



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 17. junija 2021 \*

„Predhodno odločanje – Javna naročila – Okvirni sporazum – Direktiva 2014/24/EU – Člen 5(5) – Člen 18(1) – Člena 33 in 49 – Priloga V, del C, točke 7, 8 in 10 – Izvedbena uredba (EU) 2015/1986 – Priloga II, rubriki II.1.5 in II.2.6 – Postopki oddaje naročil – Obveznost v obvestilu o javnem naročilu in specifikacijah navesti, na eni strani, ocenjeno količino ali ocenjeno vrednost in, na drugi strani, maksimalno količino ali maksimalno vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma – Načeli transparentnosti in enakega obravnavanja – Direktiva 89/665/EGS – Člen 2d(1) – Revizijski postopki oddaje javnih naročil – Neveljavnost pogodbe – Izključitev“

V zadevi C-23/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Klagenævnet for Udbud (komisija za pritožbe na področju javnih naročil, Danska) z odločbo z dne 16. januarja 2020, ki je na Sodišče prispela 17. januarja 2020, v postopku

**Simonsen & Weel A/S**

proti

**Region Nordjylland og Region Syddanmark,**

ob udeležbi

**Nutricia A/S,**

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 Simonsen & Weel A/S S. Troels Poulsen, advokat,
- za Region Nordjylland og Region Syddanmark T. Braad in H. Padkjær Sørensen, advokater,

\* Jezik postopka: danščina.

- za dansko vlado J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen in M. Wolff, agenti,
- za belgijsko vlado L. Van den Broeck in J.-C. Halleux, agenta,
- za nemško vlado J. Möller, R. Kanitz in S. Eisenberg, agenti,
- za estonsko vlado, N. Grünberg, agentka,
- za francosko vlado C. Mosser in E. de Moustier, agentki,
- za avstrijsko vlado A. Posch in J. Schmoll, agenta,
- za Evropsko komisijo P. Ondrůšek, H. Støvlbæk in L. Haasbeek, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 18(1) ter členov 33 in 49 Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65) ter točke 7 in točke 10(a) dela C Priloge V k tej direktivi ter člena 2d(1)(a) Direktive Sveta 92/13/EGS z dne 25. februarja 1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o uporabi pravil Skupnosti za oddajo javnih naročil podjetij na vodnem, energetske, transportnem in telekomunikacijskem področju (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 315), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 (UL 2014, L 94, str. 1) (v nadaljevanju: Direktiva 92/13).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Simonsen & Weel A/S na eni strani ter Region Nordjylland (regija Severna Jutlandija, Danska) in Region Syddanmark (regija Južna Danska) (v nadaljevanju: skupaj: Regiji) na drugi glede odločitve teh Regij, da skleneta okvirni sporazum z družbo Nutricia A/S.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

##### *Direktiva 2014/24*

- 3 V uvodnih izjavah od 59 do 62 Direktive 2014/24 je navedeno:
  - „(59) Na trgih javnega naročanja v Uniji se pojavlja močna težnja po združevanju povpraševanja javnih naročnikov z namenom doseganja ekonomije obsega, vključno z nižjimi cenami in transakcijskimi stroški, ter za izboljšanje in profesionalizacijo vodenja postopkov javnega naročanja. To se lahko doseže z združevanjem javnih naročil večjega števila vključenih javnih naročnikov ali pa z združevanjem naročil v smislu obsega in vrednosti v daljšem obdobju.

Vendar bi bilo treba združevanje in centralizacijo naročil skrbno spremljati, da se preprečita čezmerna koncentracija kupne moči in nedovoljeno dogovarjanje ter ohranijo transparentnost, konkurenca in možnosti [malih in srednjih podjetij] za dostop do trga.

(60) Pogosto se uporablja instrument okvirnih sporazumov, ki v Evropi velja za učinkovito tehniko javnega naročanja. Zato bi ga bilo treba ohraniti v glavnem nespremenjenega. Vendar je treba pojasniti nekaj vidikov, zlasti dejstvo, da javni naročniki ne bi smeli uporabljati okvirnih sporazumov, v katerih sami niso navedeni. V ta namen bi morali biti javni naročniki, podpisniki določenega okvirnega sporazuma, tako jasno navedeni že od samega začetka, in sicer z imenom ali kako drugače, na primer z omembo določene kategorije javnih naročnikov na jasno določenem geografskem območju, tako da je mogoče zadevne javne naročnike enostavno in nedvoumno opredeliti. Okvirni sporazum po sklenitvi prav tako ne bi smel biti odprt za sodelovanje novih gospodarskih subjektov. [...]

(61) [...]

Javni naročniki bi morali imeti dodatno prožnost pri javnem naročanju v skladu z okvirnimi sporazumi, ki so sklenjeni z več gospodarskimi subjekti in določajo vse pogoje.

[...] Okvirni sporazumi se ne bi smeli uporabljati neustrezno ali tako, da bi preprečevali, omejevali ali izkrivljali konkurenco. Javni naročniki v skladu s to direktivo ne bi smeli biti zavezani k javnemu naročanju gradenj, blaga ali storitev, vključenih v okvirni sporazum, v skladu s tem okvirnim sporazumom.

(62) Pojasniti bi bilo treba tudi, da se morajo naročila na podlagi okvirnega sporazuma sicer oddati pred koncem veljavnosti samega okvirnega sporazuma, ni pa potrebno, da bi bilo trajanje posameznega javnega naročila, ki temelji na okvirnem sporazumu, enako trajanju navedenega okvirnega sporazuma, saj je po potrebi lahko krajše ali daljše. [...]

Pojasniti bi bilo treba tudi, da lahko pride do izjemnih primerov, v katerih bi bilo treba dovoliti, da trajanje samih okvirnih sporazumov preseže štiri leta. Taki primeri, ki bi jih bilo treba ustrezno utemeljiti, zlasti s predmetom okvirnega sporazuma, se lahko pojavijo na primer, kadar gospodarski subjekt potrebuje opremo, katere amortizacijska doba je daljša od štirih let in ki mora biti na razpolago kadar koli v celotnem obdobju trajanja okvirnega sporazuma.“

4 Člen 5 te direktive, naslovljen „Metode za izračun ocenjene vrednosti javnih naročil“, v odstavku 5 določa:

„Za okvirne sporazume in dinamične nabavne sisteme je vrednost, ki se upošteva, najvišja ocenjena vrednost (brez [davka na dodano vrednost (DDV)]) vseh javnih naročil, predvidenih za celotno trajanje okvirnega sporazuma ali dinamičnega nabavnega sistema.“

5 Člen 18 navedene direktive, ki ureja „[n]ačela javnega naročanja“, v odstavku 1, prvi pododstavek, določa:

„Javni naročniki obravnavajo gospodarske subjekte enako in nediskriminatorno ter delujejo transparentno in sorazmerno.“

6 Člen 33 Direktive 2014/24, naslovljen „Okvirni sporazumi“, določa:

„1. Javni naročniki lahko sklenejo okvirne sporazume, če uporabijo postopke iz te direktive.

Okvirni sporazum pomeni sporazum med enim ali več javnimi naročniki in enim ali več gospodarskimi subjekti, katerega predmet je določitev pogojev, s katerimi se uredijo naročila, ki se oddajo v posameznem obdobju, zlasti v zvezi s ceno in, če je ustrezno, predvideno količino.

Veljavnost okvirnega sporazuma ni daljša od štirih let, razen v izjemnih primerih, ki se ustrezno utemeljijo, zlasti s predmetom okvirnega sporazuma.

2. Naročila na podlagi okvirnega sporazuma se oddajo v skladu s postopki iz tega odstavka ter odstavkov 3 in 4.

[...]

Z naročili, oddanimi na podlagi okvirnega sporazuma, se nikakor ne smejo bistveno spremeniti pogoji iz navedenega okvirnega sporazuma, zlasti ne v primeru iz odstavka 3.

3. Če se okvirni sporazum sklene z enim samim gospodarskim subjektom, se naročila na podlagi navedenega sporazuma oddajo v skladu s pogoji iz okvirnega sporazuma.

[...]“

7 Člen 49 te direktive, naslovljen „Obvestila o javnem naročilu“, določa:

„Obvestila o javnem naročilu se uporabljajo kot sredstvo za objavo javnega razpisa pri vseh postopkih brez poseganja v drugi pododstavek člena 26(5) in člen 32. Obvestila o javnem naročilu vsebujejo informacije, določene v delu C Priloge VI, in se objavijo v skladu s členom 51.“

8 Člen 53 navedene direktive, naslovljen „Dostopnost dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila v elektronski obliki“, v odstavku 1, prvi pododstavek, določa:

„Javni naročniki od datuma objave obvestila v skladu s členom 51 ali datuma, ko je bilo poslano povabilo k potrditvi interesa, z elektronskimi sredstvi omogočijo neomejen, popoln, neposreden in brezplačen dostop do dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila. V besedilu obvestila ali povabila k potrditvi interesa se navede spletni naslov, na katerem je dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila dostopna.“

9 Člen 72 Direktive 2014/24, naslovljen „Spremembe pogodb o izvedbi javnih naročil med njihovo veljavnostjo“, določa:

„1. Pogodbe o izvedbi javnih naročil in okvirni sporazumi se lahko spremenijo brez novega postopka javnega naročanja v skladu s to direktivo v katerem koli od naslednjih primerov:

[...]

(e) spremembe ne glede na njihovo vrednost niso bistvene v smislu odstavka 4.

Javni naročniki, ki so spremenili pogodbo o izvedbi javnega naročila v primerih iz točk (b) in (c) tega odstavka, v Uradnem listu Evropske unije o tem objavijo obvestilo. Tako obvestilo vsebuje informacije, določene v delu G Priloge V, in se objavi v skladu s členom 51.

[...]

4. Sprememba pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma med njegovo veljavnostjo se šteje za bistveno v smislu točke (e) odstavka 1, če se zaradi te spremembe pogodba ali okvirni sporazum znatno razlikuje od prvotno oddanega javnega naročila ali prvotno sklenjenega sporazuma. Brez poseganja v odstavka 1 in 2 se sprememba v vsakem primeru šteje za bistveno, če je izpolnjen vsaj eden od naslednjih pogojev:

- (a) sprememba uvaja pogoje, ki bi, če bi bili del prvotnega postopka naročanja, omogočili udeležbo drugih kandidatov kot tistih, ki so bili prvotno izbrani, ali sprejem druge ponudbe kot tiste, ki je bila prvotno izbrana, ali pa bi k sodelovanju v postopku javnega naročanja pritegnili še druge udeležence;
- (b) sprememba spreminja ekonomsko ravnotežje pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma v korist izvajalca na način, ki ni bil predviden v prvotni pogodbi ali okvirnem sporazumu;
- (c) zaradi spremembe je znatno razširjen obseg pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma;
- (d) drug gospodarski subjekt zamenja prvotnega izvajalca v primerih, ki niso navedeni v točki (d) odstavka 1.

5. Za spremembe določb pogodbe o izvedbi javnega naročila ali okvirnega sporazuma med njegovo veljavnostjo, ki niso navedene v odstavkih 1 in 2, je potreben nov postopek javnega naročanja v skladu s to direktivo.“

10 Člen 91 te direktive določa:

„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)] se razveljavi z učinkom od 18. aprila 2016.

Sklicevanje na razveljavljeno direktivo se šteje kot sklicevanje na to direktivo in se bere v skladu s korelacijsko tabelo iz Priloge XV.“

11 V Prilogi V k navedeni direktivi so navedene „[i]nformacije, ki jih je treba navesti v obvestilih“. V delu B te priloge so določene „[i]nformacije, ki jih je treba navesti v predhodnih informativnih obvestilih“. V naslovu II tega dela so naštetje „[d]odatne informacije, ki jih je treba navesti, kadar se obvestilo uporablja kot sredstvo za objavo javnega razpisa (člen 48(2))“.

12 Med temi informacijami je tudi informacija iz točke 7 tega naslova II, ki je opredeljena tako:

„Ocena skupnega obsega javnega naročila oziroma javnih naročil, če je znana; kadar je naročilo razdeljeno na sklope, se te informacije navedejo za vsak sklop.“

13 V delu C navedene Priloge V so naštetje „[i]nformacije, ki jih je treba navesti v obvestilu o javnem naročilu (iz člena 49)“:

„[...]

2. Elektronski ali spletni naslov, na katerem bo dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila brezplačno, neomejeno, v celoti in neposredno na voljo.

[...]

[...]

5. Kode CPV; če je javno naročilo razdeljeno na sklope, se te informacije navedejo za vsak sklop.

[...]

7. Opis postopka javnega naročanja: vrsta in obseg gradnje, vrsta in količina oziroma vrednost blaga, vrsta in obseg storitev. Če je javno naročilo razdeljeno na sklope, se te informacije navedejo za vsak sklop. Po potrebi opis morebitnih opcij.

8. Ocena razvrstitve po skupnem obsegu [skupnega velikostnega reda] javnega naročila oziroma javnih naročil; če je javno naročilo razdeljeno na sklope, se te informacije navedejo za vsak sklop.

[...]

10. Časovni okvir za dobavo blaga oziroma izvedbo gradenj ali storitev in po možnosti trajanje javnega naročila.

(a) Pri okvirnem sporazumu navedba načrtovanega trajanja okvirnega sporazuma, pri čemer so po potrebi navedeni razlogi za kakršno koli trajanje, daljše od štirih let; po možnosti navedba vrednosti ali razvrstitve po obsegu [velikostnega reda] ter pogostosti javnih naročil, ki bodo oddana, število in po potrebi predlagano največje število sodelujočih gospodarskih subjektov.

[...]

[...]“

#### *Izvedbena uredba (EU) 2015/1986*

- 14 Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/1986 z dne 11. novembra 2015 o standardnih obrazcih za objavo obvestil na področju javnega naročanja in razveljavitvi Izvedbene Uredbe (EU) št. 842/2011 (UL 2015, L 296, str. 1) v Prilogi II vsebuje standardni obrazec, v katerem so navedene različne rubrike, ki jih javni naročnik ali naročnik lahko izpolni oziroma mora izpolniti, odvisno od primera.
- 15 Oddelek II tega obrazca, naslovljen „Predmet“ naročila, razlikuje med „[o]bsegom naročila“ in njegovim „[o]pisom“.
- 16 Med rubrikami v zvezi z obsegom naročila je rubrika II.1.5, naslovljena „Ocenjena skupna vrednost“. Ta rubrika napotuje na opombo št. 2 tega obrazca, v kateri je naveden pogojni odvisnik „če se uporablja“. Javni naročnik ali naročnik mora v navedeni rubriki navesti vrednost naročila brez DDV in uporabljeno denarno enoto, pri čemer je pojasnjeno, da je „v primeru okvirnih sporazumov ali dinamičnih nabavnih sistemov – [ta vrednost] ocenjena skupna najvišja vrednost za celotno obdobje trajanja okvirnega sporazuma ali dinamičnega nabavnega sistema“.
- 17 Med rubrikami v zvezi z opisom naročila je rubrika II.2.1, v kateri se navede „[n]aslov“ naročila. Ta rubrika vsebuje pododdelek „Št. sklopa“, na katerega se tudi nanaša opomba 2, v kateri je navedeno, „če se uporablja“.
- 18 V rubriki II.2.6, naslovljeni „ocenjena vrednost“, mora javni naročnik navesti vrednost naročila brez DDV in uporabljeno denarno enoto, spodaj pa je pojasnjeno, da je „za okvirne sporazume ali dinamične nabavne sisteme – [ta vrednost] najvišja ocenjena skupna vrednost za celotno trajanje tega sklopa“.

*Direktiva 89/665/EGS*

- 19 Direktiva Sveta z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje (89/665/EGS) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 246), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/23 (v nadaljevanju: Direktiva 89/665), se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, ker se je rok za prenos zadnjenavedene direktive iztekel 18. aprila 2016.
- 20 Direktiva 89/665 v prvotni različici je bila že prej spremenjena z Direktivo 2007/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 (UL 2007, L 335, str. 31). V uvodnih izjavah 13, 14 in 17 Direktive 2007/66 je navedeno:

„(13) Z namenom boja proti nezakoniti oddaji naročil na podlagi neposrednega dogovora, kar je Sodišče [Evropske unije] opredelilo kot najhujšo kršitev zakonodaje [Unije] na področju javnih naročil s strani naročnika, bi bilo treba predvideti učinkovito, sorazmerno in odvračilno kazen. Zato bi bilo treba naročila, ki izvirajo iz nezakonite oddaje na podlagi neposrednega dogovora, načeloma šteti za neveljavna. Neveljavnost ne bi smela biti samodejna, temveč bi jo moral potrditi neodvisni revizijski organ ali pa bi morala biti rezultat njegove odločitve.

(14) Neveljavnost je najučinkovitejši način ponovne vzpostavitve konkurenčnosti in ustvarjanja novih poslovnih priložnosti za tiste gospodarske subjekte, ki jim je bila priložnost za konkuriranje nezakonito odvzeta. Oddaja naročil na podlagi neposrednega dogovora v smislu te direktive bi morala zajemati vsako oddajo naročila, ki ni bila predmet predhodnega obvestila o naročilu v Uradnem listu Evropske unije, v smislu Direktive 2004/18/ES. To je v skladu s postopkom oddaje javnega naročila brez predhodnega javnega razpisa v smislu Direktive 2004/17/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19)].

[...]

(17) Revizijski postopek bi moral biti na voljo vsaj vsaki osebi, ki ima ali je imela interes, da bi dobila določeno naročilo, in ki je bila oškodovana ali pa ji grozi oškodovanje zaradi domnevne kršitve.“

- 21 Člen 1 Direktive 89/665, naslovljen „Področje uporabe in zagotovitev revizijskih postopkov“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja za javna naročila iz Direktive [2014/24], razen če so takšna naročila izključena v skladu s členi 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 in 37 navedene direktive.

[...]

Naročila v smislu te direktive zajemajo javna naročila, okvirne sporazume, koncesije za gradnje in storitve in dinamične nabavne sisteme.

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da se v zvezi z naročili s področja uporabe Direktive [2014/24] ali Direktive [2014/23] zagotovi učinkovita in zlasti čim hitrejša revizija odločitev, ki so jih sprejeli naročniki, skladno s pogoji, določenimi v členih 2 do 2f te direktive, ker je bila s takšnimi odločitvami kršeno pravo Unije na področju javnih naročil ali nacionalni predpisi o prenosu tega prava.“

22 Člen 2d Direktive 89/665, naslovljen „Neveljavnost“, v odstavku 1 določa:

„Države članice zagotovijo, da naročilo za neveljavno razglasi revizijski organ, neodvisen od naročnika, oziroma da je neveljavnost naročila rezultat odločitve takšnega revizijskega organa v katerem koli od naslednjih primerov:

(a) če je naročnik oddal naročilo brez predhodne objave obvestila o naročilu v Uradnem listu Evropske unije, kadar to ni dovoljeno v skladu z Direktivo 2014/24/EU ali Direktivo 2014/23/EU;

[...]“

#### *Direktiva 92/13*

23 Člen 1 Direktive 92/13, naslovljen „Področje uporabe in zagotovitev revizijskih postopkov“, v odstavku 1, prvi in drugi pododstavek, določa:

„Ta direktiva se uporablja za javna naročila iz Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL 2014, L 94, str. 243)], razen če so takšna naročila izključena v skladu s členi 18 do 24, 27 do 30, 34 ali 55 navedene direktive.

Javna naročila v smislu te direktive zajemajo javna naročila blaga, gradenj in storitev, koncesije za gradnje in storitve, okvirne sporazume ter dinamične nabavne sisteme.“

24 Besedilo člena 2d(1)(a) Direktive 92/13 je enako besedilu člena 2d(1)(a) Direktive 89/665.

#### *Dansko pravo*

##### *Zakon o javnem naročanju*

25 Udbudsloven, lov nr. 1564 (zakon št. 1564 o javnem naročanju) z dne 15. decembra 2015 v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o javnem naročanju), s katerim je bila Direktiva 2014/24 prenesena v dansko pravo, vsebuje naslov I, „Splošne določbe“, ki vsebuje člene od 1 do 38 tega zakona.

26 Člen 2 navedenega zakona, naslovljen „Splošna načela“, v odstavku 1 določa:

„V zvezi z javnimi naročili iz naslovov od II do IV javni naročnik ravna v skladu z načeli enakega obravnavanja, transparentnosti in sorazmernosti.“

27 Člen 24 istega zakona vsebuje med drugim te opredelitve:

„[...]“

(24) ‚javna naročila‘ so odplačne pogodbe, sklenjene v pisni obliki med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več javnimi naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobava blaga ali izvajanje storitev;

[...]



(30) „okvirni sporazum“ je sporazum, sklenjen med enim ali več javnimi naročniki in enim ali več gospodarskimi subjekti, ki določa pogoje za naročila, oddana v določenem obdobju, zlasti kar zadeva predvidene cene in količine.“

28 Naslov II zakona o javnem naročanju, ki se nanaša na „[j]avna naročila, katerih vrednost presega prag“, vsebuje člene od 39 do 185 tega zakona.

29 Člen 56 tega zakona določa:

„V odprtem postopku lahko vsak gospodarski subjekt predloži ponudbo na podlagi obvestila o javnem naročilu. Obvestilo o javnem naročilu vsebuje informacije, določene v Prilogi V, del C, k direktivi [2014/24]. Javni naročnik uporabi standardni obrazec iz člena 128(3) tega zakona.“

30 Člen 128 navedenega zakona določa:

„1. Javni naročnik kot sredstvo za objavo javnega razpisa uporabi obvestilo o javnem naročilu za vse postopke razen za postopek s pogajanjem brez predhodne objave [...]

2. Obvestila o javnem naročilu vsebujejo informacije, določene v Prilogi V, del C, k direktivi [2014/24] [...]

3. Obvestilo o javnem naročilu se oblikuje po vzoru standardnih obrazcev, ki jih pripravi Evropska komisija, se pošlje Uradu za publikacije Evropske unije po elektronski pošti in se objavi v skladu s Prilogo VIII k Direktivi [2014/24] [...]

[...]“

#### *Zakon o revizijski komisiji za javna naročila*

31 Lov om Klagenævnet for Udbud, lovbekendtgørelse nr. 593 (zakon o revizijski komisiji za javna naročila, odlok o kodifikaciji št. 593) z dne 2. junija 2016 (v nadaljevanju: zakon o revizijski komisiji za javna naročila), s katerim se izvaja Direktiva 92/13, v členu 17(1), točka 1, določa:

„Javno naročilo iz naslova II ali III zakona o javnem naročanju ali Direktive [2014/25] se razglasi za neveljavno, kadar:

(1) je javni naročnik v nasprotju z zakonom o javnem naročanju ali v nasprotju s pravili EU na področju oddaje javnih naročil sklenil pogodbo brez predhodne objave obvestila o javnem naročilu v *Uradnem listu Evropske unije*, razen v primerih iz člena 4,

[...]“

#### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

32 Regiji sta z obvestilom o javnem naročilu z dne 30. aprila 2019 začeli odprti postopek oddaje javnega naročila v smislu Direktive 2014/24 z namenom sklenitve štiriletnega okvirnega sporazuma med regijo Severno Jutlandijo in enim samim gospodarskim subjektom za nakup opreme, ki omogoča hranjenje po sondi, namenjene pacientom na domu in ustanovam.

33 V obvestilu o javnem naročilu je bilo pojasnjeno, da regija Južna Danska sodeluje le „opcijsko“ in da morajo kandidati predložiti ponudbe za „vse sklope naročila“.

- 34 Poleg tega to obvestilo ni vsebovalo niti informacij o ocenjeni vrednosti naročila, okvirnem sporazumu za regijo Severno Jutlandijo ali o opciji za regijo Južno Dansko, niti informacij o maksimalni vrednosti okvirnih sporazumov ali o ocenjeni ali maksimalni količini blaga, katerega nakup je bil predviden v okvirnih sporazumih.
- 35 Kot je namreč razvidno iz priloge 3 k temu razpisu, so „navedene ocene in pričakovane količine potrošnje samo izraz projekcij javnega naročnika glede uporabe dobav, ki so predmet naročila. Javni naročnik se torej na podlagi okvirnega sporazuma ne zavezuje, da bo prevzel dobavo določene količine blaga ali kupil blago za določen znesek. Drugače povedano, dejanska poraba se lahko izkaže za večjo ali manjšo od projekcij.“ Okvirnega sporazuma prav tako ni bilo mogoče šteti za izključnega, tako da je lahko javni naročnik podobno blago kupil pri drugih dobaviteljih ob upoštevanju pravil, ki urejajo javna naročila.
- 36 Regiji sta 9. avgusta 2019 odločili, da je najugodnejša ponudba družbe Nutricia in da se naročilo odda tej družbi. Družba Simonsen redov Weel je 19. avgusta 2019 pri Klagenævnet for Udbud (revizijska komisija za javna naročila, Danska) vložila zahtevek za revizijo, da bi dosegla razveljavitev te odločitve.
- 37 Ker ta komisija temu zahtevku ni priznala odločilnega učinka, je regija Severna Jutlandija z izbranim ponudnikom sklenila okvirni sporazum. Regija Južna Danska ni uveljavila opcije, ki jo ima.
- 38 Družba Simonsen & Weel v utemeljitev svojega zahtevka na prvem mestu navaja, da sta Regiji s tem, da v obvestilu o javnem naročilu nista navedli ocenjene količine ali ocenjene vrednosti blaga, ki ga je treba dobaviti na podlagi okvirnega sporazuma iz postopka v glavni stvari, kršili zlasti člen 49 Direktive 2014/24, načeli enakega obravnavanja in transparentnosti, določeni v členu 18(1) te direktive, ter točko 7 dela C Priloge V k navedeni direktivi.
- 39 Na drugem mestu, Regiji naj bi morali navesti maksimalno količino blaga, ki ga je mogoče kupiti na podlagi okvirnega sporazuma, ali maksimalno skupno vrednost tega blaga, sicer bi ta okvirni sporazum lahko umetno delili ves čas njegovega trajanja, kar naj bi bilo v nasprotju s sodno prakso, ki izhaja iz sodbe z dne 19. decembra 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust in Coopservice* (C-216/17, EU:C:2018:1034).
- 40 Kar zadeva navedbo ocenjene količine ali vrednosti, regiji zlasti ugovarjata, da obveznost v obvestilu o javnem naročilu navesti obseg ali določeno vrednost ne velja za okvirne sporazume. Iz člena 33(1) Direktive 2014/24 naj bi izhajalo, da se predvidene količine lahko navedejo, „če je ustrezno“, kar naj bi pomenilo, da je taka navedba za javnega naročnika neobvezna.
- 41 Kar zadeva navedbo maksimalne količine blaga, ki ga je mogoče kupiti na podlagi okvirnega sporazuma, ali njegove maksimalne skupne vrednosti, Regiji trdita, da je rešitev iz sodbe z dne 19. decembra 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust in Coopservice* (C-216/17, EU:C:2018:1034), omejena na položaje, v katerih javni naročnik deluje za račun drugih javnih naročnikov, ki niso neposredno stranke okvirnega sporazuma, v obravnavani zadevi pa naj ne bi bilo tako. Poleg tega naj bi iz te sodbe izhajalo, da sta načeli transparentnosti in enakega obravnavanja spoštovani, če je skupni obseg storitev naveden v samem okvirnem sporazumu ali drugem dokumentu o naročilu.
- 42 Poleg tega naj bi bilo v primeru javnega razpisa, ki se nanaša na okvirni sporazum, odločilno, ali je bil sklenjen tudi za račun drugih javnih naročnikov, kar naj bi izhajalo tudi iz uvodnih izjav od 59 do 62 Direktive 2014/24. Zahteve po navedbi maksimalne količine ali maksimalne vrednosti, navedene v točki 61 sodbe z dne 19. decembra 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust in Coopservice* (C-216/17, EU:C:2018:1034), naj ne bi bilo mogoče razširiti na primere, ki niso primerljivi s primerom iz te zadeve. V obravnavani zadevi pa Regiji trdita, da se je naročilo

nanašalo na neizključni in nedvostranski okvirni sporazum ter da v času javnega razpisa nista vedeli za obseg potreb po konkretnem nakupu ali za raven cen za „posamezna naročila“. Zato naj ne bi mogli zanesljivo oceniti vrednosti okvirnega sporazuma.

- 43 Zato se Klagenævnet for Udbud (revizijska komisija za javna naročila) sprašuje, ali je mogoče za spor o glavni stvari po analogiji uporabiti rešitev iz sodbe z dne 19. decembra 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust in Coopservice* (C-216/17, EU:C:2018:1034), glede na posebne okoliščine zadeve, v kateri je bila izdana ta sodba, in to, da se Direktiva 2014/24, kar zadeva okvirni sporazum, razlikuje – resda le v podrobnostih – od Direktive 2004/18, ki se je uporabljala v navedeni zadevi. Njeni dvomi se nanašajo zlasti na vprašanje, ali bi bilo treba zgornjo mejo določiti tako z maksimalno količino kot tudi z maksimalno vrednostjo blaga, ki ga je mogoče kupiti na podlagi okvirnega sporazuma, in ali bi bilo treba ta maksimum določiti „v startu“, to je v obvestilu o javnem naročilu – kjer bi bil torej enak ocenjeni vrednosti – in/ali v specifikacijah, ali pa zadostuje, da se maksimum prvič določi šele v okvirnem sporazumu, torej ob koncu postopka javnega razpisa. Nazadnje se predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba, če javni naročnik te zgornje meje ne bi pravilno navedel, v skladu s členom 2d Direktive 92/13 okvirni sporazum, sklenjen na tej podlagi, izenačiti s položajem, v katerem ni bilo objavljeno obvestilo o javnem naročilu, in ga zato opredeliti za neveljavnega.
- 44 V teh okoliščinah je Klagenævnet for Udbud (revizijska komisija za javna naročila) prekinila odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložila ta vprašanja:
- „1. (a) Ali je treba načeli enakega obravnavanja in transparentnosti, navedeni v členu 18(1) [Direktive 2014/24], in člen 49 [Direktive 2014/24] v povezavi s točkama 7 in 10(a) dela C Priloge V k Direktivi 2014/24 razlagati tako, da mora obvestilo o javnem naročilu v primeru, kot je v obravnavani zadevi, vsebovati informacije o ocenjeni količini in/ali ocenjeni vrednosti dobav na podlagi okvirnega sporazuma, na katerega se nanaša razpis?
  - (b) Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, se Sodišče sprašuje še, ali je treba zgoraj navedene določbe razlagati tako, da je treba informacije navesti glede na okvirni sporazum (a), kot celoto in/ali (b) glede na prvotnega javnega naročnika, ki je navedel svojo namero o sklenitvi sporazuma na podlagi povabila k predložitvi ponudb (v obravnavani zadevi regija Severna Jutlandija) in/ali (c) glede na prvotnega javnega naročnika, ki je navedel le, da sodeluje pri eni opciji (v obravnavani zadevi regija Južna Danska).
2. (a) Ali je treba načeli enakega obravnavanja in transparentnosti, navedeni v členu 18(1) [Direktive 2014/24], ter člena 33 in 49 [Direktive 2014/24] v povezavi s točkama 7 in 10(a) dela C Priloge V k Direktivi 2014/24 razlagati tako, da morata biti v obvestilu o javnem naročilu ali v specifikacijah navedeni maksimalna količina in/ali maksimalna vrednost dobav na podlagi okvirnega sporazuma, na katerega se nanaša razpis, da sporni okvirni sporazum tako ne bo več imel kakršnega koli učinka, ko je navedena zgornja meja dosežena?
  - (b) Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, se Sodišču postavlja tudi vprašanje, ali je treba zgoraj navedene določbe razlagati tako, da je treba zgornjo največjo omejitev navesti glede na okvirni sporazum (a) kot celoto in/ali (b) glede na prvotnega javnega naročnika, ki je navedel svojo namero o sklenitvi sporazuma na podlagi povabila k predložitvi ponudb (v obravnavani zadevi regija Severna Jutlandija) in/ali (c) glede na prvotnega javnega naročnika, ki je navedel le, da sodeluje pri eni opciji (v obravnavani zadevi regija Južna Danska).
3. Če je dogovor na prvo in/ali drugo vprašanje pritrdilen, se Sodišče prosi še – kolikor je to upoštevno za vsebino navedenih odgovorov – naj odgovori na vprašanje: ali je treba člen 2d(1)(a) [Direktive 92/13] v povezavi s členoma 33 in 49 [Direktive 2014/24] ter s točkama 7 in 10(a) dela C Priloge V k Direktivi 2014/24 razlagati tako, da pogoj, da je „naročnik oddal naročilo brez predhodne objave obvestila v Uradnem listu Evropske unije“, zajema primer, kot je v obravnavani zadevi, ko je javni naročnik objavil obvestilo o javnem naročilu v Uradnem listu Evropske unije, ki se nanaša na predviden okvirni sporazum, vendar

- (a) obvestilo o javnem naročilu ne izpolnjuje zahteve po navedbi ocenjene količine in/ali ocenjene vrednosti dobav na podlagi okvirnega sporazuma, na katerega se nanaša razpis, saj je zadevna ocena navedena v specifikacijah, in
- (b) je javni naročnik kršil zahtevo, da mora v obvestilu o javnem naročilu ali v razpisni dokumentaciji navesti maksimalno količino in/ali maksimalno vrednost dobav na podlagi okvirnega sporazuma, na katerega se nanaša povabilo k predložitvi ponudb?“

## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Prvo vprašanje, točka (a), in drugo vprašanje, točka (a)*

- 45 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, točka (a), in z drugim vprašanjem, točka (a), v bistvu sprašuje, ali je treba člen 49 Direktive 2014/24, točki 7 in 8 ter točko 10(a) dela C Priloge V k tej direktivi v povezavi s členom 33 navedene direktive ter načeloma enakega obravnavanja in transparentnosti, določenima v členu 18(1) te direktive, razlagati tako, da mora biti v obvestilu o javnem naročilu navedena ocenjena količina in/ali vrednost ter maksimalna količina in/ali vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma, ter da navedeni okvirni sporazum, ko je ta zgornja meja dosežena, preneha veljati.
- 46 Spomniti je treba, da v skladu s členom 33(1), drugi pododstavek, Direktive 2014/24 okvirni sporazum pomeni sporazum med enim ali več javnimi naročniki in enim ali več gospodarskimi subjekti, katerega predmet je določitev pogojev, s katerimi se uredijo naročila, ki se oddajo v posameznem obdobju, zlasti v zvezi s ceno in, če je ustrezno, predvideno količino. Prvi pododstavek tega odstavka določa, da javni naročniki lahko sklenejo okvirne sporazume, če uporabijo postopke iz navedene direktive.
- 47 Člen 49 Direktive 2014/24 določa, da se obvestila o javnem naročilu uporabljajo kot sredstvo za objavo javnega razpisa pri vseh postopkih brez poseganja v drugi pododstavek člena 26(5) in člen 32 te direktive. Ta obvestila vsebujejo informacije, določene v delu C Priloge VI k navedeni direktivi, in se objavijo v skladu s členom 51 iste direktive.
- 48 Iz tega sledi, da se člen 49 Direktive 2014/24 in s tem del C Priloge V k tej direktivi uporabljata za okvirne sporazume.
- 49 V zvezi s tem je mogoče iz nekaterih določb Direktive 2014/24, če se obravnavajo ločeno, razumeti, da ima javni naročnik diskrecijsko pravico glede možnosti, da v javnem razpisu navede maksimalno vrednost izdelkov, ki se dobavijo na podlagi okvirnega sporazuma.
- 50 V točki 8 dela C Priloge V k Direktivi 2014/24 je navedeno, da mora javni naročnik v okviru informacij, ki morajo biti navedene v obvestilu o javnem naročilu, navesti oceno skupnega velikostnega reda javnega naročila oziroma javnih naročil, in da mora te informacije, če je javno naročilo razdeljeno na sklope, navesti za vsak sklop. Sklicevanje zgolj na „velikostni red“ namesto na točno opredeljeno vrednost kaže na to, da je lahko ocena, ki se zahteva od javnega naročnika, približna.
- 51 V točki 10 tega dela C, ki se nanaša na informacije o časovnem okviru za dobavo blaga oziroma izvedbo gradenj ali storitev in po možnosti za trajanje javnega naročila, je v točki (a), posvečeni specifično okvirnim sporazumom, navedeno, da mora javni naročnik, kolikor je mogoče, navesti vrednost ali velikostni red in pogostost naročil, ki bodo oddana. Iz tega izhaja, da se v skladu s to določbo to, da javni naročnik navede vrednost ali velikostni red in pogostost naročil, ki bodo oddana, ne zahteva v vseh okoliščinah.

- 52 Tudi člen 33(1), drugi pododstavek, Direktive 2014/24 določa, da je predmet okvirnega sporazuma, „če je ustrezno“, določitev načrtovane količine. Ta določba, ki se specifično nanaša na količine proizvodov, ki se dobavijo, z uporabo pogojnega odvisnika „če je ustrezno“ določa, da morajo biti te količine, kolikor je mogoče, določene v okvirnem sporazumu. Iz standardnega obrazca iz Priloge II k Izvedbeni uredbi 2015/1986 je razvidno tudi, da javni naročnik ni zavezan izpolniti rubrike II.1.5, naslovljene „Ocenjena skupna vrednost“, saj je to vrednost mogoče pojasniti, „če se uporablja“, kot je razvidno iz napotila, navedenega v tej rubriki, na opombo št. 2 tega obrazca.
- 53 Iz navedenega izhaja, da zgolj dobesedna razlaga navedenih določb ne omogoča določne ugotovitve, ali mora biti v obvestilu o javnem naročilu navedena ocenjena količina in/ali vrednost ter maksimalna količina in/ali vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma.
- 54 Vendar glede na načeli enakega obravnavanja in transparentnosti iz člena 18(1) Direktive 2014/24 ter glede na splošno sistematiko te direktive ni mogoče dopustiti, da javni naročnik v obvestilu o javnem naročilu ne navede maksimalne vrednosti blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma.
- 55 Iz drugih določb Direktive 2014/24 namreč izhaja, da mora javni naročnik določiti vsebino okvirnega sporazuma, ki ga namerava skleniti.
- 56 Prvič, člen 5 te direktive, ki se nanaša na metode za izračun ocenjene vrednosti naročila, v odstavku 5 določa, da je pri okvirnih sporazumih vrednost, ki se upošteva, ocenjena maksimalna vrednost, brez DDV, vseh javnih naročil, predvidenih za celotno trajanje okvirnega sporazuma.
- 57 Ker pa mora javni naročnik določiti ocenjeno maksimalno vrednost, brez DDV, vseh naročil, predvidenih za celotno obdobje okvirnega sporazuma, lahko to vrednost sporoči ponudnikom.
- 58 Sodišče se je poleg tega oprlo zlasti na člen 9(9) Direktive 2004/18, katerega besedilo je enako besedilu člena 5(5) Direktive 2014/24, da je v točki 60 sodbe z dne 19. decembra 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust in Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034)*, ugotovilo, da mora javni naročnik, ki je prvotna stranka okvirnega sporazuma – čeprav ga zavezuje le obveznost prizadevanja, kar zadeva določanje vrednosti in pogostosti vsakega prihodnjega naročila, ki ga je treba oddati – v zvezi s samim okvirnim sporazumom nujno opredeliti skupno količino, in torej maksimalno količino in/ali vrednost, del katere so lahko poznejša naročila.
- 59 Drugič, v skladu s točko 7 dela C Priloge V k Direktivi 2014/24 mora javni naročnik v okviru informacij, ki jih je treba navesti v obvestilu o javnem naročilu, opisati naročilo in pri tem navesti količino ali vrednost dobav, ki bodo zajete z okvirnim sporazumom kot celoto. Te obveznosti namreč ni mogoče izpolniti brez navedbe vsaj maksimalne količine in/ali vrednosti teh dobav.
- 60 Poleg tega mora javni naročnik, kadar mora izpolniti obrazec iz Priloge II k Izvedbeni uredbi 2015/1986, v rubriki II.2.6 tega obrazca, ki se nanaša na ocenjeno vrednost, navesti maksimalno skupno vrednost za celotno trajanje posameznega sklopa.
- 61 Poleg tega je treba poudariti, da se temeljna načela prava Unije, kot sta načeli enakega obravnavanja in transparentnosti, uporabljajo ob sklenitvi okvirnega sporazuma, kar je razvidno iz člena 33(1), prvi pododstavek, Direktive 2014/24. Tako načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije kot tudi načelo transparentnosti, ki iz njiju izhaja, zahtevajo, da so vsi pogoji in pravila postopka oddaje javnega naročila v obvestilu o javnem naročilu ali v specifikacijah navedeni jasno, natančno in nedvoumno, da lahko, prvič, vsi razumno obveščeni in običajno skrbni ponudniki natančno razumejo njihov pomen in jih lahko enako razlagajo ter, drugič, javni naročnik dejansko preveri, ali ponudbe ponudnikov ustrezajo merilom, ki veljajo za zadevno naročilo (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust in Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, točka 63*).

- 62 Načeli transparentnosti in enakega obravnavanja gospodarskih subjektov, zainteresiranih za sklenitev okvirnega sporazuma, ki sta med drugim določeni v členu 18(1) Direktive 2014/24, bi bili namreč kršeni, če javni naročnik, ki je prvotna stranka okvirnega sporazuma, ne bi navedel maksimalne vrednosti ali količine, na katero se tak sporazum nanaša (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust in Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, točka 64).
- 63 V zvezi s tem je to, da javni naročnik navede ocenjeno količino in/ali vrednost ter maksimalno količino in/ali vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma, za ponudnika zelo pomembno, saj lahko na podlagi te ocene presodi svojo zmožnost izpolniti obveznosti, ki izhajajo iz tega okvirnega sporazuma.
- 64 Poleg tega, če ocenjena maksimalna vrednost ali količina, na katero se tak dogovor nanaša, ne bi bila navedena ali če taka navedba ne bi bila pravno zavezujoča, javnemu naročniku te maksimalne količine ne bi bilo treba upoštevati. Nato bi bilo mogoče uveljavljati pogodbeno odgovornost izbranega ponudnika za neizvedbo okvirnega sporazuma, če mu ne bi uspelo dobaviti količin, ki bi jih zahteval javni naročnik, tudi če bi te količine presegle maksimalno količino iz obvestila o javnem naročilu. Tak položaj pa bi bil v nasprotju z načelom transparentnosti iz člena 18(1) Direktive 2014/24.
- 65 Poleg tega bi bilo mogoče načelo transparentnosti kršiti dlje časa, ker je mogoče okvirni sporazum, kot izhaja iz člena 33(1), tretji pododstavek, te direktive, skleniti za obdobje do štirih let ali celo dlje v izjemnih primerih, ki se ustrezno utemeljijo, zlasti s predmetom okvirnega sporazuma. Poleg tega, kot je navedeno v uvodni izjavi 62 navedene direktive, se morajo javna naročila na podlagi okvirnega sporazuma sicer oddati pred koncem veljavnosti samega okvirnega sporazuma, ni pa potrebno, da bi bilo trajanje posameznega javnega naročila, ki temelji na okvirnem sporazumu, enako trajanju navedenega okvirnega sporazuma, saj je po potrebi lahko krajše ali daljše.
- 66 Nazadnje, široka razlaga obveznosti opredelitve ocenjene maksimalne vrednosti ali količine, na katero se nanaša okvirni sporazum, bi na eni strani lahko odvzela polni učinek pravilu iz člena 33(2), tretji pododstavek, Direktive 2014/24, v skladu s katerim se z naročili, oddanimi na podlagi okvirnega sporazuma, nikakor ne smejo bistveno spremeniti pogoji iz navedenega okvirnega sporazuma, in na drugi strani lahko pomenila neustrezno uporabo ali uporabo, katere namen je preprečevanje, omejevanje ali izkrivljanje konkurence, kot je navedeno v uvodni izjavi 61 navedene direktive.
- 67 Iz tega sledi, da se z zahtevo, da javni naročnik, ki je prvotna stranka okvirnega sporazuma, v okvirnem sporazumu določi maksimalno količino in vrednost storitev, ki jih bo zajemal ta sporazum, konkretizira prepoved uporabe okvirnih sporazumov neustrezno ali tako, da preprečujejo, omejujejo ali izkrivljajo konkurenco (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust in Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, točka 69).
- 68 Iz navedenega izhaja, da se lahko javni naročnik, ki je prvotna stranka okvirnega sporazuma, za svoj račun in za račun potencialnih javnih naročnikov, ki so jasno navedeni v tem sporazumu, zaveže le do zgornje meje maksimalne količine in/ali vrednosti ter da navedeni sporazum, ko je ta zgornja meja dosežena, preneha veljati (glej po analogiji sodbo z dne 19. decembra 2018, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust in Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, točka 61).
- 69 Vendar pa je treba podati dve dodatni pojasnili.
- 70 Na eni strani so v skladu s členom 33(2), tretji pododstavek, in členom 72 Direktive 2014/24 dovoljene spremembe okvirnega sporazuma, ki niso bistvene, taka sprememba pa je načeloma sporazumna, tako da je zahtevano soglasje izbranega ponudnika.

- 71 Na drugi strani je navedba maksimalne količine ali vrednosti blaga, ki se dobavi v skladu z okvirnim sporazumom, lahko navedena bodisi v obvestilu o javnem naročilu bodisi v specifikacijah, ker morajo javni naročniki v zvezi z okvirnim sporazumom na podlagi člena 53(1) Direktive 2014/24 z elektronskimi sredstvi zagotoviti brezplačen, neomejen, popoln in neposreden dostop do dokumentacije v zvezi z oddajo javnega naročila od dneva objave obvestila v skladu s členom 51 te direktive.
- 72 Izpolnjevanje takih pogojev tako zagotavlja spoštovanje načel transparentnosti in enakega obravnavanja, določenih v členu 18(1) Direktive 2014/24.
- 73 Nasprotno pa ti načeli ne bi bili upoštevani, če bi bil gospodarski subjekt, ki želi dostop do navedenih specifikacij, da bi ocenil poslovno smiselnost predložitve ponudbe, prisiljen predhodno izraziti kakršen koli interes pri javnem naročniku.
- 74 V teh okoliščinah je treba na prvo vprašanje, točka (a), in drugo vprašanje, točka (a), odgovoriti, da je treba člen 49 Direktive 2014/24, točki 7 in 8 ter točko 10(a) dela C Priloge V k tej direktivi v povezavi s členom 33 navedene direktive ter načeloma enakega obravnavanja in transparentnosti, določenima v členu 18(1) te direktive, razlagati tako, da mora biti v obvestilu o javnem naročilu navedena ocenjena količina in/ali vrednost ter maksimalna količina in/ali vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma, ter da navedeni okvirni sporazum, ko je ta zgornja meja dosežena, preneha veljati.

***Prvo vprašanje, točka (b), in drugo vprašanje, točka (b)***

- 75 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, točka (b), in z drugim vprašanjem, točka (b), v bistvu sprašuje, ali je treba člen 49 Direktive 2014/24 ter točki 7 in 10(a) dela C Priloge V k tej direktivi v povezavi s členom 33 navedene direktive ter načeloma enakega obravnavanja in transparentnosti, določenima v členu 18(1) te direktive, razlagati tako, da je treba ocenjeno količino ali vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma, ter maksimalno količino ali vrednost tega blaga celovito navesti v obvestilu o javnem naročilu.
- 76 Ker mora biti v obvestilu o javnem naročilu, kot izhaja iz odgovora na prvo vprašanje, točka (a), in drugo vprašanje, točka (a), navedena ocenjena količina in/ali vrednost ter maksimalna količina in/ali vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma, načeli transparentnosti in enakega obravnavanja iz člena 18(1) Direktive 2014/24 nasprotujeta temu, da bi se javni naročnik omejil na posredovanje delnih informacij o predmetu in obsegu, predvidenem količinsko in/ali finančno, okvirnega sporazuma.
- 77 To bi bilo v obvestilu o javnem naročilu lahko navedeno celovito, saj taka navedba zadostuje za zagotovitev spoštovanja načel transparentnosti in enakega obravnavanja, določenih v členu 18(1) te direktive.
- 78 Vendar nič ne nasprotuje temu, da javni naročnik, da bi izboljšal obveščanje ponudnikov in jim omogočil, da kar najboljše ocenijo poslovno smiselnost predložitve ponudbe, določi dodatne zahteve in razdeli ocenjeno skupno količino ali vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma, da bi opredelil potrebe prvotnega javnega naročnika, ki namerava skleniti okvirni sporazum, in potrebe prvotnega javnega naročnika ali naročnikov, ki so izrazili željo po opsijskem sodelovanju pri tem okvirnem sporazumu.
- 79 Prav tako lahko javni naročnik v obvestilu o javnem naročilu ločeno navede ocenjeno količino in/ali vrednost ter maksimalno količino in/ali vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma, za vsakega od javnih naročnikov, ki nameravajo skleniti okvirni sporazum ali imajo opcijo v zvezi

s tem. Tako bi lahko bilo zlasti, kadar so, glede na pogoje za izvajanje poznejših javnih naročil, gospodarski subjekti povabljeni k oddaji ponudb za vse sklope ali za vse postavke, navedene v obvestilu o javnem naročilu, ali kadar je treba poznejša naročila izvesti v oddaljenih krajih.

- 80 Na prvo vprašanje, točka (b), in na drugo vprašanje, točka (b), je treba torej odgovoriti, da je treba člen 49 Direktive 2014/24 ter točki 7 in 10(a) dela C Priloge V k tej direktivi v povezavi s členom 33 navedene direktive ter načeloma enakega obravnavanja in transparentnosti, določenima v členu 18(1) te direktive, razlagati tako, da je treba v obvestilu o javnem naročilu ocenjeno količino in/ali vrednost blaga ter maksimalno količino in/ali vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma, navesti celovito ter da je v tem obvestilu mogoče določiti dodatne zahteve, za katere se javni naročnik odloči, da jih bo tam dodal.

### *Tretje vprašanje*

- 81 Najprej je treba navesti, da to, da je predložitveno sodišče vprašanje za predhodno odločanje oblikovalo tako, da se je sklicevalo le na nekatere določbe prava Unije, ni ovira za to, da mu Sodišče predloži vse elemente razlage, ki so lahko koristni pri sojenju v zadevi, o kateri odloča, ne glede na to, ali jih predložitveno sodišče v vprašanih navaja. Glede tega mora Sodišče iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, izpeljati elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (glej zlasti sodbe z dne 27. oktobra 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, točka 81; z dne 22. marca 2012, Nilaş in drugi, C-248/11, EU:C:2012:166, točka 31, in z dne 20. decembra 2017, Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani in Guerrato, C-178/16, EU:C:2017:1000, točka 28).
- 82 V obravnavani zadevi se Direktiva 92/13, za katere razlago prosi predložitveno sodišče, nanaša na pravila v zvezi s postopki oddaje javnih naročil s strani subjektov, ki delujejo na vodnem, energetskem in transportnem področju ter področju poštних storitev. Take storitve pa niso predmet postopka v glavni stvari, ki se nanaša na revizijske postopke v zvezi s postopki oddaje naročil na podlagi Direktive 2014/24, ki jih ureja Direktiva 89/665, besedilo člena 2d(1)(a) katere je enako besedilu ustrežajoče določbe Direktive 92/13.
- 83 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2d(1)(a) Direktive 89/665 razlagati tako, da se uporabi za primer, v katerem je bilo v *Uradnem listu Evropske unije* objavljeno obvestilo o javnem naročilu, tudi kadar, na eni strani, ocenjena količina in/ali ocenjena vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi predvidenega okvirnega sporazuma, ne izhaja iz tega obvestila o javnem naročilu, temveč iz specifikacij, in tudi kadar, na drugi strani, maksimalna količina in/ali maksimalna vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi navedenega okvirnega sporazuma, ni navedena niti v navedenem obvestilu o javnem naročilu niti v teh specifikacijah.
- 84 Člen 2d(1) Direktive 89/665 določa, da to, da obvestilo o javnem naročilu ni bilo predhodno objavljeno v *Uradnem listu Evropske unije*, razen če to ni bilo dovoljeno v skladu z Direktivo 2014/24, povzroči, da je zadevno naročilo oziroma, kot v obravnavani zadevi, zadevni okvirni sporazum, neveljaven.
- 85 Ta člen 2d je bil v prvotno različico Direktive 89/665 vstavljen z Direktivo 2007/66. Zakonodajalec Unije je spremembe pojasnil s tem, da je v uvodni izjavi 13 Direktive 2007/66 navedel, da je z namenom boja proti nezakoniti oddaji naročil na podlagi neposrednega dogovora, kar je Sodišče Evropske unije v sodbi z dne 11. januarja 2005, Stadt Halle in RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, točki 36 in 37), opredelilo za najhujšo kršitev prava Unije na področju javnih naročil, ki jo lahko storita javni naročnik in naročnik, treba predvideti učinkovito, sorazmerno in odvratilno kazen ter na tej podlagi naročila, ki izvirajo iz nezakonite oddaje na podlagi neposrednega dogovora, načeloma šteti za neveljavna. V uvodni izjavi 14 te direktive je pojasnil, da je neveljavnost najučinkovitejši način ponovne vzpostavitve konkurenčnosti in ustvarjanja novih poslovnih priložnosti za tiste gospodarske



subjekte, ki jim je bila priložnost za sodelovanje v postopku oddaj javnega naročila nezakonito odvzeta, in da bi oddaja naročil na podlagi neposrednega dogovora v smislu te direktive morala zajemati vsako oddajo naročila, ki ni bila predmet predhodnega obvestila o javnem naročilu v *Uradnem listu Evropske unije* v smislu Direktive 2004/18.

- 86 Iz člena 2d(1)(a) Direktive 89/665 v povezavi z uvodnima izjavama 13 in 14 Direktive 2007/66 tako izhaja, da je zakonodajalec Unije ob sprejetju Direktive 2007/66 želel v veljavno pravo uvesti strogo sankcijo, katere uporaba pa bi morala biti omejena na najhujše kršitve prava Unije na področju javnih naročil, in sicer na primere, v katerih je bilo naročilo oddano na podlagi neposrednega dogovora brez predhodne objave obvestila o javnem naročilu v *Uradnem listu Evropske unije*.
- 87 Iz tega sledi, da bi bilo nesorazmerno uporabo te določbe razširiti na položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem sta Regiji objavili obvestilo o javnem naročilu in omogočili dostop do specifikacij, v tem obvestilu ali v teh specifikacijah pa nista navedli ocenjene količine in/ali ocenjene vrednosti ter maksimalne količine in/ali maksimalne vrednosti blaga, ki se dobavi na podlagi tega okvirnega sporazuma.
- 88 V takem položaju kršitev člena 49 Direktive 2014/24 v povezavi s točkama 7 in 8 ter točko 10(a) dela C Priloge V k tej direktivi ne doseže stopnje resnosti, ki se zahteva za uporabo sankcije iz člena 2d(1)(a) Direktive 89/665.
- 89 Neizpolnitev obveznosti javnega naročnika, da razkrije obseg okvirnega sporazuma, je namreč v takem primeru dovolj opazna, da jo lahko ugotovi gospodarski subjekt, ki je nameraval predložiti ponudbo in ki ga je torej treba šteti za obveščene.
- 90 Na tretje vprašanje je torej treba odgovoriti, da je treba člen 2d(1)(a) Direktive 89/665 razlagati tako, da se ne uporabi za primer, v katerem je bilo obvestilo o javnem naročilu objavljeno v *Uradnem listu Evropske unije*, tudi kadar, na eni strani, ocenjena količina in/ali ocenjena vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi predvidenega okvirnega sporazuma, ne izhaja iz tega obvestila o javnem naročilu, temveč iz specifikacij, ter tudi kadar, na drugi strani, maksimalna količina in/ali maksimalna vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi navedenega okvirnega sporazuma, ni navedena niti v navedenem obvestilu o javnem naročilu niti v teh specifikacijah.

## **Stroški**

- 91 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:

- Člen 49 Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES, točki 7 in 8 ter točko 10(a) dela C Priloge V k tej direktivi v povezavi s členom 33 navedene direktive ter načeloma enakega obravnavanja in transparentnosti, določenima v členu 18(1) te direktive, je treba razlagati tako, da mora biti v obvestilu o javnem naročilu navedena ocenjena količina in/ali vrednost ter maksimalna količina in/ali vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma, in da navedeni okvirni sporazum, ko je ta zgornja meja dosežena, preneha veljati.**
- Člen 49 Direktive 2014/24 ter točki 7 in 10(a) dela C Priloge V k tej direktivi v povezavi s členom 33 navedene direktive ter načeloma enakega obravnavanja in transparentnosti, določenima v členu 18(1) te direktive, je treba razlagati tako, da je treba v obvestilu o javnem**

naročilu ocenjeno količino in/ali vrednost blaga ter maksimalno količino in/ali vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi okvirnega sporazuma, navesti celovito in da je v tem obvestilu mogoče določiti dodatne zahteve, za katere se javni naročnik odloči, da jih bo tam dodal.

3. Člen 2d(1)(a) Direktive Sveta z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje (89/665/EGS), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014, je treba razlagati tako, da se ne uporabi za primer, v katerem je bilo obvestilo o javnem naročilu objavljeno v *Uradnem listu Evropske unije*, tudi kadar, na eni strani, ocenjena količina in/ali ocenjena vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi predvidenega okvirnega sporazuma, ne izhaja iz tega obvestila o javnem naročilu, temveč iz specifikacij, ter tudi kadar, na drugi strani, maksimalna količina in/ali maksimalna vrednost blaga, ki se dobavi na podlagi navedenega okvirnega sporazuma, ni navedena niti v navedenem obvestilu o javnem naročilu niti v teh specifikacijah.

Podpisi