Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 14. januarja 2021*

„Predhodno odločanje – Javna naročila – Direktiva 2014/24/EU – Člen 57(6) – Neobvezni razlogi za izključitev – Ukrepi, ki jih sprejme gospodarski subjekt, da dokaže svojo zanesljivost kljub obstoju neobveznega razloga za izključitev – Obveznost gospodarskega subjekta, da predloži dokaz o teh ukrepih na lastno pobudo – Neposredni učinek“

V zadevi C-387/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Belgija) z odločbo z dne 7. maja 2019, ki je na Sodišče prispela 17. maja 2019, v postopku

RTS infra BVBA,

Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel BVBA

proti

Vlaams Gewest,

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 RTS infra BVBA in Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel BVBA J. Goethals, advocaat,

– za belgijsko vlado J.-C. Halleux, L. Van den Broeck in C. Pochet, agenti, skupaj s F. Judom in N. Goethalsom, advocaten,

– za estonsko vlado N. Grünberg, agentka,

– za madžarsko vlado M. Z. Fehér, agent,

* Jezik postopka: nizozemščina.

– za avstrijsko vlado J. Schmoll in M. Fruhmann, agenta,

– za Evropsko komisijo L. Haasbeek in P. Ondrůšek, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. septembra 2020

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 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), kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2015/2170 z dne 24. novembra 2015 (UL 2015, L 307, str. 5) (v nadaljevanju: Direktiva 2014/24).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbama RTS infra BVBA in Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel BVBA na eni strani ter Vlaams Gewest (Flamska regija, Belgija) na drugi v zvezi z odločbo zadnjenavedene, da ti dve družbi izključi iz postopka oddaje javnega naročila.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2014/24

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

„Dopustiti […] 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 so lahko zlasti ukrepi v zvezi z osebjem in organizacijo, na primer prekinitev vseh stikov z osebami ali organizacijami, vpletenimi v kršitve, ustrezni ukrepi za reorganizacijo osebja, uvedba sistemov poročanja in nadzora, oblikovanje strukture notranje revizije za spremljanje skladnosti in sprejetje pravil o notranji odgovornosti in odškodninah. Če taki ukrepi zagotovijo dovolj jamstev, zadevni gospodarski subjekt ne bi smel biti več izključen zgolj 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 18 te direktive, naslovljen „Načela javnega naročanja“, v odstavku 1 določa:

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

[…]“

5 Člen 57 navedene direktive, naslovljen „Razlogi za izključitev“, v odstavkih od 4 do 7 določa:

„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:

[…]

(c) kadar lahko javni naročnik z ustreznimi sredstvi dokaže, da je gospodarski subjekt zagrešil hujšo kršitev poklicnih pravil, s čimer je omajana njegova integriteta;

[…]

(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; […]

[…]

5. […]

Javni naročniki lahko oziroma – na zahtevo države članice – morajo med postopkom kadar koli izključiti gospodarski subjekt, če se izkaže, da je gospodarski subjekt glede na dejanja, izvršena s storitvijo ali opustitvijo, pred ali med postopkom v enem od položajev iz odstavka 4.

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.“

6 Člen 59 iste direktive, naslovljen „Enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Ob predložitvi prijav za sodelovanje ali ponudb javni naročniki namesto potrdil, ki jih izdajajo javni organi ali tretje osebe, sprejmejo enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila (ESPD), ki vključuje posodobljeno lastno izjavo, kot predhodni dokaz, da zadevni gospodarski subjekt izpolnjuje naslednje pogoje:

(a) ni v enem od položajev iz člena 57, zaradi katerega so ali bi lahko bili gospodarski subjekti izključeni;

[…]

ESPD vključuje uradno izjavo gospodarskega subjekta, da zadevni razlog za izključitev ne velja in/ali da je zadevni pogoj za sodelovanje izpolnjen, obenem pa zagotavlja ustrezne informacije, ki jih zahteva javni naročnik. Poleg tega je v ESPD naveden javni organ ali tretja oseba, odgovorna za izdajo dokazil, vsebuje pa tudi uradno izjavo o tem, da bo gospodarski subjekt na zahtevo in brez odlašanja lahko predložil ta dokazila.

[…]

2. ESPD se sestavi na podlagi standardnega obrazca. [Evropska] komisija določi standardni obrazec z izvedbenimi akti. […]“

7 Člen 69 Direktive 2014/24, naslovljen „Neobičajno nizke ponudbe“, v odstavku 1 določa:

„Javni naročniki od gospodarskih subjektov zahtevajo, da pojasnijo ceno ali stroške, predlagane v ponudbi, če so ponudbe glede na gradnje, blago ali storitve neobičajno nizke.“

8 Člen 90(1) Direktive 2014/24 določa, da države članice uveljavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje do 18. aprila 2016, medtem ko člen 91, prvi odstavek, navedene direktive določa, da se 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) razveljavi z učinkom od 18. aprila 2016.

Izvedbena uredba (EU) 2016/7

9 Priloga 2, del III, C, Izvedbene uredbe Komisije (EU) 2016/7 z dne 5. januarja 2016 o določitvi standardnega obrazca za enotni evropski dokument v zvezi z oddajo javnega naročila (UL 2016, L 3, str. 16) vsebuje med drugim ti dve rubriki:

„[…]	[…]
Ali je gospodarski subjekt zagrešil hujšo kršitev poklicnih pravil […]? Če ste odgovorili pritrdilno, pojasnite:	[ ] Da [ ] Ne [……] Če ste odgovorili z da, ali je gospodarski subjekt sprejel ukrepe za samoočiščevanje? [ ] Da [ ] Ne Če je take ukrepe izvedel, jih opišite: [……]
[…]	[…]
Ali se je gospodarskemu subjektu zgodilo, da je bila prejšnja pogodba o izvedbi javnega naročila, prejšnja pogodba o izvedbi naročila, sklenjena z naročnikom, ali prejšnja koncesijska pogodba predčasno odpovedana oziroma so bile v zvezi z navedeno prejšnjo pogodbo naložene odškodnina ali druge primerljive sankcije? Če ste odgovorili z da, navedite podrobnosti:	[ ] Da [ ] Ne [……] Če ste odgovorili z da, ali je gospodarski subjekt sprejel ukrepe za samoočiščevanje? [ ] Da [ ] Ne Če je take ukrepe izvedel, jih opišite: [……]
[…]	[…]“

Belgijsko pravo

10 Člen 61(2), točka 4, arrêté royal du 15 juillet 2011, relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques (kraljevi odlok z dne 15. julija 2011 o oddaji javnih naročil v klasičnih sektorjih) (*Belgisch Staatsblad* z dne 9. avgusta 2011, str. 44862), v različici, ki velja v sporu o glavni stvari, določa:

„V skladu s členom 20 zakona [z dne 15. junija 2006 o javnih naročilih in nekaterih naročilih gradenj, blaga in storitev (*Moniteur belge* z dne 15. februarja 2007, str. 7355)] je lahko iz postopka oddaje naročila kadar koli izključen kandidat ali ponudnik:

[…]

4. ki je storil hujšo kršitev poklicnih pravil;

[…]“

11 Člen 70 loi du 17 juin 2016, relative aux marchés publics (zakon z dne 17. junija 2016 o javnih naročilih) (*Belgisch Staatsblad* z dne 14. julija 2016, str. 44219), ki je začel veljati 30. junija 2017 (v nadaljevanju: zakon z dne 17. junija 2016), določa:

„Vsak kandidat ali ponudnik, ki je v enem od položajev, navedenih v členu 67 ali 69, lahko predloži dokaze, ki dokazujejo, da ukrepi, ki jih je sprejel, zadostujejo kot dokaz njegove zanesljivosti kljub obstoju upoštevnega razloga za izključitev. Če javni naročnik meni, da ta dokaz zadostuje, zadevnega kandidata ali ponudnika ne izključi iz postopka oddaje javnega naročila.

Kandidat ali ponudnik zato na lastno pobudo 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 prekrškov.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

12 Z obvestilom o javnem naročilu, objavljenem 11. maja 2016 v *Bulletin der Aanbestedingen (Bilten razpisov)* in 13. maja 2016 v *Uradnem listu Evropske unije*, je afdeling Wegen en Verkeer Oost-Vlaanderen (oddelek za ceste in promet Vzhodne Flandrije, Belgija) Agentschap Wegen en Verkeer van het Vlaamse gewest (agencija za ceste in promet Flamske regije, Belgija) začel postopek oddaje javnega naročila gradenj za prenovo vozlišča Nieuwe Steeweg (N60) ter uvozov in izvozov na E17 v De Pinte. V obvestilu o javnem naročilu so bili med drugim navedeni razlogi za izključitev iz člena 61(1) in (2) kraljevega odloka z dne 15. julija 2011 o oddaji javnih naročil v klasičnih sektorjih v različici, ki velja v sporu o glavni stvari, med katerimi so bile „hujše kršitve poklicnih pravil“.

13 Flamska regija je po tem, ko je bilo oddanih šest ponudb, med njimi tudi ponudba tožečih strank iz postopka v glavni stvari, z odločbo z dne 13. oktobra 2016 zadnjenavedeni izključila iz postopka oddaje naročila in ga oddala podjetju, ki je oddalo pravilno najnižjo ponudbo.

14 Flamska regija je izključitev tožečih strank iz postopka v glavni stvari obrazložila z dejstvom, da sta ti v okviru izpolnjevanja prejšnjih naročil, ki jih je oddal isti javni naročnik kot v postopku v glavni stvari, storili „hujše kršitve poklicnih pravil“, ki so bile v večjem delu sankcionirane in so se nanašale na pomembne vidike izvedbe naročila, za katero sta sedaj oddali ponudbo. Flamska regija je v tem okviru menila, da resne in ponavljajoče se kršitve pogodbenih obveznosti tožečih strank iz postopka v glavni stvari povzročajo dvome in negotovosti glede njune zmožnosti zagotoviti pravilno izvedbo novega naročila.

15 Tožeči stranki iz postopka v glavni stvari sta predložitvenemu sodišču predlagali razglasitev ničnosti odločbe z dne 13. oktobra 2016. V zvezi s tem trdita, da bi morali, preden sta bili izključeni iz razloga zatrjevanih hujših kršitev poklicnih pravil, imeti možnost obrambe v zvezi s tem in tako dokazati, da sta z ustreznimi popravnimi ukrepi odpravili posledice teh kršitev, kot je to določeno v členu 57(6) Direktive 2014/24, ki naj bi imel neposredni učinek.

16 Javni naročnik oporeka neposrednemu učinku te določbe. Poleg tega poudarja, da zakon z dne 17. junija 2016, čeprav je začel veljati šele 30. junija 2017, torej po datumu sprejetja odločbe z dne 13. oktobra 2016, v členu 70 natančno določa, da mora zadevni gospodarski subjekt na lastno pobudo navesti sprejete popravne ukrepe. Ker Direktiva 2014/24 ne vsebuje nobene določbe glede tega, kdaj in kako je treba predložiti dokaz o sprejetih popravnih ukrepih, naj bi se javni naročnik v takih okoliščinah poskušal navezati na člen 70 zakona z dne 17. junija 2016.

17 Predložitveno sodišče se, da bi lahko presodilo utemeljenost tožbe, vložene pri njem, sprašuje, ali člen 57(4), (6) in (7) Direktive 2014/24 nasprotuje temu, da je gospodarski subjekt mogoče izključiti iz postopka oddaje javnega naročila zaradi hujše kršitve poklicnih pravil, ne da bi ga javni naročnik predhodno pozval k predložitvi dokaza, da je kljub tej kršitvi še vedno zanesljiv, ali da bi ta predložitev izhajala iz dokumentov v zvezi z oddajo javnega naročila

18 Predložitveno sodišče navaja, da opredelitev hujše kršitve poklicnih pravil, ki se uveljavlja zoper zadevnega ponudnika, spada pod prosto presojo javnega naročnika, zato je lahko ta za ponudnika manj predvidljiva. Poleg tega to sodišče meni, da gospodarski subjekti niso nagnjeni k obliki samoobtožbe, tako da bi predložili seznam kršitev, ki bi jih javni naročnik morda lahko opredelil za „hujše kršitve“. Z zagotovitvijo kontradiktornega postopka bi bilo tako mogoče spodbuditi konkurenčnost postopka oddaje naročila. Predložitveno sodišče po drugi strani poudarja, da dejstvo, da se pobuda za

predložitev dokaza o sprejetih popravnih ukrepih prepusti gospodarskemu subjektu, omogoča večjo preglednost, zlasti zato, ker ta subjekt zaradi najdaljšega obdobja izključitve ve, v kolikšnem času mora na lastno pobudo sprejeti popravne ukrepe.

19 Če je odgovor na to prvo vprašanje pritrdilen, predložitveno sodišče želi tudi izvedeti, ali imajo zgoraj navedene določbe Direktive 2014/24 neposreden učinek. Sprašuje se zlasti, ali je mogoče šteti, da nekateri elementi teh določb pomenijo na področju samoočiščevanja minimalna jamstva, na podlagi katerih jih je mogoče opredeliti za „zadostno natančne in brezpogojne“, da se jim prizna neposredni učinek.

20 V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet, Belgija) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

„1. Ali je treba določbe člena 57(4), točki (c) in (g), v povezavi s členom 57(6) in (7) Direktive 2014/24[…] razlagati tako, da nasprotuje temu, da bi se ta člen uporabljal tako, da mora gospodarski subjekt na lastno pobudo zagotoviti dokaze o ukrepih, ki jih je sprejel, da bi dokazal svojo zanesljivost?

2. Če je to tako, ali imajo določbe člena 57(4), točki (c) in (g), v povezavi s členom 57(6) in (7) Direktive [2014/24] ob taki razlagi neposreden učinek?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

21 Uvodoma je treba navesti, da sta lahko postavljeni vprašanji za predhodno odločanje – glede na to, da določbe člena 57(6) Direktive 2014/24, katerih razlaga se naproša, ne ustrezajo nobeni določbi iz predpisov Unije, ki so se uporabljali na področju javnih naročil do datuma sprejetja in začetka veljavnosti te direktive – upoštevni le, če bi se navedena direktiva uporabljala za položaj iz postopka v glavni stvari. Predložitveno sodišče meni, da je tako, ker je bilo obvestilo o javnem naročilu objavljeno 11. in 13. maja 2016, to je po 18. aprilu 2016, torej po datumu, na katerega so morale države članice v skladu s členoma 90 in 91 Direktive 2014/24 to direktivo na eni strani prenesti v notranji pravni red, na drugi strani pa je bila z njo razveljavljena Direktiva 2004/18.

22 Vendar je iz spisa, ki je na voljo Sodišču, razvidno, da je bilo pred tem obvestilom o javnem naročilu, 17. oktobra 2015, na datum, ko se je še vedno uporabljala Direktiva 2004/18, objavljeno predhodno informativno obvestilo.

23 V zvezi s tem je iz ustaljene sodne razvidno, da je treba načeloma uporabiti tisto direktivo, ki je veljala takrat, ko je javni naročnik izbral vrsto postopka, ki ga bo uporabil, in dokončno odgovoril na vprašanje, ali se opravi predhodno povabilo k oddaji ponudb za oddajo javnega naročila. Nasprotno pa, kadar se rok za prenos direktive izteče po tem datumu, se njene določbe ne morejo uporabiti (sodba z dne 27. novembra 2019, Tedeschi in Consorzio Stabile Istant Service, C-402/18, EU:C:2019:1023, točka 29 in navedena sodna praksa).

24 V obravnavani zadevi mora predložitveno sodišče – ob upoštevanju dejstva, da je bilo predhodno informativno obvestilo objavljeno pred iztekom roka, določenega za prenos Direktive 2014/24, medtem ko je bilo obvestilo o naročilu objavljeno po tem roku – preveriti, kdaj je javni 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 javnega naročila iz postopka v glavni stvari.

Prvo vprašanje

25 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 57(6) Direktive 2014/24 razlagati tako, da nasprotuje praksi države članice, v skladu s katero mora zadevni gospodarski subjekt na lastno pobudo, ob oddaji vloge za sodelovanje ali ponudbe v okviru postopka oddaje javnega naročila, predložiti dokaz o sprejetih popravnih ukrepih, da dokaže svojo zanesljivost, čeprav zoper njega obstaja neobvezni razlog za izključitev iz člena 57(4) te direktive, ker taka obveznost ne izhaja niti iz veljavnih nacionalnih predpisov niti iz dokumentov v zvezi z oddajo javnega naročila.

26 V zvezi s tem je treba na prvem mestu opozoriti, da lahko v skladu z odstavkom 57(6) Direktive 2014/24 vsak gospodarski subjekt, na katerega se med drugim nanaša eden od neobveznih razlogov za izključitev iz člena 57(4) te direktive, predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost, pri čemer je pojasnjeno, da zadevnega gospodarskega subjekta, če se šteje, da takšni dokazi zadoščajo, iz takega razloga ni mogoče izključiti iz postopka oddaje naročila. Ta določba tako uvaja mehanizem popravnih ukrepov *(self-cleaning)*, s katerim je v zvezi s tem gospodarskim subjektom priznana pravica, ki jo morajo države članice s prenosom navedene direktive zagotoviti ob spoštovanju pogojev, določenih s to direktivo (glej po analogiji, glede člena 38(9) Direktive 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL 2014, L 94, str. 1), ki je enakovreden členu 57(6) Direktive 2014/24, sodbo z dne 11. junija 2020, Vert Marine, C-472/19, EU:C:2020:468, točki 16 in 17).

27 Navesti je treba, da niti v besedilu člena 57(6) Direktive 2014/24 niti v uvodni izjavi 102 te direktive ni pojasnjeno, kako in v kateri fazi postopka oddaje naročila je mogoče predložiti dokaz o popravnih ukrepih.

28 V teh okoliščinah je treba navesti, da je glede na samo besedilo člena 57(6) Direktive 2014/24 možnost, ki jo imajo gospodarski subjekti, da predložijo dokaz o sprejetih popravnih ukrepih, mogoče uveljavljati na lastno pobudo ali na pobudo javnega naročnika, prav tako pa se lahko uveljavlja ob oddaji vloge za sodelovanje ali ponudbe, pa tudi v poznejši fazi postopka.

29 Ta razlaga je potrjena s ciljem, ki se uresničuje s členom 57(6) Direktive 2014/24. Ker mora namreč v skladu s to določbo vsak gospodarski subjekt imeti možnost predložiti dokaz o sprejetih popravnih ukrepih, je njen namen poudariti pomembnost zanesljivosti gospodarskega subjekta in zagotoviti objektivno oceno gospodarskih subjektov ter učinkovito konkurenco (glej po analogiji sodbo z dne 11. junija 2020, Vert Marine, C-472/19, EU:C:2020:468, točka 22). Ta cilj pa je mogoče doseči, če je dokaz o popravnih ukrepih predložen v katerikoli fazi postopka pred sprejetjem odločbe o oddaji naročila, pri čemer je bistveno, da ima gospodarski subjekt možnost navesti in dati v obravnavo ukrepe, ki po njegovem mnenju omogočajo odpravo razloga za izključitev, ki se nanaša nanj.

30 Navedena razlaga je prav tako podprta s sobesedilom, v katero je umeščen člen 57(6) Direktive 2014/24. V zvezi s tem je treba opozoriti, da morajo države članice v skladu s členom 57(7) te direktive pogoje za uporabo tega člena in tako odstavka 6 zadnjenavedenega sprejeti ob spoštovanju prava Unije. Države članice pa lahko v okviru diskrecijske pravice, ki jo imajo pri določanju podrobnih postopkovnih pravil člena 57(6) navedene direktive (glej po analogiji sodbo z dne 11. junija 2020, Vert Marine, C-472/19, EU:C:2020:468, točka 23), določijo, da mora gospodarski subjekt dokaz o popravnih ukrepih predložiti na lastno pobudo ob oddaji vloge za sodelovanje ali ponudbe, prav tako pa lahko določijo, da je tak dokaz mogoče predložiti po tem, ko je javni naročnik v poznejši fazi postopka ta gospodarski subjekt uradno pozval k temu.

31 Ta diskrecijska pravica držav članic pa ne posega v določbe Direktive 2014/24, na podlagi katerih imajo gospodarski subjekti možnost, da po oddaji vloge za sodelovanje v postopku javnega naročanja ali ponudbe na lastno pobudo predložijo dokaz o popravnih ukrepih. Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 49 sklepnih predlogov, člen 59(1)(a) Direktive 2014/24 določa, da morajo

javni naročniki ob oddaji takih vlog ali takih ponudb sprejeti ESPD, dokument, s katerim gospodarski subjekt častno izjavi, da se razlog za izključitev nanaša nanj in da je sprejel ukrepe za samoočiščevanje, kar se bo pozneje preverilo.

32 Ob tem določbe iz člena 59 Direktive 2014/24 v zvezi z ESPD ne nasprotujejo temu, da države članice v okviru diskrecijske pravice, navedene v točki 30 te sodbe, odločijo, da lahko javni naročnik, po oddaji vloge za sodelovanje ali ponudbe, na lastno pobudo zahteva dokaz o popravnih ukrepih, tudi če je vlogi za sodelovanje ali ponudbi priložen ESPD.

33 Iz jezikovne, teleološke in sistematične razlage člena 57(6) Direktive 2014/24, kakor izhaja iz točk od 27 do 30 te sodbe, je razvidno, da ta določba ne nasprotuje niti temu, da dokaz o popravnih ukrepih predloži zadevni gospodarski subjekt na lastno pobudo ali na izrecno zahtevo javnega naročnika, niti temu, da ga predloži ob oddaji vloge za sodelovanje ali ponudbe ali v poznejši fazi postopka oddaje naročila.

34 Na drugem mestu je treba pojasniti, da morajo države članice, kakor je razvidno iz člena 57(7) Direktive 2014/24, kadar določajo pogoje za uporabo tega člena 57, spoštovati pravo Unije. Natančneje, upoštevati morajo ne le načela javnega naročanja, navedena v členu 18 Direktive 2014/24, med katerimi so zlasti načela enakega obravnavanja, preglednosti in sorazmernosti, ampak tudi načelo spoštovanja pravice do obrambe, ki se kot temeljno načelo prava Unije, katerega sestavni del je pravica do izjave v vsakem postopku, uporabi, kadar organ namerava zoper osebo izdati akt, ki posega v njen položaj, kot je odločba o izključitvi, sprejeta v okviru postopka oddaje javnega naročila (sodba z dne 20. decembra 2017, Prequ' Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, točki 45 in 46 ter navedena sodna praksa).

35 V teh okoliščinah je treba najprej na eni strani opozoriti, da morajo biti v skladu z načelom preglednosti vsi pogoji in pravila postopka oddaje javnega naročila v obvestilu o javnem naročilu ali razpisni dokumentaciji navedeni jasno, natančno in nedvoumno, da lahko vsi razumno obveščeni in običajno skrbni gospodarski subjekti natančno razumejo njihov obseg in jih lahko enako razlagajo (sodba z dne 14. decembra 2016, Connexxion Taxi Services, C-171/15, EU:C:2016:948, točka 40 in navedena sodna praksa). Na drugi strani načelo enakega obravnavanja zahteva, da imajo gospodarski subjekti, ki se zanimajo za javno naročilo, pri sestavi svojih ponudb enake možnosti, da se lahko natančno seznanijo z omejitvami postopka in da se lahko prepričajo, da za vse konkurente veljajo enake zahteve (sodba z dne 14. decembra 2016, Connexxion Taxi Services, C-171/15, EU:C:2016:948, točka 39 in navedena sodna praksa).

36 Iz tega izhaja, da kadar država članica določi, da lahko gospodarski subjekt dokaz o popravnih ukrepih predloži le na lastno pobudo, ko odda vlogo za sodelovanje ali ponudbo, ne da bi imel možnost tak dokaz predložiti v poznejši fazi postopka, načeli preglednosti in enakega obravnavanja zahtevata, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 66 in 67 sklepnih predlogov, da so gospodarski subjekti na transparenten način predhodno, jasno, natančno in nedvoumno obveščeni o obstoju take obveznosti, da taka informacija neposredno izhaja iz dokumentov v zvezi z oddajo javnega naročila ali iz napotitve, v teh dokumentih, na upoštevne nacionalne predpise.

37 Dalje, pravica do izjave pomeni, da morajo imeti ti subjekti, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 90 in 91 sklepnih predlogov, možnost, da lahko v tej vlogi ali ponudbi koristno in učinkovito navedejo svoje stališče, sami opredelijo razloge za izključitev, ki bi jih lahko javni naročnik, glede na informacije iz dokumentov v zvezi z oddajo javnega naročila in iz nacionalnih predpisov v zvezi s tem, uporabil zoper njih.

38 Nazadnje je obveznost gospodarskih subjektov, da v svoji vlogi za sodelovanje ali v svoji ponudbi na lastno pobudo predložijo dokaz o popravnih ukrepih, če ne pomeni nerazumne omejitve izvrševanja sistema popravnih ukrepov, v skladu z načelom sorazmernosti – po katerem pravila držav članic ali javnih naročnikov v okviru izvajanja določb Direktive 2014/24, kakršna so pravila za sprejetje pogojev

za uporabo člena 57 te direktive, ne smejo presegati tega, kar je potrebno za dosego ciljev te direktive – ker se izvršuje v pogojih, navedenih v točkah 36 in 37 te sodbe (glej v tem smislu sodbo z dne 30. januarja 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, točka 45 in navedena sodna praksa).

39 V obravnavani zadevi je treba navesti, da je Kraljevina Belgija – po navedbah predložitvenega sodišča – s členom 70 zakona z dne 17. junija 2016 v svoje nacionalno pravo sicer prenesla člen 57(6) Direktive 2014/24, pri čemer je v njem določeno, da lahko gospodarski subjekt na lastno pobudo predloži dokaz o popravnih ukrepih, vendar pa ta zakon ni začel veljati na datum objave obvestila o javnem naročilu, niti na datum predložitve ponudbe tožečih strank iz postopka v glavni stvari. Poleg tega je iz spisa, ki ga ima Sodišče, razvidno, da v dokumentih v zvezi z javnim naročilom – v katerih je sicer opozorjeno na razloge za izključitev, določene v nacionalnih predpisih, ki so veljali v tistem času – ni izrecno navedeno, da bi moral zadevni gospodarski subjekt tak dokaz predložiti na lastno pobudo.

40 V teh okoliščinah in brez poseganja v obveznost, ki jo imata tožeči stranki iz postopka v glavni stvari, da v skladu z zahtevami preglednosti in lojalnosti javnega naročnika obvestita o hujših kršitvah poklicnih pravil, ki sta jih storili v okviru izvajanja prejšnjih naročil, ki jih je oddal isti javni naročnik, bi lahko ti tožeči stranki le na podlagi člena 57(6) Direktive 2014/24 razumno pričakovali, da ju bo pozneje javni naročnik pozval k predložitvi dokaza o popravnih ukrepih, sprejetih za odpravo vseh neobveznih razlogov za izključitev, ki bi jih ta javni naročnik lahko navedel.

41 Iz točk od 34 do 37 sodbe z dne 3. oktobra 2019, Delta Antrepriză de Construcții și Montaj 93 (C-267/18, EU:C:2019:826), ki se nanaša na nacionalno zakonodajo, v kateri ni natančneje določeno, ali mora dokaz o popravnih ukrepih na lastno pobudo predložiti gospodarski subjekt, niti v kateri fazi postopka bi to moral storiti, je prav tako razvidno, da mora javni naročnik – čeprav so ga gospodarski subjekti po oddaji svoje vloge za sodelovanje ali svoje ponudbe dolžni obvestiti o odpovedi prejšnjega naročila zaradi hujše kršitve – če ugotovi obstoj razloga za izključitev, ki se nanaša na tako odpoved ali na prikrivanje informacij o taki odpovedi, zadevnim subjektom vseeno pustiti možnost predložiti dokaz o sprejetih popravnih ukrepih.

42 Glede na vse zgoraj navedene ugotovitve je treba na prvo postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 57(6) Direktive 2014/24 razlagati tako, da nasprotuje praksi, v skladu s katero mora gospodarski subjekt na lastno pobudo ob oddaji vloge za sodelovanje ali ponudbe predložiti dokaz o sprejetih popravnih ukrepih, da dokaže svojo zanesljivost, čeprav zoper njega obstaja neobvezni razlog za izključitev iz člena 57(4) te direktive, ker taka obveznost ne izhaja niti iz veljavnih nacionalnih predpisov niti iz dokumentov v zvezi z oddajo javnega naročila. Nasprotno, člen 57(6) navedene direktive ne nasprotuje taki obveznosti, kadar je ta jasno, natančno in nedvoumno določena v veljavnih nacionalnih predpisih in se je zadevni gospodarski subjekt z njo seznanil z dokumenti v zvezi z oddajo javnega naročila.

Drugo vprašanje

43 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 57(6) Direktive 2014/24 razlagati tako, da ima neposreden učinek.

44 V zvezi s tem je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da se je mogoče v vseh primerih, v katerih se določbe direktive z vidika vsebine izkažejo za brezpogojne in dovolj natančne, nanje sklicevati pred nacionalnimi sodišči zoper zadevno državo članico, če ta v predpisanem roku direktive ni prenesla v nacionalno pravo ali če je ni pravilno prenesla (sodba z dne 13. februarja 2019, Human Operator, C-434/17, EU:C:2019:112, točka 38).

45 V obravnavani zadevi je treba navesti, da je zakon z dne 17. junija 2016, s katerim je bila v belgijsko pravo prenesena Direktiva 2014/24, kakor je v bistvu razvidno iz predložitvene odločbe, začel veljati šele 30. junija 2017, torej po datumu izteka roka za prenos te direktive, to je 18. aprilu 2016. Zato je vprašanje neposrednega učinka člena 57(6) navedene direktive upoštevno.

46 Sodišče je razsodilo, da je določba prava Unije na eni strani brezpogojna, če določa obveznost, ki ne vsebuje nobenega pogoja, in njena izvršitev ali učinki niso odvisni od nobenega akta institucij Unije ali držav članic, ter na drugi strani dovolj natančna, da se nanjo lahko sklicuje upravičenec, in jo uporabi sodišče, če določa obveznost z enopomenskimi izrazi (sodba z dne 1. julija 2010, Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, točka 45 in navedena sodna praksa).

47 Sodišče je poleg tega razsodilo, da direktiva državam članicam sicer dopušča določeno diskrecijsko pravico pri sprejemanju pravil za njeno izvajanje, vendar je mogoče za določbo te direktive šteti, da je brezpogojna in natančna, ker državam članicam z enopomenskimi izrazi nalaga obveznost rezultata in ni odvisna od nikakršnega pogoja glede uporabe pravila, ki ga navaja (glej v tem smislu sodbi z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi, od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točki 104 in 105, in z dne 14. oktobra 2010, Fuß, C-243/09, EU:C:2010:609, točki 57 in 58).

48 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da člen 57(6) Direktive 2014/24 z določitvijo, da lahko vsak gospodarski subjekt predloži dokaze, da je sprejel zadostne ukrepe, s katerimi lahko dokaže svojo zanesljivost, kljub obstoju razloga za izključitev, ki se nanaša nanj, gospodarskim subjektom daje pravico, ki je na eni strani oblikovana z enopomenskimi izrazi in na drugi strani državam članicam nalaga obveznost rezultata, ki – čeprav morajo države članice njene vsebinske in postopkovne pogoje za uporabo sprejeti v skladu s členom 57(7) te direktive – ni pogojena s prenosom v notranje pravo, da bi se lahko zadevni gospodarski subjekt skliceval nanjo in bi se uporabljala zanj.

49 Ne glede na konkretna pravila uporabe člena 57(6) Direktive 2014/24 je v tej določbi namreč v smislu sodne prakse, navedene v točki 46 te sodbe, dovolj natančno in brezpogojno navedeno, da zadevni gospodarski subjekt ne more biti izključen iz postopka javnega naročanja, če v skladu z zahtevami javnega naročnika dokaže, da je s sprejetimi popravnimi ukrepi ponovno vzpostavljena njegova zanesljivost, kljub obstoju razloga za izključitev, ki se nanaša nanj. Zato člen 57(6) te direktive temu gospodarskemu subjektu zagotavlja minimalno varstvo, ne glede na diskrecijsko pravico, ki jo imajo države članice pri določitvi postopkovnih pogojev te določbe (glej v tem smislu sodbi z dne 14. julija 1994, Faccini Dori, C-91/92, EU:C:1994:292, točka 17, in z dne 5. oktobra 2004, Pfeiffer in drugi, od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, točka 105). Zato mora to veljati toliko bolj, ker člen 57(6) navedene direktive, kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točki 102 sklepnih predlogov, določa temeljne elemente sistema popravnih ukrepov in pravico gospodarskega subjekta, pri čemer so v njem navedeni minimalni elementi, ki jih je treba dokazati, in merila presoje, ki jih je treba spoštovati.

50 Glede na vse navedeno je treba na drugo postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 57(6) Direktive 2014/24 razlagati tako, da ima neposreden učinek.

Stroški

51 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. **Člen 57(6) Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo Komisije (EU) 2015/2170 z dne 24. novembra 2015, je treba razlagati tako, da nasprotuje praksi, v skladu s katero mora gospodarski subjekt na lastno pobudo ob oddaji vloge za sodelovanje ali ponudbe predložiti dokaz o sprejetih popravnih ukrepih, da dokaže svojo zanesljivost, čeprav zoper njega obstaja neobvezni razlog za izključitev iz člena 57(4) te direktive, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo 2015/2170, ker taka obveznost ne izhaja niti iz veljavnih nacionalnih predpisov niti iz dokumentov v zvezi z oddajo javnega naročila. Nasprotno, člen 57(6) navedene direktive, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo 2015/2170, ne nasprotuje taki obveznosti, kadar je ta jasno, natančno in nedvoumno določena v veljavnih nacionalnih predpisih in se je zadevni gospodarski subjekt z njo seznanil z dokumenti v zvezi z oddajo javnega naročila.**

2. **Člen 57(6) Direktive 2014/24, kakor je bila spremenjena z Delegirano uredbo 2015/2170, je treba razlagati tako, da ima neposreden učinek.**

Podpisi