



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 24. oktobra 2018*

„Predhodno odločanje – Direktiva 2014/24/EU – Člen 57 – Direktiva 2014/25/EU – Člen 80 – Javno naročanje – Postopek – Razlogi za izključitev – Najdaljše obdobje izključitve – Obveznost gospodarskega subjekta, da sodeluje z javnim naročnikom, da bi dokazal svojo zanesljivost“

V zadevi C-124/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložila Vergabekammer Südbayern (komisija za javna naročila južne Bavarske, Nemčija) z odločbo z dne 7. marca 2017, ki je prispela na Sodišče 10. marca 2017, v postopku

Vossloh Laeis GmbH

proti

Stadtwerke München GmbH,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik sedmega senata v funkciji predsednika četrtega senata, K. Jürimäe, sodnica, C. Lycourgos, E. Juhász (poročevalec) in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. februarja 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Vossloh Laeis GmbH K. Fischer in H.-J. Hellmann, Rechtsanwälte,
- za Stadtwerke München GmbH H. Kern in M. Winstel, Rechtsanwälte,
- za nemško vlado T. Henze in D. Klebs, agenta,
- za grško vlado M. Tassopoulou, A. Magrippi, D. Tsagaraki in K. Georgiadis, agenti,
- za madžarsko vlado M. Z. Fehér, G. Koós in E. Sebestyén, agenti,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

* Jezik postopka: nemščina.

– za Evropsko komisijo A. C. Becker in P. Ondrůšek, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. maja 2018

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 80 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) v povezavi s členom 57(4), (6) in (7) 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).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbama Vossloh Laeis GmbH in Stadtwerke München GmbH glede izločitve iz kvalifikacijskega sistema, ki ga je vzpostavila drugonavedena družba v okviru oddaje javnih naročil na področju dobave sestavnih delov za železniške tise.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2014/24

- 3 V uvodni izjavi 102 Direktive 2014/24 je navedeno:

„(102) Dopustiti pa bi bilo treba možnost, da lahko gospodarski subjekti sprejmejo ukrepe za zagotavljanje ustreznosti, namenjene odpravi posledic kaznivih dejanj ali kršitev ter učinkovitemu preprečevanju nadaljnjih primerov neustreznega ravnanja. Med temi ukrepi bi bili lahko zlasti ukrepi v zvezi z osebjem in organizacijo, kot so prekinitev vseh stikov z osebami ali organizacijami, vpletenimi v kršitve, ustrezni ukrepi za reorganizacijo osebja, uvedba sistemov poročanja in nadzora, oblikovanje notranje strukture revizije za spremljanje skladnosti in sprejetje notranjih pravil o odgovornosti in odškodninah. Če taki ukrepi zagotovijo dovolj jamstev, zadevni gospodarski subjekt ne bi smel biti več izključen samo zaradi teh razlogov. Gospodarskim subjektom bi bilo treba omogočiti, da zahtevajo preučitev ukrepov za zagotavljanje ustreznosti, ki so jih sprejeli, da bi lahko sodelovali v postopku javnega naročanja. Vendar bi morale države članice določiti natančne postopkovne in materialne pogoje, ki se uporabljajo v takih primerih. Same bi lahko zlasti odločile, ali naj ustrezne ocene opravijo posamezni javni naročniki ali pa naj za to nalogo pooblastijo druge organe na centralni ali decentralizirani ravni.“
- 4 Člen 57 Direktive 2014/24 z naslovom „Razlogi za izključitev“ določa:

„1. Javni naročniki izključijo gospodarski subjekt iz sodelovanja v postopku javnega naročanja, če so pri preverjanju v skladu s členi 59, 60 in 61 ugotovili ali so drugače seznanjeni, da mu je bila izrečena pravnomočna obsodba iz enega od naslednjih razlogov:

[...]

2. Gospodarski subjekt je izključen iz sodelovanja v postopku javnega naročanja, če je javni naročnik seznanjen, da gospodarski subjekt krši obveznosti plačevanja davkov ali prispevkov za socialno varnost, in če je to ugotovljeno s sodno ali upravno odločbo, ki je dokončna oziroma pravnomočna in zavezujoča, v skladu z zakonskimi določbami države, v kateri ima sedež, ali določbami države članice javnega naročnika.

Javni naročniki lahko poleg tega iz sodelovanja v postopku javnega naročanja izključijo gospodarski subjekt, če lahko na kakršen koli ustrezen način dokažejo, da gospodarski subjekt krši obveznosti plačevanja davkov ali prispevkov za socialno varnost, oziroma lahko izključitev gospodarskega subjekta od njih zahtevajo države članice.

Ta odstavek se ne uporablja več, ko gospodarski subjekt izpolni svoje obveznosti s plačilom dolgovanih davkov ali prispevkov za socialno varnost, po potrebi skupaj z morebitnimi obračunanimi obrestmi ali globami, ali s sklenitvijo zavezujočega dogovora o takem plačilu.

[...]

4. Javni naročniki lahko oziroma – na zahtevo držav članic – morajo iz sodelovanja v postopku javnega naročanja izključiti vsak gospodarski subjekt v katerem koli od naslednjih primerov:

- (a) kadar lahko javni naročniki na kakršen koli ustrezen način dokažejo kršitev veljavnih obveznosti iz člena 18(2);
- (b) kadar je gospodarski subjekt v stečaju oziroma v postopku zaradi insolventnosti ali postopku likvidacije, če njegova sredstva upravlja upravitelj ali sodišče, če ima dogovor z upniki, če so njegove poslovne dejavnosti začasno ustavljene ali je v podobnem položaju, ki nastane zaradi podobnega postopka v skladu z nacionalnimi zakoni in predpisi;
- (c) kadar lahko javni naročnik z ustreznimi sredstvi dokaže, da je gospodarski subjekt zagrešil hujšo kršitev poklicnih pravil, s čimer je omajana njegova integriteta;
- (d) kadar lahko javni naročnik dokaže, da obstajajo dovolj verjetni indici, da je gospodarski subjekt sklenil dogovore z drugimi gospodarskimi subjekti z namenom izkrivljanja konkurence;
- (e) kadar nasprotja interesov v smislu člena 24 ni mogoče učinkovito odpraviti z drugimi, manj vsiljivimi ukrepi;
- (f) kadar izkrivljanja konkurence zaradi predhodnega sodelovanja gospodarskih subjektov pri pripravi postopka javnega naročanja iz člena 41 ni mogoče učinkovito odpraviti z drugimi, manj vsiljivimi ukrepi;
- (g) kadar so se pri gospodarskem subjektu pri prejšnji pogodbi o izvedbi javnega naročila, prejšnji pogodbi o izvedbi naročila, sklenjeni z naročnikom, ali prejšnji koncesijski pogodbi pokazale precejšnje ali stalne pomanjkljivosti pri izpolnjevanju ključne zahteve, posledica pa je bila predčasna odpoved tega prejšnjega naročila oziroma pogodbe, odškodnina ali druge primerljive sankcije;
- (h) kadar je gospodarski subjekt kriv resnih zavajajočih razlag pri dajanju informacij, zahtevanih zaradi preverjanja odsotnosti razlogov za izključitev ali izpolnjevanja pogojev za sodelovanje, ne razkrije takšnih informacij ali ne more predložiti dokazil, ki se zahtevajo v skladu s členom 59, ali

- (i) kadar je gospodarski subjekt poskusil neupravičeno vplivati na odločanje javnega naročnika, pridobiti zaupne informacije, zaradi katerih bi lahko imel neupravičeno prednost v postopku javnega naročanja, ali iz malomarnosti predložiti zavajajoče informacije, ki bi lahko pomembno vplivale na odločitve o izključitvi, izboru ali oddaji javnega naročila.

Ne glede na točko (b) prvega pododstavka države članice lahko zahtevajo ali pa predvidijo možnost, da javni naročnik ne izključi gospodarskega subjekta, ki je v enem od položajev iz navedene točke, če javni naročnik ob upoštevanju veljavnih nacionalnih pravil in ukrepov za nadaljevanje poslovnih dejavnosti v primerih iz točke (b) ugotovi, da bo zadevni gospodarski subjekt lahko izvedel javno naročilo.

[...]

6. Vsak gospodarski subjekt, ki ga zadeva eden od primerov iz odstavkov 1 in 4, lahko predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju zadevnega razloga za izključitev. Če se šteje, da takšni dokazi zadoščajo, se zadevni gospodarski subjekt ne izključi iz postopka javnega naročanja.

V ta namen gospodarski subjekt dokaže, da je plačal ali da se je zavezal plačati nadomestilo za vso škodo, povzročeno s kaznivim dejanjem ali kršitvijo, v dejavnem sodelovanju s preiskovalnimi organi v celoti razjasnil dejstva in okoliščine ter sprejel konkretne tehnične, organizacijske in kadrovske ukrepe, ustrezne za preprečitev nadaljnjih kaznivih dejanj ali kršitev.

Pri ocenjevanju ukrepov, ki jih sprejmejo gospodarski subjekti, se upoštevajo resnost in posebne okoliščine kaznivega dejanja ali kršitve. Če se šteje, da ukrepi ne zadoščajo, gospodarski subjekt prejme utemeljitev razlogov za takšno odločitev.

Gospodarski subjekt, ki je bil s pravnomočno sodbo izključen iz sodelovanja v postopkih javnega naročanja ali podeljevanja koncesije, med izključitvijo na podlagi te sodbe ni upravičen do uporabe možnosti iz tega odstavka v državah članicah, v katerih sodba učinkuje.

7. Države članice z zakoni ali drugimi predpisi in ob upoštevanju prava Unije določijo pogoje za izvajanje tega člena. Določijo zlasti najdaljše obdobje izključitve, če gospodarski subjekt ne sprejme nobenih ukrepov iz odstavka 6, da bi dokazal svojo zanesljivost. Če obdobje izključitve ni določeno s pravnomočno sodbo, to obdobje ne sme biti daljše od petih let od datuma izreka pravnomočne obsodbe v primerih iz odstavka 1 in ne daljše od treh let od datuma zadevnega dogodka v primerih iz odstavka 4.“

Direktiva 2014/25

- 5 Člen 77 Direktive 2014/25 z naslovom „Kvalifikacijski sistemi“ določa:

„1. Naročniki lahko, če želijo, vzpostavijo in uporabljajo sistem za kvalifikacijo gospodarskih subjektov.

Naročniki, ki vzpostavijo ali uporabljajo sistem za kvalifikacijo, zagotovijo, da lahko gospodarski subjekti kadar koli zaprosijo za priznanje usposobljenosti.

2. Sistem iz odstavka 1 lahko obsega različne stopnje ugotavljanja usposobljenosti.

Naročniki določijo objektivna pravila in pogoje za izključitev in sodelovanje gospodarskih subjektov, ki zaprosijo za priznanje kvalifikacije, ter objektivne pogoje in pravila za delovanje kvalifikacijskega sistema, ki zajemajo vidike, kot so vpis v sistem, redno posodabljanje podatkov o kvalifikaciji, če obstajajo, in trajanje sistema.

Če ti pogoji in pravila vključujejo tehnične specifikacije, se uporabljajo členi 60 do 62. Pogoji in pravila se po potrebi lahko posodobijo.

[...]“

- 6 Člen 80 Direktive 2014/25 z naslovom „Uporaba razlogov za izključitev in pogojev za sodelovanje, določenih z Direktivo 2014/24/EU“ določa:

„1. Objektivna pravila, razlogi za izključitev in pogoji za sodelovanje gospodarskih subjektov, ki zaprosijo za priznanje kvalifikacije v okviru kvalifikacijskega sistema, in objektivna pravila, razlogi za izključitev in pogoji za sodelovanje kandidatov in ponudnikov v odprtih postopkih, omejenih postopkih ali postopkih s pogajanjem, konkurenčnih dialogih ali partnerstvih za inovacije, lahko vključujejo razloge za izključitev, navedene v členu 57 Direktive 2014/24/EU, pod pogoji, ki so tam določeni.

Kadar je naročnik javni naročnik, ti razlogi, pogoji in pravila vključujejo razloge za izključitev, navedene v členu 57(1) in (2) Direktive 2014/24/EU, pod pogoji iz navedenega člena.

Če to zahtevajo države članice, navedeni razlogi, pogoji in pravila poleg tega vključujejo razloge za izključitev iz člena 57(4) Direktive 2014/24/EU, pod pogoji iz navedenega člena.

[...]

3. Za namen uporabe odstavkov 1 in 2 tega člena se uporabljajo členi od 59 do 61 Direktive 2014/24/EU.“

Nemško pravo

- 7 Direktiva 2014/24 je bila v nemško pravo prenesena z Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (zakon o preprečevanju omejevanja konkurence, v nadaljevanju: GWB).

- 8 Člen 124 GWB določa:

„(1) Javni naročniki lahko v skladu z načelom sorazmernosti družbo kadar koli izključijo iz sodelovanja v postopku oddaje javnega naročila, če:

[...]

3. je družba v okviru svoje dejavnosti dokazano zagrešila hudo kršitev, zaradi katere je vprašljiva njena zanesljivost; smiselno se uporablja člen 123(3),
4. ima javni naročnik dovolj verjetnih dokazov, da lahko sklepa, da je družba sklenila sporazume z drugimi družbami z namenom ali z učinkom oteževanja, omejevanja ali izkrivljanja konkurence,

[...]“

9 Člen 125 GWB določa:

„(1) Javni naročniki iz sodelovanja v postopkih za oddajo javnih naročil ne morejo izključiti tistih družb, za katere velja kateri koli razlog za izključitev iz členov 123 ali 124, kadar je ta družba dokazala, da:

1. je plačala ali se je zavezala k plačilu nadomestila za škodo, povzročeno s kaznivim dejanjem ali kršitvijo,
2. je popolnoma razjasnila dejstva in okoliščine ter dejavno sodelovala s preiskovalnimi organi in z javnim naročnikom, in
3. je sprejela konkretne ukrepe, ki so tehnični, organizacijski ali kadrovski in so ustrezni za preprečitev nadaljnjih kaznivih dejanj ali kršitev.

[...]“

10 Člen 126 GWB določa:

„Če družba, za katero velja eden izmed razlogov za izključitev, ni sprejela nobenega ali ni sprejela zadostnega ukrepa za dokazovanje zanesljivosti v smislu člena 125, je lahko:

1. v primeru razlogov za izključitev iz člena 123 izključena iz sodelovanja v postopkih za oddajo javnih naročil za največ pet let od datuma izreka pravnomočne sodbe,
2. v primeru razlogov za izključitev iz člena 124 izključena iz sodelovanja v postopkih za oddajo javnih naročil za obdobje treh let od datuma zadevnega dogodka.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 11 Spor o glavni stvari poteka med družbo Vossloh Laeis in družbo Stadtwerke München kot javno naročnico v zvezi z izključitvijo prvonavedene družbe iz kvalifikacijskega sistema v smislu člena 77 Direktive 2014/25, ki ga je ta javna naročnica vzpostavila med letom 2011 v okviru oddaje javnih naročil na področju dobave sestavnih delov za železniške tire. Ta kvalifikacijski sistem, ki je bil večkrat podaljšan, nazadnje 22. decembra 2015, je prenehal veljati konec leta 2016.
- 12 Družba Vossloh Laeis proizvaja dele za železniške tire, vključno s tirnicami in drugimi gradbenimi elementi iz jekla, za železnice. Marca 2016 ji je Bundeskartellamt (zvezni urad za varstvo konkurence, Nemčija) naložil globo, ker je do leta 2011 sodelovala pri sporazumih, ki spadajo v zakonodajo o kartelih, ki so se nanašali na postavljalnice (v nadaljevanju: železniški kartel), hkrati pa zanjo uporabil pravilo za prizanesljivost, da bi lahko računal na njeno sodelovanje, ki ga je že uresničila, ko je temu uradu pomagala razjasniti svoje tajno ravnanje. Družba Stadtwerke München, ki je pravni subjekt, ki lahko utrpí škodo zaradi železniškega kartela, je vložila civilno tožbo za odškodnino zoper družbo Vossloh Laeis.
- 13 Po predložitvi ponudbe družbe Vossloh Laeis v okviru drugega postopka oddaje javnega naročila je družba Stadtwerke München z dopisom z dne 15. junija 2016 izrazila dvom o zanesljivosti te ponudnice zaradi njene udeležbe v železniškem kartelu. V odgovoru na ta dopis je družba Vossloh Laeis 16. junija 2016 predstavila „ukrepe za dokazovanje zanesljivosti“, in sicer tako organizacijske kot glede osebja, ki jih je sprejela, da se nedovoljeni karteli in nepošteni konkurenčni postopki ne bi ponovili. Poleg tega je družba Vossloh Laeis pokazala pripravljenost za odpravo škode, ki jo je povzročila družbi Stadtwerke München s svojim nezakonitim ravnanjem.

- 14 Vendar pa družba Vossloh Laeis družbi Stadtwerke München ni posredovala odločbe zveznega urada za kartele, s katero ji je bila naložena globa, kar je ta javna naročnica sicer zahtevala, da bi jo lahko preučila in s tem sodelovanjem razjasnila kršitev prava o kartelih, ki jo je storila navedena družba. V zvezi s tem je družba Vossloh Laeis trdila, da po njenem mnenju sodelovanje z zveznim uradom za varstvo konkurence zadošča za dokazovanje zanesljivosti.
- 15 Ker je družba Stadtwerke München menila, da pojasnila družbe Vossloh Laeis ne dokazujejo, da bi to podjetje sprejelo ukrepe v smislu člena 125 GWB, jo je 4. novembra 2016 obvestila o dokončni izključitvi iz zadevnega kvalifikacijskega postopka s takojšnjim učinkom v skladu s členom 124(1), točki 3 in 4, GWB.
- 16 Družba Vossloh Laeis je 17. novembra 2016 vložila pritožbo zoper to odločbo pri Vergabekammer Südbayern (komisija za javna naročila južne Bavarske, Nemčija). Meni, da je javna naročnica napačno razlagala člen 125(1), točki 1 in 2, GWB in da ni zadostno obrazložila odločbe, ker naj bi člen 57(6) Direktive 2014/24 določal le sodelovanje s preiskovalnimi organi, in ne z javnim naročnikom. Poleg tega naj bi bila v skladu s členom 126, točka 2, GWB izključitev iz postopkov za oddajo javnih naročil mogoča le v treh letih od dejstev, ki pomenijo razlog za izključitev. V obravnavani zadevi pa naj bi se ta dejstva zgodila več kot tri leta pred navedeno izključitvijo.
- 17 V teh okoliščinah je Vergabekammer Südbayern (komisija za javna naročila južne Bavarske) prekinila odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložila ta vprašanja:

- „1. Ali je predpis države članice, ki kot pogoj za uspešno dokazovanje zanesljivosti gospodarskega subjekta določa, da mora gospodarski subjekt v dejavnem sodelovanju, ne le s preiskovalnimi organi, ampak tudi z javnim naročnikom, v celoti razjasniti dejstva in okoliščine, povezane s kaznivim dejanjem ali kršitvijo in s tem povzročeno škodo, v skladu s cilji iz člena 80 Direktive 2014/25 v povezavi členom 57(6), drugi pododstavek, Direktive 2014/24?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: ali je treba člen 57(6), drugi pododstavek, Direktive 2014/24 v zvezi s tem razlagati tako, da je zadevni gospodarski subjekt za uspešno dokazovanje zanesljivosti dolžan javnega naročnika obvestiti o dejanskem stanju, na podlagi česar lahko ta presodi, ali so sprejeti ukrepi za zagotovitev zanesljivosti (tehnični, organizacijski in kadrovske ukrepi ter nadomestilo škode) ustrezni in zadostni?
3. V primeru fakultativnih razlogov za izključitev iz člena 57(4) Direktive 2014/24 znaša v skladu s členom 57(7) Direktive 2014/24 najdaljše obdobje oziroma rok za izključitev tri leta od datuma zadevnega dogodka. Ali je kot ‚zadevni dogodek‘ mogoče šteti že izpolnitev razlogov za izključitev iz člena 57(4) Direktive 2014/24 ali pa je upošteven trenutek, ko ima naročnik trdne in zanesljive dokaze o obstoju razloga za izključitev?
4. Ali se glede na navedeno v primeru obstoja razloga za izključitev iz člena 57(4)(d) Direktive 2014/24 zaradi udeležbe gospodarskega subjekta v kartelu kot zadevni dogodek v smislu člena 57(7) Direktive 2014/24 šteje prenehanje udeležbe v kartelu ali pridobitev trdnih in zanesljivih dokazov s strani javnega naročnika o kartelni udeležbi?“

Prvo in drugo vprašanje

- 18 S prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 80 Direktive 2014/25 v povezavi s členom 57(6) Direktive 2014/24 razlagati tako, da nasprotuje določbi nacionalnega prava, s katero se zahteva, da gospodarski subjekt, ki želi dokazati svojo zanesljivost kljub obstoju upoštevnega razloga za izključitev, v celoti pojasni dejstva in okoliščine v zvezi s kaznivim dejanjem, pri čemer ne sodeluje aktivno samo s preiskovalnim organom, ampak tudi z javnim naročnikom, da bi temu dokazal svojo ponovno zanesljivost.

- 19 Člen 57 Direktive 2014/24, na katerega se sklicuje člen 80 Direktive 2014/25, zadeva, določa ali daje javnemu naročniku možnost, da izključi gospodarski subjekt iz sodelovanja v postopku za oddajo javnega naročila, kadar obstaja eden od razlogov za izključitev iz odstavkov 1, 2 in 4 tega člena.
- 20 V skladu z besedilom člena 57(6), drugi pododstavek, Direktive 2014/24 gospodarski subjekt, ki želi dokazati svojo zanesljivost kljub obstoju zadevnega razloga za izključitev iz odstavkov 1 in 4 tega člena, dokaže, da je plačal ali da se je zavezal plačati nadomestilo za vso škodo, povzročeno s kaznivim dejanjem ali kršitvijo, da je v dejavnem sodelovanju s preiskovalnimi organi v celoti razjasnil dejstva in okoliščine ter sprejel konkretne tehnične, organizacijske in kadrovske ukrepe, ustrezne za preprečitev nadaljnjih kaznivih dejanj ali kršitev.
- 21 Glede konteksta, v katerega je umeščena ta določba, je treba na prvem mestu poudariti, da člen 57(6), prvi pododstavek, Direktive 2014/24 določa, da če dokazi, ki jih je predložil gospodarski subjekt, veljajo za zadostne glede na upoštevna pravila nacionalnega prava, ta subjekt ni izključen iz postopka za oddajo javnega naročila. Nasprotno pa iz člena 57(6), tretji pododstavek, te direktive izhaja, da če se šteje, da sprejeti ukrepi ne zadoščajo, gospodarski subjekt prejme utemeljitev razlogov za tako odločitev.
- 22 Na drugem mestu iz uvodne izjave 102 Direktive 2014/24 izhaja, da če je gospodarski subjekt izvedel ukrepe za zagotavljanje ustreznosti, katerih namen je odprava posledic kaznivih dejanj ali kršitev ter učinkovito preprečevanje njihovih ponovitev, ta gospodarski subjekt z zagotavljanjem zadostnih jamstev ne bi smel biti več izključen samo iz tega razloga. V skladu s to uvodno izjavo bi bilo treba gospodarskim subjektom omogočiti, da zahtevajo preučitev ukrepov za zagotavljanje ustreznosti, ki so jih sprejeli, da bi lahko sodelovali v postopku javnega naročanja. V tej uvodni izjavi je še dodatno pojasnjeno, da morajo države članice določiti natančne postopkovne in vsebinske pogoje, ki se uporabljajo v takih primerih, in bi jim zlasti moralo biti prepuščeno, da same odločijo, ali naj ustrezne ocene opravijo posamezni javni naročniki ali pa naj za to nalogo pooblastijo druge organe na centralni ali decentralizirani ravni.
- 23 Dokazilo, da so bili sprejeti ukrepi iz člena 57(6), drugi pododstavek, Direktive 2014/24, med katerimi je zlasti sodelovanje s preiskovalnimi organi, je zato treba predložiti na podlagi nacionalne ureditve v okviru razmerja z javnim naročnikom, ki tudi odloči o izključitvi v skladu s členom 57 te direktive. Kadar države članice javnemu naročniku dovolijo, da opravi ustrezne ocene, mora ta presoditi ne samo, ali obstaja razlog za izključitev gospodarskega subjekta, ampak tudi, ali je ta gospodarski subjekt dejansko obnovil svojo zanesljivost.
- 24 Za preverjanje obstoja razlogov za izključitev lahko javni naročniki v določenih okoliščinah opravijo raziskave in preverjanja. Tako lahko javni naročnik v skladu s členom 57(4)(a) Direktive 2014/24 „s kakršnimi koli ustreznimi sredstvi“ dokaže, da gospodarski subjekt ni izpolnil veljavnih obveznosti na področjih okoljskega, socialnega in delovnega prava, določenih v pravu Unije, nacionalnem pravu in kolektivnih pogodbah ali določbah mednarodnega okoljskega, socialnega in delovnega prava. Poleg tega lahko javni naročnik, kot je razvidno iz člena 57(4)(c) Direktive 2014/24, „na kakršen koli način“ dokaže, da je gospodarski subjekt zagrešil hujšo kršitev poklicnih pravil, s čimer je omajana njegova integriteta. Preverjanje s strani javnega naročnika je lahko na primer potrebno tudi za ugotovitev obstoja enega od primerov za izključitev iz člena 57(4)(g) in (i) te direktive.
- 25 V okoliščinah, kot so podane v postopku v glavni stvari, v katerih obstaja poseben postopek, ki ga ureja pravo Unije ali nacionalno pravo, za pregon nekaterih kaznivih dejanj, in v katerih so posebni organi pristojni za preiskave v zvezi s tem, mora javni naročnik v okviru presoje predloženih dokazov načeloma upoštevati rezultat takega postopka.
- 26 V zvezi s tem je treba po eni strani upoštevati naloge javnih naročnikov in po drugi strani naloge preiskovalnih organov. Ker je njihova naloga opredelitev odgovornosti posameznih udeležencev pri kršitvi pravnega pravila z nepristranskim ugotavljanjem resničnosti dejstev, ki bi lahko pomenila tako

kršitev, in tudi preprečevanje protipravnega ravnanja teh udeležencev, morajo javni naročniki oceniti tveganja, ki bi jih lahko pomenila oddaja naročila ponudniku, čigar integriteta ali zanesljivost je vprašljiva.

- 27 Iz tega sledi, kot je navedla Evropska komisija, da se pojasnitev dejstev in okoliščin s strani preiskovalnih organov v smislu člena 57(6) Direktive 2014/24 ne nanaša na isti namen kot preizkus zanesljivosti gospodarskega subjekta, ki je sprejel ukrepe iz te določbe in ki mora javnemu naročniku predložiti dokaze, na podlagi katerih je mogoče potrditi njihovo ustreznost za pripustitev k postopku oddaje javnega naročila. Če torej to zahtevajo naloge javnega naročnika oziroma preiskovalnih organov, mora v tem smislu gospodarski subjekt, ki želi dokazati svojo zanesljivost kljub obstoju zadevnega razloga za izključitev, učinkovito sodelovati z organi, ki so jim bile dodeljene take naloge, ne glede na to, ali gre za javnega naročnika ali preiskovalni organ.
- 28 Vendar pa se mora tako sodelovanje z javnim naročnikom omejiti na ukrepe, ki so nujno potrebni za učinkovito nadaljevanje namena preizkusa zanesljivosti gospodarskega subjekta iz člena 57(6) Direktive 2014/24.
- 29 Natančneje, v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, mora ponudnik dokazati, da je v celoti pojasnil dejstva in okoliščine kartela, v katerem je bil udeležen, z dejavnim sodelovanjem z organom, pristojnim za konkurenco in odgovornim za preiskovanje takih dejstev.
- 30 V zvezi s tem je treba poudariti, da mora imeti javni naročnik možnost zahtevati od gospodarskega subjekta, ki je bil spoznan za odgovornega za kršitev konkurenčnega prava, da predloži odločbo organa, pristojnega za konkurenco, ki ga zadeva. Okoliščina, da bi predložitev takega dokumenta javnemu naročniku olajšala uveljavljanje civilne odgovornosti proti zadevnemu gospodarskemu subjektu, ne more povzročiti dvoma o tej ugotovitvi. Spomniti je namreč treba, da je eden od ukrepov, ki jih mora sprejeti gospodarski subjekt, da bi dokazal svojo zanesljivost, predložitev dokaza, da je plačal ali da se je zavezal plačati nadomestilo za vso škodo, povzročeno s kaznivim dejanjem ali storjeno kršitvijo.
- 31 Poleg tega je treba poudariti, da bi morale načeloma to, da je javnemu naročniku posredovana odločba o ugotovitvi kršitve pravil o konkurenci, ki jo je storil ponudnik, vendar z uporabo pravila o prizanesljivosti, ker je sodeloval z organom, pristojnim za konkurenco, javnemu naročniku zadostno dokazati, da je ta gospodarski subjekt v celoti pojasnil dejstva in okoliščine v sodelovanju s tem organom, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.
- 32 Poleg tega, če lahko javni naročnik od gospodarskega subjekta zahteva tudi, da predloži dokaze, da je sprejel ukrepe, ki preprečujejo, da bi se ugotovljene kršitve ponovile, je treba poudariti, da javni naročnik lahko od tega gospodarskega subjekta zahteva, da predloži dejanske elemente, s katerimi je mogoče dokazati, da so ukrepi, na katere se sklicuje, res ustrezni, da se prepreči ponovitev očitane ravnanja, ob upoštevanju posebnih okoliščin, v katerih je prišlo do navedenih kršitev. Okoliščina, da je dokaze, ki jih mora gospodarski subjekt predložiti v zvezi s tem, že zahteval organ, pristojen za konkurenco, med preiskavo, sama po sebi ne upravičuje, da bi ta organ lahko opustil predložitev teh dokazov javnemu naročniku, razen če dejstva ali okoliščine, ki naj bi se dokazovali, dovolj jasno izhajajo iz drugih dokumentov, ki jih je predložil gospodarski subjekt, zlasti iz odločbe o ugotovitvi kršitve pravil o konkurenci.
- 33 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je člen 80 Direktive 2014/25 v povezavi s členom 57(6) Direktive 2014/24 treba razlagati tako, da ne nasprotuje določbi nacionalnega prava, s katero se zahteva, da gospodarski subjekt, ki želi dokazati svojo zanesljivost kljub obstoju upoštevne razloga za izključitev, v celoti pojasni dejstva in okoliščine v zvezi s kaznivim dejanjem ali storjeno kršitvijo, pri čemer ne sodeluje aktivno samo s preiskovalnim organom, ampak tudi z javnim naročnikom v okviru njegove vloge, da bi mu dokazal svojo ponovno zanesljivost, če je to sodelovanje omejeno na ukrepe, ki so za ta preizkus nujno potrebni.

Tretje in četrto vprašanje

- 34 S tretjim in četrtem vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 57(7) Direktive 2014/24 razlagati tako, da če je pristojni organ izključil gospodarski subjekt zaradi ravnanja, ki spada v izključitvene razloge iz člena 57(4)(d) te direktive, je treba najdaljše obdobje izključitve izračunati od datuma odločbe tega organa.
- 35 V skladu z navedbami v predlogu za sprejetje predhodne odločbe je zvezni urad za varstvo konkurence družbi Vossloh Laeis naložil sankcijo, ker je do leta 2011 sodelovala pri sporazumih z namenom izkrivljanja konkurence v okviru železniškega kartela. Ta družba navaja, da se kot „zadevni dogodek“ v smislu člena 57(7) navedene direktive, na podlagi katerega se izračuna najdaljše trajanje izključitve, šteje prenehanje sodelovanja v kartelu. Predložitveno sodišče navaja, da bi bilo mogoče z obrazložitvijo iz GWB v zvezi s členom 126 tega zakona, s katerim se prenaša navedeni člen 57(7), podpreti tezo, da naj bi navedeni dogodek pomenila odločba pristojnega organa za konkurenco.
- 36 Najprej, v skladu s členom 57(7) Direktive 2014/24 države članice določijo najdaljše obdobje izključitve, če gospodarski subjekt ni sprejel nobenega od ukrepov iz člena 57(6) te direktive, da bi dokazal svojo zanesljivost, to obdobje pa, če obdobje izključitve ni bilo določeno s pravnomočno sodbo, kar zadeva izključitve iz člena 57(4) navedene direktive, ne sme biti daljše od treh let od datuma zadevnega dogodka.
- 37 Čeprav odstavek 7 člena 57 Direktive 2014/24 ne določa natančneje narave „zadevnega dogodka“, zlasti pa ne trenutka njegovega nastanka, je treba poudariti, da ta določba za obvezne razloge za izključitev iz odstavka 1 tega člena in če obdobje izključitve ni bilo določeno s pravnomočno sodbo, določa, da je treba petletno obdobje izračunati od datuma izreka pravnomočne sodbe, in to ne glede na datum nastanka dejstev, ki so pripeljala do pravnomočne obsodbe. Tako se za te razloge za izključitev to obdobje izračuna od datuma, ki je v nekaterih primerih poznejši od datuma storitve dejanj, ki pomenijo kršitev.
- 38 V tem primeru je pristojni organ ravnanje, za katero velja upoštevni razlog za izključitev, sankcioniral z odločbo v okviru postopka, ki ga ureja pravo Unije ali nacionalno pravo in je namenjen ugotavljanju kršitve pravnega pravila. V tem položaju je treba zaradi skladnosti z načini izračuna roka za obvezne razloge za izključitev, pa tudi zaradi predvidljivosti in pravne varnosti, ugotoviti, da se obdobje treh let iz člena 57(7) Direktive 2014/24 izračuna od datuma te odločbe.
- 39 Ta rešitev je očitno še toliko bolj upravičena, če se, kot je navedel generalni pravobranilec v točkah od 83 do 85 sklepnih predlogov, obstoj ravnanj, ki omejujejo konkurenco, lahko šteje za dokazan le po sprejetju take odločbe, ki v tem smislu pravno opredeljuje dejstva.
- 40 Poleg tega ima, kot je poudarila Komisija, zadevni gospodarski subjekt pravico, da v tem času sprejme ukrepe iz člena 57(6) Direktive 2014/24, da bi dokazal svojo zanesljivost, če vseeno želi sodelovati v postopku oddaje javnega naročila.
- 41 Zato se obdobje izključitve ne sme izračunati od začetka udeležbe v kartelu, ampak od datuma, ko je pristojni organ ugotovil kršitev.
- 42 Iz tega izhaja, da je treba na tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 57(7) Direktive 2014/24 razlagati tako, da če je pristojni organ izključil gospodarski subjekt zaradi ravnanja, ki spada v izključitvene razloge iz odstavka člena 57(4)(d) te direktive, se najdaljše obdobje izključitve izračuna od datuma odločbe tega organa.

Stroški

- 43 Ker je ta postopek za stranki 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. Člen 80 Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetske in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES v povezavi s členom 57(6) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES je treba razlagati tako, da ne nasprotuje določbi nacionalnega prava, s katero se zahteva, da gospodarski subjekt, ki želi dokazati svojo zanesljivost kljub obstoju upoštevne razloga za izključitev, v celoti pojasni dejstva in okoliščine v zvezi s kaznivim dejanjem ali storjeno kršitvijo, pri čemer ne sodeluje aktivno samo s preiskovalnim organom, ampak tudi z javnim naročnikom v okviru njegove vloge, da bi mu dokazal svojo ponovno zanesljivost, če je to sodelovanje omejeno na ukrepe, ki so za ta preizkus nujno potrebni.
2. Člen 57(7) Direktive 2014/24 je treba razlagati tako, da če je pristojni organ izključil gospodarski subjekt zaradi ravnanja, ki spada v izključitvene razloge iz člena 57(4)(d) te direktive, se najdaljše obdobje izključitve izračuna od datuma odločbe tega organa.

Podpisi