanju: zakon o živilih), naslovljen „Obveznost imeti dovoljenje“, določa:

„(1) Gospodarski subjekt mora imeti dovoljenje za opravljanje dejavnosti v živilskem sektorju v teh obratih:

1. obrat v smislu člena 6(3)(b) in (c) Uredbe [št. 852/2004];

2. obrat, v katerem se pri delovnih postopkih v zvezi s primarnimi proizvodi živalskega izvora njihova oblika ali prvotne lastnosti ne spremenijo, razen če ne gre za obrat, ki je namenjen primarni proizvodnji teh proizvodov in v katerem proizvajalec izvaja povezane delovne postopke v smislu Uredbe [št. 852/2004];
3. obrat, v katerem se pri delovnih postopkih v zvezi s primarnimi proizvodi neživalskega izvora njihova oblika ali prvotne lastnosti spremenijo, razen če ne gre za obrat iz poglavja III priloge II Uredbe [št. 852/2004];
4. obrat, v katerem se izvaja predelava živil, zlasti njihova priprava ali embaliranje, razen če ne gre za embaliranje primarnih proizvodov neživalskega izvora ali če gre za obrat iz poglavja III priloge II Uredbe [št. 852/2004];
5. obrat, v katerem so predmet delovnih postopkov živila živalskega izvora, ki se iz tega obrata distribuirajo drugemu gospodarskemu subjektu, in je vključen v poglavje III priloge II Uredbe [št. 852/2004];
6. obrat, v katerem se skladiščijo živila, ki jih je treba zaradi zagotovitve varnosti hrane shranjevati pri temperaturi, ki se razlikuje od temperature okolja;
7. obrat, namenjen prodaji na drobno, in sicer zlasti živil, ki jih je treba zaradi zagotovitve varnosti hrane skladiščiti pri temperaturi, ki se razlikuje od temperature okolja, razen če ne gre za obrat iz poglavja III priloge II Uredbe [št. 852/2004];

[...]

(2) Na podlagi obratovalnega dovoljenja gospodarski subjekt dobi pravico, da začne opravljati in razvijati gospodarsko dejavnost v obratu ali delu obrata, navedenem v obratovalnem dovoljenju.

(3) Minister, pristojen za to področje, z uredbo določi podroben seznam področij ravnanja z živili in kategorij živil, za katere mora gospodarski subjekt imeti obratovalno dovoljenje.“

22 Člen 10 zakona o živilih, naslovljen „Predmet nadzora nad obratovalnim dovoljenjem“, določa:

„Obratovalno dovoljenje se gospodarskemu subjektu izda, če njegov obrat ali obrat, ki ga uporablja za svojo dejavnost nosilca živilske dejavnosti, izpolnjuje zahteve iz [uredb št. 852/2004 in št. 853/2004] ter drugih upoštevni določb zakonodaje o živilih.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 23 Ministrstvo za socialne zadeve je organiziralo dva odprta postopka za oddajo javnih naročil za nakup pomoči v hrani za najbolj ogrožene osebe, enega leta 2015 in drugega leta 2017, katerih ocenjena vrednost je bila v obeh primerih 4 milijone EUR.
- 24 V okviru prvega naročila se je najprej zahtevalo, da so ponudniki imetniki odobritve, ki jo pridobijo od Veterinaar- ja Toiduamet (urad za prehrano in veterino, Estonija), pri čemer se je štelo, da je ta odobritev potrebna za izvedbo tega naročila. Vendar je bila med postopkom oddaje tega javnega naročila razpisna dokumentacija spremenjena, da bi se ta zahteva nadomestila z obveznostjo predložitve potrdila o izpolnitvi obveznosti glede obveščanja in imetništva dovoljenja, ki sta bili določeni v zakonu o živilih in sta bili potrebni za izvedbo navedenega naročila.
- 25 V okviru drugega naročila je naročnik že na začetku zahteval potrdilo, navedeno v prejšnji točki.

- 26 V okviru vsakega od teh dveh javnih naročil so bili podpisani okvirni sporazumi s tremi izbranimi ponudniki.
- 27 Riigi Tugiteenuste Keskus je s sklepom o finančnem popravku z dne 30. oktobra 2018 zavrnil zahteve za plačilo v višini približno 463.000 EUR. Ti zahtevki so bili vloženi v okviru projekta „Nakup in prevoz živil do kraja skladiščenja“, ki je del programa pomoči v hrani, ki ga ministrstvo za socialne zadeve uporablja za najbolj ogrožene osebe.
- 28 Riigi Tugiteenuste Keskus se je s tem strinjal s stališčem, ki ga je izrazilo Rahandusministeerium (ministrstvo za finance, Estonija) v končnem revizijskem poročilu z dne 10. septembra 2018, v katerem je bilo ugotovljeno, da je zahteva, da so ponudniki imetniki odobritve, ki jo je izdal estonski organ, ali da izpolnjujejo obveznosti glede obveščanja in imetništva dovoljenja v Estoniji, neupravičeno omejujoča za ponudnike s sedežem v državi članici, ki ni Republika Estonija.
- 29 Ministrstvo za socialne zadeve je po zavrnitvi ugovora, ki ga je vložilo pri Riigi Tugiteenuste Keskus, pri Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu, Estonija) vložilo tožbo za razglasitev ničnosti sklepa o finančnem popravku z dne 30. oktobra 2018.
- 30 V utemeljitev te tožbe je trdilo, prvič, da je moralo zaradi spoštovanja člena 41(3) zakona o javnih naročilih v obvestilu o javnem naročilu kot pogoj za usposobljenost ponudnikov navesti posebne zahteve, ki jih je bilo treba izpolnjevati, ter potrebna obratovalna dovoljenja in registracije.
- 31 V obravnavani zadevi pa je bilo treba za izvedbo zadevnih javnih naročil uporabiti vmesno skladišče za shranjevanje živil ali način prevoza v Estoniji. Z izpolnitvijo teh pogojev naj bi ponudnik postal nosilec živilske dejavnosti in bi moral zlasti v skladu s členom 8 zakona o živilih in členom 6(3) Uredbe št. 852/2004 izpolnjevati obveznosti glede obveščanja in imetništva dovoljenja v Estoniji. Naročnik naj namreč ne bi imel možnosti sprejeti obratovalnega dovoljenja države članice, v kateri ima ponudnik sedež, ker na področju obratovalnih dovoljenj v živilskem sektorju med državami članicami ni vzajemnega priznavanja.
- 32 Ministrstvo za socialne zadeve meni, da je določitev pogojev za usposobljenost, ki so povezani s posebnimi zahtevami, določenimi z zakonom o živilih, naročniku omogočila zakonito zmanjšanje tveganja nepravilne izvedbe zadevnih javnih naročil. Preverjanje spoštovanja obveznosti glede obveščanja in imetništva dovoljenj, ki sta naloženi s tem zakonom, naj bi bilo torej treba opraviti v fazi ocenjevanja usposobljenosti ponudnikov, ne pa med izvajanjem teh naročil. V zvezi s tem naj bi zadostovalo, da ponudnik s sedežem v državi članici, ki ni Republika Estonija, z dopisom obvesti urad za prehrano in veterino o tem, da bo začel opravljati dejavnost, ne da bi bilo treba pridobiti odgovor tega urada. Hkrati z obvestitvijo navedenega urada ali po njej naj bi lahko ta ponudnik, če bi bilo potrebno, začel postopek za izdajo dovoljenja. Ob upoštevanju roka, določenega za predložitev ponudb v primeru mednarodnega javnega razpisa, ki je vsaj 40 dni, in roka za izvedbo postopka za izdajo dovoljenja, ki je določen z navedenim zakonom in znaša 30 dni, naj bi imel navedeni ponudnik na voljo dovolj časa za izvedbo ukrepov, povezanih s postopkom izdaje dovoljenja.
- 33 Drugič, prvo naročilo naj bi revizorji ministrstva za finance že dvakrat ocenili in odobrili. Prav tako naj retroaktivna sprememba razlage pravil o javnem naročanju ob tretji reviziji, ki so jo opravili isti revizorji, ne bi bila v skladu z načeloma dobrega upravljanja in varstva legitimnih pričakovanj.
- 34 Riigi Tugiteenuste Keskus, ki ga podpira ministrstvo za finance, je pred Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) predlagal zavrnitev tožbe ministrstva za socialne zadeve. Med drugim je trdil, da člen 46 Direktive 2004/18 dovoljuje le, da se od ponudnika zahteva, da predloži dokazilo, da ima dovoljenje za opravljanje storitev, ki ga je izdala država članica, v kateri ima sedež, ali dokazilo o njegovi pripadnosti posebni organizaciji v tej državi članici. Poleg tega naj bi bilo nerazumno in

v nasprotju z načelom enakega obravnavanja zahtevati, da je ponudnik ob predložitvi ponudbe že opravil različna dejanja v Estoniji, tudi če so ta povezana z izvedbo naročila. Nazadnje, Riigi Tugiteenuste Keskus meni, da načelo varstva legitimnih pričakovanj ni bilo kršeno.

- 35 Tallinna Halduskohus (upravno sodišče v Talinu) je z odločbo z dne 22. maja 2019 tožbo ministrstva za socialne zadeve zavrnilo z obrazložitvijo, da je zahteva, da imajo ponudniki odobritev estonskega organa ali da izpolnjujejo obveznosti glede obveščanja in imetništva dovoljenja v Estoniji, nesorazmerna in diskriminatorna do ponudnikov s sedežem v drugih državah članicah. Navedeno sodišče je zavrnilo tudi tožbeni razlog, ki se je nanašal na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj, ker ministrstvo za socialne zadeve glede na predhodne nezavezujoče revizije, ki so jih opravile službe ministrstva za finance, ni moglo imeti pravne gotovosti glede tega, da v prihodnje ne bodo ugotovljene kršitve pravil, ki se uporabljajo na področju javnega naročanja.
- 36 Ministrstvo za socialne zadeve je po tem, ko je bila njegova tožba zavrnjena, vložilo pritožbo pri Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu, Estonija).
- 37 Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu) meni, da pogoji za izdajo potrdila ali odobritve pristojnega organa z Uredbo št. 852/2004 niso v celoti harmonizirani, zato se gospodarski subjekt, da bi začel opravljati dejavnost v državi članici, ki ni njegova država izvora, ne more sklicevati na odobritev, izdano v zadnjem navedeni državi članici, ampak mu mora biti zahtevana odobritev izdana v prvonavedeni državi članici.
- 38 Poleg tega naj bi ocenjevanje usposobljenosti ponudnika v postopku oddaje javnega naročila zgolj na podlagi njegove obljube, da bo zaprosil za obratovalno dovoljenje ali registracijo, lahko ogrozila izvedbo zadevnega naročila, če ta subjekt ne bi izpolnil te obveznosti ali če ne bi mogel izvajati svoje dejavnosti v skladu s pogoji za pridobitev tega dovoljenja ali te registracije.
- 39 Predložitveno sodišče sicer navaja, da zahteva po pridobitvi obratovalnega dovoljenja ali po registraciji v Estoniji ni sorazmerna glede ponudnikov s sedežem v drugi državi članici, vendar ugotavlja, da razlaga člena 46 Direktive 2004/18 ni očitna, zlasti ker Sodišče še ni imelo priložnosti za razlago te določbe. Poleg tega naj bi bile zahteve, določene v interesu varnosti hrane, utemeljene kot pogoj za izvedbo zadevnih javnih naročil, tako da naj bi se spor o glavni stvari nanašal le na vprašanje, kdaj je treba te zahteve izpolniti, in sicer bodisi ob predložitvi ponudbe bodisi v fazi izvedbe naročila.
- 40 V teh okoliščinah je Tallinna Ringkonnakohus (pritožbeno sodišče v Talinu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člena 2 in 46 Direktive 2004/18 [...] skupaj razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kot je člen 41(3) [zakona o javnih naročilih], v skladu s katero mora javni naročnik, če zakon določa posebne zahteve za dejavnosti, ki se opravljajo na podlagi javnega naročila, v obvestilu o razpisu navesti, katera obratovalna dovoljenja in registracije so potrebni za opredelitev ponudnika kot ponudnika, ki izpolnjuje pogoje, zaradi preverjanja izpolnjevanja posebnih zakonskih zahtev v obvestilu o razpisu zahtevati predložitev dokazila o dovoljenju za opravljanje dejavnosti ali registraciji in ponudnika, če nima ustreznega dovoljenja za opravljanje dejavnosti ali registracije, zavrnilo kot ponudnika, ki ne izpolnjuje pogojev?

2. Ali je treba člena 2 in 46 Direktive 2004/18 [...] skupaj razlagati tako, da nasprotujeta temu, da javni naročnik pri naročilu o nabavi pomoči v hrani, ki presega mednarodno mejno vrednost, za ponudnike določi izbirno merilo, v skladu s katerim morajo vsi ponudniki, ne glede na to, kje so doslej opravljali dejavnost, že pri predložitvi ponudb imeti dovoljenje za opravljanje dejavnosti ali biti registrirani v državi, v kateri se odobri pomoč v hrani, tudi če ponudnik doslej ni opravljal dejavnosti v tej državi članici?

3. Če je odgovor na prejšnje vprašanje pritrdilen:

- (a) ali je treba člena 2 in 46 Direktive 2004/18 [...] šteti za določbi, ki sta tako jasni, da se zoper njiju ni mogoče sklicevati na načelo varstva legitimnih pričakovanj?
- (b) Ali je treba člena 2 in 46 Direktive 2004/18 [...] razlagati tako, da je mogoče položaj, v katerem javni naročnik pri javnem razpisu o pomoči v hrani od ponudnikov na podlagi zakona o živilih zahteva, da imajo že ob oddaji ponudbe dovoljenje za opravljanje dejavnosti, šteti za očitno kršitev veljavne zakonodaje, malomarnost ali zlorabo, ki nasprotuje sklicevanju na načelo varstva legitimnih pričakovanj?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

- 41 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 2 in 46 Direktive 2004/18 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, na podlagi katere mora naročnik v obvestilu o javnem naročilu kot merilo za ugotavljanje usposobljenosti zahtevati, da ponudniki ob predložitvi ponudbe dokažejo, da so pri pristojnem organu države članice izvedbe zadevnega javnega naročila opravili registracijo ali pridobili odobritev, ki se zahteva z ureditvijo, ki se uporablja za dejavnost, ki je predmet tega naročila, čeprav so že registrirani v državi članici, v kateri imajo sedež, oziroma jim je bila tam izdana podobna odobritev.
- 42 V uvodu je treba ugotoviti, da je bilo drugo javno naročilo iz postopka v glavni stvari oddano leta 2017, ko Direktiva 2004/18 ni več veljala, ker je bila z učinkom od 18. aprila 2016 razveljavljena z Direktivo 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 95, str. 65), rok za prenos določb Direktive 2014/24 pa se je prav tako iztekel 18. aprila 2016.
- 43 Vendar brez pojasnila predložitvenega sodišča glede datuma, ko je naročnik izbral vrsto postopka, ki ga je nameraval uporabiti, in dokončno odgovoril na vprašanje, ali je treba opraviti predhodno povabilo k oddaji ponudb za oddajo zadevnega javnega naročila, ni mogoče ugotoviti, ali se določbe Direktive 2014/24 ne uporabljajo iz razloga, da se je rok za prenos te direktive iztekel po tem datumu (glej v tem smislu sodbi z dne 27. oktobra 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, točki 31 in 32, in z dne 28. februarja 2018, MA.T.I. SUD in Duemme SGR, C-523/16 in C-536/16, EU:C:2018:122, točka 36), pri čemer je treba pojasniti, da je bila vsebina členov 2 in 46 Direktive 2004/18 prevzeta v Direktivi 2014/24.
- 44 Poleg tega je treba navesti, da je treba obveznost ponudnikov, da imajo registracijo ali odobritev, ki se zahteva z ureditvijo, ki se uporablja za dejavnost, ki je predmet zadevnega javnega naročila, razumeti kot merilo za ugotavljanje usposobljenosti in ne kot pogoj za izvedbo naročila v smislu člena 26 Direktive 2004/18.
- 45 Po eni strani namreč ta zahteva ustreza možnosti, ki jo ima naročnik na podlagi člena 46 te direktive, da gospodarski subjekt pozove, naj dokaže svojo sposobnost za opravljanje poklicne dejavnosti, na katero se nanaša postopek oddaje javnega naročila. Navedena zahteva tako oznanja merilo za ugotavljanje usposobljenosti ponudnikov, ki naj bi naročnikom omogočilo, da presodijo sposobnost navedenih ponudnikov za izvedbo zadevnega javnega naročila.
- 46 Po drugi strani obveznost gospodarskega subjekta, da se registrira v državi članici izvedbe zadevnega javnega naročila ali da mu je v njej izdana odobritev, sicer res predpostavlja, da bo moral imeti izbrani ponudnik obrat v tej državi. Vendar pa ta obveznost ne pove nič o načinu izvedbe tega naročila. Zahteve po registraciji ali pridobitvi odobritve torej ni mogoče šteti za izraz posebnega pogoja v zvezi z izvedbo navedenega naročila.

- 47 Zato je treba ugotoviti, ali člen 46 Direktive 2004/18 nasprotuje temu, da naročnik kot merilo za ugotavljanje usposobljenosti ponudnikov zahteva registracijo in/ali izdajo odobritve v državi članici izvedbe zadevnega javnega naročila, tudi če bi bili ponudniki že registrirani in/ali imeli podobno odobritev v državi članici svojega sedeža.
- 48 Na prvem mestu, iz člena 46 Direktive 2004/18 v povezavi z njeno uvodno izjavo 42 izhaja, da načelo vzajemnega priznavanja usposobljenosti prevladuje v fazi izbora ponudnikov. Člen 46, prvi odstavek, te direktive tako določa, da če se od gospodarskega subjekta, ki želi sodelovati pri javnem naročilu, zahteva, da predloži dokazilo o vpisu v register poklicev ali v trgovski register ali da predloži zapriseženo izjavo ali potrdilo, ta to lahko stori v skladu s pogoji, določenimi v državi članici, v kateri ima sedež. V drugem odstavku tega člena je v istem smislu določeno, da če morajo kandidati ali ponudniki imeti posebno dovoljenje ali morajo biti člani posebne organizacije, da bi lahko v svoji državi izvora opravljali zadevno storitev, lahko naročnik od njih zahteva, da v postopkih za oddajo javnih naročil storitev predložijo dokazila o tem dovoljenju ali članstvu.
- 49 Iz tega izhaja, da mora ponudnik imeti možnost dokazati svojo sposobnost za izvedbo javnega naročila s sklicevanjem na dokumente, kot je potrdilo ali vpis v register poklicev ali trgovski register, ki so ga izdali pristojni organi države članice, v kateri ima sedež.
- 50 To razlago člena 46 Direktive 2004/18 potrjujejo druge določbe te direktive. Tako so v členu 48(2)(d) in (j)(ii) navedene direktive navedeni različni primeri, v katerih lahko gospodarski subjekt dokaže svojo tehnično in/ali poklicno sposobnost tako, da naročniku države članice izvedbe javnega naročila pošlje dokumente, ki so jih pripravili pristojni organi druge države članice. Enako velja za člen 49 te direktive glede spoštovanja standardov za zagotavljanje kakovosti.
- 51 Iz člena 52(3) Direktive 2004/18 prav tako izhaja, da vpis na uradne sezname, ki so ga potrdili pristojni organi države članice, ali potrdilo, ki ga je izdal certifikacijski organ te države članice, za naročnike iz drugih držav članic pomeni domnevo o sposobnosti, med drugim v zvezi s členom 46 te direktive. Iz člena 52(4) navedene direktive prav tako izhaja, da se informacije, ki jih je mogoče razbrati iz vpisa na uradne sezname ali iz potrdil, ne smejo preverjati brez utemeljitve. Nazadnje, v skladu s členom 52(5), drugi pododstavek, iste direktive naročniki države članice priznajo enakovredna potrdila organov s sedežem v drugih državah članicah.
- 52 Poleg tega je treba navesti, da kršitev člena 46 Direktive 2004/18 nujno pomeni kršitev načel sorazmernosti in enakega obravnavanja ponudnikov, kot sta zagotovljeni v členu 2 te direktive, saj je zahteva, da imajo ponudniki odobritev estonskega organa ali da izpolnjujejo obveznosti glede obveščanja in imetništva dovoljenja v Estoniji, diskriminatorna in se ne zdi upravičena glede ponudnikov s sedežem v drugih državah članicah.
- 53 V obravnavani zadevi ni na podlagi ničesar mogoče domnevati, da javnih naročil iz postopka v glavni stvari ne bi bilo mogoče izvesti iz države članice, v kateri ima ponudnik sedež, ali iz druge države članice. Tako se mora ponudnik na podlagi ekonomskega izračuna odločiti, ali želi imeti obrat v državi članici izvedbe zadevnega naročila.
- 54 Poleg tega je Sodišče že štelo, da bi dejstvo, da država članica za opravljanje storitev podjetja s sedežem v drugi državi članici zahteva, da ima to podjetje dovoljenje za ustanovitev v prvi državi članici, povsem odvzelo polni učinek členu 56 PDEU, katerega namen je prav odprava omejitev svobode opravljanja storitev oseb, ki nimajo sedeža v državi članici, na katere ozemlju je treba opraviti storitev (glej po analogiji sodbo z dne 10. februarja 1982, *Transporoute et travaux*, 76/81, EU:C:1982:49, točka 14).
- 55 Zato je treba člen 46 Direktive 2004/18 razlagati tako, da nasprotuje temu, da naročnik kot merilo za ugotavljanje usposobljenosti zahteva registracijo in/ali pridobitev odobritve v državi članici izvedbe javnih naročil, če je bila ponudniku že izdana podobna odobritev v državi članici njegovega sedeža.

- 56 Na drugem mestu, predložitvena odločba vseeno nakazuje na to, da obveznost ponudnikov, da so registrirani v Estoniji ali da jim je tam izdana odobritev, tudi če jim je bila že izdana podobna odobritev v državi članici, v kateri imajo sedež, izhaja iz zakona o živilih, katerega namen je konkretizirati določbe Uredbe št. 852/2004, kot je razvidno iz številnih sklicevanj na to uredbo, ki jih ta zakon vsebuje. V teh okoliščinah naj bi lahko tako nacionalna ureditev kot ureditev Unije o živilih pomenili posebno zakonodajo in na tej podlagi odstopali od pravil o javnem naročanju.
- 57 Ugotoviti je treba tudi, ali razlaga člena 46 Direktive 2004/18, podana v točki 55 te sodbe, ni v navzkrižju z Uredbo št. 852/2004, tako da bi moralo Sodišče v tem primeru uskladiti nasprotujoče si zahteve iz te uredbe in te direktive.
- 58 V zvezi s tem je očitno, da je cilj Uredbe št. 852/2004, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 1, resda doseganje visoke ravni varovanja človekovega življenja in zdravja, vendar se s to uredbo tudi želi doseči prosti pretok živil v Uniji.
- 59 Ta cilj prostega pretoka živil pa bi bil prizadet, če bi se nosilci živilske dejavnosti morali registrirati ali pridobiti obratovalno dovoljenje v vsaki državi članici, v kateri prevažajo ali skladiščijo svoja živila.
- 60 Kot je razvidno iz člena 3 Uredbe št. 852/2004 v povezavi z uvodno izjavo 8 te uredbe, zakonodajalec Unije spodbuja celostni pristop za zagotovitev varnosti hrane od kraja primarne proizvodnje do vključno dajanja v promet in izvoza ter zato vsem nosilcem živilske dejavnosti nalaga, naj skozi celotno živilsko verigo zagotavljajo, da varnost hrane ni ogrožena. Prav tako je v členu 1(1), prvi pododstavek, točka (a), te uredbe poudarjena prvenstvena odgovornost nosilca živilske dejavnosti na področju varnosti hrane.
- 61 Ob tem pa člen 6 iste uredbe za zagotovitev varnosti živil v vseh fazah živilske verige od primarne proizvodnje dalje, kot to zahteva člen 1(1), prvi pododstavek, točka (b), navedene uredbe, določa uradni nadzor, registracijo in odobritev obratov v živilskem sektorju.
- 62 Vendar člen 6 Uredbe št. 852/2004 ne izključuje razdružitve med pristojnostjo za to, da se opravi registracija obrata v živilskem sektorju ali da se podeli odobritev takemu obratu, na eni strani in pristojnostjo za nadzor tako dovoljene dejavnosti na drugi. Tako mora v okoliščinah, kot so te iz zadeve v postopku v glavni stvari, registracija ali odobritev, pridobljena v eni državi članici, njenemu imetniku omogočiti distribucijo živil v drugi državi članici, katere organi pa v tem primeru lahko nadzirajo to distribucijo in skrbijo za spoštovanje določb navedene uredbe.
- 63 Zato okoliščina, da je gospodarski subjekt registriran ali da mu je izdana odobritev v državi članici, v kateri ima sedež, v okviru postopka oddaje javnega naročila, ki poteka v drugi državi članici, pomeni domnevo sposobnosti tega subjekta za opravljanje dejavnosti dobave in distribucije živil v zadnjenavedeni državi ter za izvedbo zadevnega naročila v njej.
- 64 Kot je navedla Komisija v odgovoru na pisno vprašanje Sodišča, se lahko nosilec dejavnosti posledično sklicuje na registracijo ali odobritev države članice, v kateri je obrat v živilskem sektorju, iz katerega je poslal svoja živila. To velja, ker morajo države članice vse obrate podvreči uradnemu nadzoru, uporabljati postopke, s katerimi se zagotavlja učinkovito izvajanje nadzora, in zagotoviti sodelovanje med pristojnimi organi različnih držav članic. Zato lahko v položaju, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, nosilec živilske dejavnosti, katerega obrat v državi članici, ki ni Republika Estonija, je registriran ali odobren v tej državi članici, dostavlja živila v Estonijo, ne da bi mu bilo treba pridobiti dodatno posebno dovoljenje.
- 65 V teh okoliščinah je treba poudariti, kot je to storila Komisija, da obveznost razpolaganja s skladiščem na estonskem ozemlju izhaja iz posebne zahteve v postopku oddaje javnega naročila iz zadeve v glavni stvari in ne iz Uredbe št. 852/2004.

66 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 2 in 46 Direktive 2004/18 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, na podlagi katere mora naročnik v obvestilu o javnem naročilu kot merilo za ugotavljanje usposobljenosti zahtevati, da ponudniki ob predložitvi ponudbe dokažejo, da so pri pristojnem organu države članice izvedbe zadevnega javnega naročila opravili registracijo ali pridobili odobritev, ki se zahteva z ureditvijo, ki se uporablja za dejavnost, ki je predmet tega naročila, čeprav so že registrirani v državi članici, v kateri imajo sedež, oziroma jim je bila tam izdana podobna odobritev.

Tretje vprašanje

67 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba načelo varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da se nanj lahko sklicuje naročnik, ki je v okviru postopka oddaje javnega naročila za uskladitev z nacionalno zakonodajo o živilih od ponudnikov zahteval, da so že ob predložitvi svoje ponudbe pri pristojnem organu države članice izvedbe naročila opravili registracijo ali pridobili odobritev.

68 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da v sporu o glavni stvari ministrstvo za socialne zadeve meni, da če bi mu bilo treba očitati, da je kršilo člena 2 in 46 Direktive 2004/18, bi morala na podlagi načela varstva legitimnih pričakovanj ta kršitev pravil Unije o oddaji javnih naročil ostati brez učinka, ker so revizorji ministrstva za finance pred sprejetjem sklepa o finančnem popravku z dne 30. oktobra 2018 dvakrat potrdili zahtevo, ki je bila naložena vsem ponudnikom, tudi tistim s sedežem v drugi državi članici kot Republiki Estoniji, in sicer naj ob predložitvi ponudbe predložijo obratovalno dovoljenje, ki ga je izdal urad za prehrano in veterino.

69 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča se lahko na načelo varstva legitimnih pričakovanj sklicuje le pravni subjekt, pri katerem je nacionalni upravni organ vzbudil utemeljena pričakovanja, ker mu je dal natančna, brezpogojna in skladna zagotovila, ki izhajajo iz pooblaščenih in zanesljivih virov (glej v tem smislu sodbo z dne 7. avgusta 2018, Ministru kabinets, C-120/17, EU:C:2018:638, točka 50 in navedena sodna praksa; z dne 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, točka 97, in z dne 19. decembra 2019, GRDF, C-236/18, EU:C:2019:1120, točka 46).

70 Vendar enotno pojmovanje države, ki prevladuje tako v mednarodnem javnem pravu kot v pravu Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 1996, Brasserie du pêcheur in Factortame, C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 34), že v osnovi izključuje, da bi se lahko nacionalni organ skliceval na načelo prava Unije v zvezi z varstvom legitimnih pričakovanj v sporu z drugim subjektom, ki se šteje za izraz države.

71 Tako se v okviru spora o glavni stvari ministrstvo za socialne zadeve ne more sklicevati na dejstvo, da je ministrstvo za finance že potrdilo prakso, ki je v nasprotju s pravom Unije, da bi se dopustilo nadaljevanje te prakse ali vsaj nevtralizirali njeni pretekli učinki.

72 Na tretje vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba načelo varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da se nanj ne more sklicevati naročnik, ki je v okviru postopka oddaje javnega naročila za uskladitev z nacionalno zakonodajo o živilih od ponudnikov zahteval, da so že ob predložitvi svoje ponudbe pri pristojnem organu države članice izvedbe naročila opravili registracijo ali pridobili odobritev.

Stroški

73 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Člena 2 in 46 Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, na podlagi katere mora naročnik v obvestilu o javnem naročilu kot merilo za ugotavljanje usposobljenosti zahtevati, da ponudniki ob predložitvi ponudbe dokažejo, da so pri pristojnem organu države članice izvedbe zadevnega javnega naročila opravili registracijo ali pridobili odobritev, ki se zahteva z ureditvijo, ki se uporablja za dejavnost, ki je predmet tega naročila, čeprav so že registrirani v državi članici, v kateri imajo sedež, oziroma jim je bila tam izdana podobna odobritev.**
- 2. Načelo varstva legitimnih pričakovanj je treba razlagati tako, da se nanj ne more sklicevati naročnik, ki je v okviru postopka oddaje javnega naročila za uskladitev z nacionalno zakonodajo o živilih od ponudnikov zahteval, da so že ob predložitvi svoje ponudbe pri pristojnem organu države članice izvedbe naročila opravili registracijo ali pridobili odobritev.**

Podpisi