Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

17. lipnja 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Okvirni sporazum – Direktiva 2014/24/EU – Članak 5. stavak 5. – Članak 18. stavak 1. – Članci 33. i 49. – Prilog V. dio C točke 7., 8. i 10. – Provedbena uredba (EU) 2015/1986 – Prilog II. točke II.1.5) i II.2.6) – Postupak javne nabave – Obveza navođenja u obavijesti o nadmetanju ili dokumentaciji za nadmetanje, s jedne strane, procijenjene količine ili procijenjene vrijednosti i, s druge strane, najveće količine ili najveće vrijednosti proizvoda koje treba isporučiti u sklopu okvirnog sporazuma – Načela transparentnosti i jednakog postupanja – Direktiva 89/665/EEZ – Članak 2.d stavak 1. – Žalbeni postupci u području sklapanja ugovora o javnoj nabavi – Nevažeći ugovor – Isključenost”

U predmetu C-23/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Klagenævnet for Udbud (Odbor za prigovore u vezi s postupcima javne nabave, Danska), odlukom od 16. siječnja 2020., koju je Sud zaprimio 17. siječnja 2020., u postupku

Simonsen & Weel A/S

protiv

Region Nordjylland og Region Syddanmark,

uz sudjelovanje:

Nutricia A/S,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik vijeća, N. Piçarra, D. Šváby (izvjestitelj), S. Rodin i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

* Jezik postupka: danski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Simonsen & Weel A/S, S. Troels Poulsen, *advokat*,

– za Region Nordjylland og Region Syddanmark, T. Braad i H. Padkjær Sørensen, *advokater*,

– za dansku vladu, J. Nymann-Lindegren, M. Jespersen i M. Wolff, u svojstvu agenata,

– za belgijsku vladu, L. Van den Broeck i J.-C. Halleux, u svojstvu agenata,

– za njemačku vladu, J. Möller, R. Kanitz i S. Eisenberg, u svojstvu agenata,

– za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,

– za francusku vladu, C. Mosser i E. de Moustier, u svojstvu agenata,

– za austrijsku vladu, A. Posch i J. Schmoll, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, P. Ondrůšek, H. Støvlbæk i L. Haasbeek, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 18. stavka 1. i članaka 33. i 49. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65.), točke 7. i točke 10. podtočke (a) dijela C Priloga V. toj direktivi i članka 2.d stavka 1. točke (a) Direktive Vijeća 92/13/EEZ od 25. veljače 1992. o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru (SL 1992., L 76, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 10., str. 72.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. (SL 2014., L 94, str. 1. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2020., L 406, str. 67.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 92/13).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Simonsen & Weel A/S, s jedne strane, i Region Nordjylland (regija Sjeverni Jutland, Danska) i Region Syddanmark (regija Južna Danska) (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: regije), s druge strane, povodom odluke potonjih da sklope okvirni sporazum s društvom Nutricia A/S.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2014/24

3 Uvodne izjave 59. do 62. Direktive 2014/24 glase:

„(59) Diljem tržišta javne nabave u Uniji postoji snažna tendencija agregacije potražnje od strane javnih kupaca s ciljem postizanja ekonomije razmjera, uključujući niže cijene te niže transakcijske troškove, te s ciljem poboljšanja i profesionalizacije upravljanja nabavom. To se može postići koncentriranjem kupnji po broju javnih naručitelja ili po obujmu i vrijednosti tijekom određenog razdoblja. Međutim, agregacija i centralizacija kupnji trebala bi se pažljivo pratiti kako bi se izbjegla suvišna koncentracija kupovne moći te stvaranje tajnih sporazuma te kako bi se održala transparentnost i sačuvalo tržišno natjecanje i mogućnost pristupa tržištu za mala i srednja poduzeća.

(60) Instrument okvirnih sporazuma široko se koristi te se smatra učinkovitom tehnikom nabave diljem Europe. Stoga bi se i dalje trebao široko koristiti. Međutim, određeni aspekti trebaju se pojasniti, pogotovo činjenica da okvirne sporazume ne bi trebali koristiti javni naručitelji koji nisu utvrđeni u njima. U tu svrhu javni naručitelji koji su od početka ugovorne strane određenog okvirnog sporazuma trebali bi biti jasno naznačeni, nazivom ili na druge načine, npr. upućivanjem na određenu kategoriju javnih naručitelja unutar jasno razgraničenog zemljopisnog područja, kako bi se te javne naručitelje moglo lako i točno utvrditi. Na isti način u okvirni sporazum ne bi trebali ulaziti novi gospodarski subjekti nakon što je takav sporazum sklopljen. […]

(61) […]

Javni naručitelji trebali bi imati mogućnost dodatne fleksibilnosti pri nabavi na temelju okvirnih sporazuma koji su sklopljeni s više od jednog gospodarskog subjekta te u kojima su utvrđeni svi uvjeti.

[…] Okvirni sporazumi ne bi se trebali koristiti na neodgovarajući način ili na način kojim bi se spriječilo, ograničilo ili narušilo tržišno natjecanje. Javni naručitelji ne bi trebali na temelju ove Direktive biti obvezni nabavljati radove, robu ili usluge koji su obuhvaćeni okvirnim sporazumom, na temelju tog okvirnog sporazuma.

(62) Također bi trebalo pojasniti da se ugovori koji se temelje na okvirnom sporazumu trebaju dodijeliti prije završetka trajanja samog okvirnog sporazuma, dok se trajanje pojedinih ugovora koji se temelje na okvirnom sporazumu ne treba podudarati s trajanjem tog okvirnog sporazuma, nego bi moglo, po potrebi biti kraće ili dulje. […]

Također bi trebalo pojasniti da bi mogli postojati iznimni slučajevi kada je moguće dopustiti da duljina samih okvirnih sporazuma bude dulja od četiri godine. Takvi slučajevi, koji bi trebali biti valjano opravdani, osobito predmetom okvirnog sporazuma, mogli bi se na primjer pojaviti kada je gospodarskom subjektu potrebna oprema za koju je razdoblje amortizacije dulje od četiri godine i koja mora biti dostupna u svakom trenutku tijekom cijelog trajanja okvirnog sporazuma.”

4 Članak 5. navedene direktive naslovljen „Načini izračunavanja procijenjene vrijednosti nabave” u stavku 5. propisuje:

„S obzirom na okvirne sporazume i dinamičke sustave nabave, vrijednost koja se uzima u obzir jest najveća procijenjena vrijednost bez [poreza na dodanu vrijednost (PDV)] svih ugovora predviđenih tijekom ukupnog trajanja okvirnog sporazuma ili dinamičkog sustava nabave.”

5 Članak 18. navedene direktive, u kojem se navode „[n]ačela nabave”, u stavku 1. prvom podstavku predviđa:

„Javni naručitelji se prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i bez diskriminacije te djeluju na transparentan i razmjeran način.”

6 Pod naslovom „Okvirni sporazumi”, članak 33. Direktive 2014/24 određuje:

„1. Javni naručitelji mogu sklopiti okvirne sporazume pod uvjetom da primjenjuju postupke predviđene ovom Direktivom.

Okvirni sporazum znači sporazum između jednog ili više javnih naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata čija je svrha utvrđivanje uvjeta pod kojima se dodjeljuju ugovori tijekom određenog razdoblja, posebno u pogledu cijene i, prema potrebi, predviđenih količina.

Trajanje okvirnog sporazuma ne može biti dulje od četiri godine, osim u iznimnim valjano opravdanim slučajevima posebno vezanima uz predmet okvirnog sporazuma.

2. Ugovori na temelju okvirnog sporazuma dodjeljuju se u skladu s postupcima navedenima u ovom stavku i u stavcima 3. i 4.

[…]

Ugovori koji se temelje na okvirnom sporazumu ne smiju ni pod kojim uvjetima za sobom povlačiti bitne izmjene uvjeta okvirnog sporazuma, posebno u slučaju navedenom u stavku 3.

3. Ako je okvirni sporazum sklopljen s jednim gospodarskim subjektom, ugovori na temelju tog sporazuma dodjeljuju se u granicama uvjeta utvrđenih u okvirnom sporazumu.

[…]”

7 U skladu s člankom 49. te direktive, naslovljenim „Obavijest o nadmetanju”:

„Obavijesti o nadmetanju koriste se kao načini pozivanja na nadmetanje za sve postupke, ne dovodeći u pitanje članak 26. stavak 5. drugi podstavak i članak 32. Obavijesti o nadmetanju sadrže informacije navedene u Prilogu V. dijelu C i objavljuju se u skladu s člankom 51.”

8 Članak 53. navedene direktive, naslovljen „Elektronička dostupnost dokumentacije o nabavi”, u stavku 1. prvom podstavku propisuje:

„Javni naručitelji elektroničkim sredstvima omogućavaju neograničen, neposredan i besplatan pristup dokumentaciji o nabavi od datuma objave obavijesti u skladu s člankom 51. ili od datuma kad je poziv na potvrdu interesa bio poslan. U tekstu obavijesti ili u pozivu na potvrdu interesa navodi se internetska adresa na kojoj je dokumentacija o nabavi dostupna.”

9 Članak 72. Direktive 2014/24, naslovljen „Izmjena ugovora tijekom njegova trajanja”, određuje:

„1. Ugovore i okvirne sporazume moguće je mijenjati bez novog postupka nabave u skladu s ovom Direktivom u svim sljedećim slučajevima:

[…]

(e) ako izmjene, bez obzira na njihovu vrijednost, nisu značajne u smislu stavka 4.

Javni naručitelji koji su izmijenili ugovor u slučajevima navedenima u točkama (b) i (c) ovog stavka objavljuju obavijest o tome u *Službenom listu Europske unije*. Takva obavijest sadrži informacije navedene u Prilogu V. dijelu G i objavljuje se u skladu s člankom 51.

[…]

4. Izmjena ugovora ili okvirnog sporazuma tijekom njegova trajanja smatra se značajnom u smislu stavka 1. točke (e), ako njome ugovor ili okvirni sporazum postaju značajno različiti po svojoj naravi od prvotno zaključenog. U svakom slučaju, ne dovodeći u pitanje stavke 1. i 2., izmjena se smatra značajnom ako je ispunjen jedan ili više od sljedećih uvjeta:

(a) izmjenom se unose uvjeti koji bi, da su bili dio prvotnog postupka nabave, dopustili prihvaćanje drugih natjecatelja od onih koji su prvotno odabrani ili prihvaćanje ponude različite od one koja je izvorno prihvaćena ili privlačenje dodatnih sudionika u postupak nabave;

(b) izmjenom se mijenja gospodarska ravnoteža ugovora ili okvirnog sporazuma u korist ugovaratelja na način koji nije predviđen izvornim ugovorom ili okvirnim sporazumom;

(c) izmjenom se značajno povećava opseg ugovora ili okvirnog sporazuma;

(d) ako novi ugovaratelj zamijeni onoga kojemu je prvotno javni naručitelj dodijelio ugovor, osim u slučajevima navedenima u stavku 1. točki (d).

5. Novi postupak nabave zahtijeva se u skladu s ovom Direktivom za druge izmjene odredaba ugovora o javnoj nabavi ili okvirnog sporazuma za vrijeme njegovog trajanja, osim onih navedenih u stavcima 1. i 2.”

10 Članak 91. te direktive propisuje:

„Direktiva 2004/18/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL 2004., L 134, str. 114. i ispravak SL 2004., L 351, str. 44.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.)] stavlja se izvan snage s učinkom od 18. travnja 2016.

Upućivanja na direktivu stavljenu izvan snage smatraju [se] upućivanjima na ovu Direktivu i čitaju se u skladu s korelacijskom tablicom u Prilogu XV.”

11 Prilog V. navedenoj direktivi utvrđuje „[podatke] koje trebaju sadržavati obavijesti”. Dio B tog priloga iznosi „[podatke] koje trebaju sadržavati prethodne informacijske obavijesti (iz članka 48.)”. Glava II tog dijela nabraja „[dodatne podatke] koji se trebaju dostaviti ako se obavijest koristi kao sredstvo pozivanja na nadmetanje (članak 48. stavak 2.)”.

12 Među tim informacijama nalazi se i ona navedena u točki 7. te glave II., koja glasi kako slijedi:

„U mjeri u kojoj je to poznato, procijenjeni ukupni opseg ugovora; ako je ugovor razdijeljen u grupe, ti podaci moraju se navesti zasebno za svaku grupu.”

13 U dijelu C navedenog priloga V. nabrojeni su „[p]odaci koje trebaju sadržavati obavijesti o nadmetanju (iz članka 49.)”:

„[…]

2. Adresa e-pošte ili internetska adresa na kojoj će biti dostupna dokumentacija o nabavi, uz neograničen, izravan i besplatan pristup.

[…]

[…]

5. CPV oznake; ako je ugovor razdijeljen u grupe, ti podaci moraju se navesti zasebno za svaku grupu.

[…]

7. Opis nabave: priroda i raspon radova, priroda i količina ili vrijednost robe, priroda i raspon usluga. Ako je ugovor razdijeljen u grupe, ti podaci moraju se navesti zasebno za svaku grupu. Prema potrebi, opis svih mogućnosti.

8. Procijenjeni ukupni opseg ugovora; ako je ugovor razdijeljen u grupe, ti podaci moraju se navesti zasebno za svaku grupu.

[…]

10. Rok za isporuku robe, izvođenje radova ili pružanje usluga te, koliko je moguće, trajanje ugovora.
   (a) U slučaju okvirnog sporazuma, naznaka o planiranom trajanju okvirnog sporazuma u kojoj se, prema potrebi, navode razlozi za svako trajanje duže od četiri godine; koliko je moguće, naznaka vrijednosti ili opsega ili učestalosti ugovora koji će se dodijeliti, broj i, prema potrebi, predloženi maksimalni broj gospodarskih subjekata koji će sudjelovati.

   […]

[…]”

Provedbena uredba (EU) 2015/1986

14 Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/1986 od 11. studenoga 2015. o utvrđivanju standardnih obrazaca za objavljivanje obavijesti u okviru postupka javne nabave i o stavljanju izvan snage Provedbene uredbe (EU) br. 842/2011 (SL 2015., L 296, str. 1. i ispravak SL 2017., L 172, str. 136.) u Prilogu II. sadržava standardni obrazac u kojem se navode različite rubrike koje može ili mora, ovisno o slučaju, ispuniti javni naručitelj ili naručitelj.

15 Odjeljak II. tog obrasca, naslovljen „Predmet” nabave, razlikuje „[o]pseg nabave” od njezina „[o]pisa”.

16 Među rubrikama koje se odnose na opseg nabave nalazi se rubrika II.1.5), naslovljena „Procijenjena ukupna vrijednost”. Ta rubrika upućuje na bilješku br. 2 obrasca u kojoj se spominje samo priložni izraz „prema potrebi”. U toj rubrici javni naručitelj ili naručitelj mora navesti vrijednost ugovora bez PDV-a i valutu koja se koristi u tu svrhu, pri čemu valja pojasniti da, „u slučaju okvirnih sporazuma ili dinamičkog sustava nabave – [riječ je] o procijenjenoj [najvišoj] ukupnoj vrijednosti za ukupno trajanje okvirnog sporazuma ili dinamičkog sustava nabave”.

17 Među rubrikama koje se odnose na opis nabave nalazi se rubrika II.2.1), u kojoj se navodi „[n]aziv” nabave. Ta rubrika sadržava potpodjelu pod nazivom „Grupa br.”, s kojom je također povezana bilješka br. 2 koja glasi „prema potrebi”.

18 Odjeljak II.2.6), naslovljen „Procijenjena vrijednost”, predviđa da javni naručitelj ili naručitelj mora navesti vrijednost ugovora bez PDV-a kao i valutu korištenu u tu svrhu te pojašnjava da, „za okvirne sporazume ili dinamičke sustave nabave – [riječ je] o procijenjenoj ukupnoj najvećoj vrijednosti za ukupno trajanje ove grupe”.

Direktiva 89/665/EEZ

19 Na činjenice u glavnom postupku primjenjuje se Direktiva Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima (SL 1989., L 395, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3.), kako je izmijenjena Direktivom 2014/23 (u daljnjem tekstu: Direktiva 89/665), s obzirom na to da je datum za prijenos potonje direktive istekao 18. travnja 2016.

20 Prvotna verzija Direktive 89/665 prethodno je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. (SL 2007., L 335, str. 31.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 9., str. 198.). Uvodne izjave 13., 14. i 17. Direktive 2007/66 glase:

„(13) Da bi se spriječilo izravno nezakonito sklapanje ugovora, što je Sud EZ-a nazvao najozbiljnijim kršenjem prava Zajednice u području javne nabave, od strane javnih naručitelja ili naručitelja, potrebno je predvidjeti odredbe za učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće kazne. Zato se ugovor koji je sklopljen na temelju nezakonite izravne pogodbe u načelu treba smatrati nevažećim. Nevaženje ne bi trebalo biti automatsko, nego je potrebno da ga utvrdi neovisno tijelo nadležno za pravnu zaštitu ili da proizlazi iz odluke takvog tijela.

(14) Nevaženje je najdjelotvornije sredstvo za ponovno uspostavljanje nadmetanja i stvaranje novih poslovnih mogućnosti za one gospodarske subjekte kojima je nezakonito oduzeta mogućnost nadmetanja. Izravne pogodbe u smislu značenja ove Direktive jesu sva sklapanja ugovora koja su provedena bez prethodne objave poziva na nadmetanje u *Službenom listu Europske unije* u smislu Direktive 2004/18/EZ. To odgovara postupku bez prethodnog poziva za nadmetanje u smislu Direktive 2004/17/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru

vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.)]

[…]

(17) Postupak pravne zaštite treba biti dostupan bilo kojoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora i koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu zbog navodnog kršenja."

21 Članak 1. Direktive 89/665, naslovljen „Područje primjene i dostupnost postupaka pravne zaštite", u stavku 1. propisuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na ugovore iz Direktive [2014/24], osim ako su takvi ugovori isključeni u skladu s člancima 7., 8., 9., 10., 11., 12., 15., 16., 17. i 37. te Direktive.

[…]

Ugovori u smislu ove Direktive uključuju javne ugovore, okvirne sporazume, koncesije radova i usluga, i dinamičke sustave nabave.

Države članice poduzimaju mjere neophodne kako bi osigurale da se, u pogledu ugovora obuhvaćenih područjem primjene Direktive [2014/24] ili Direktive [2014/23], odluke javnih naručitelja mogu učinkovito razmatrati i, osobito, u najkraćem roku u skladu s uvjetima utvrđenima u člancima od 2. do 2.f ove Direktive, iz razloga što su takve odluke dovele do povrede prava Zajednice u području javne nabave ili povrede nacionalnih pravila koja prenose to pravo."

22 Pod naslovom „Nevaženje" članak 2.d Direktive 89/665 u stavku 1. predviđa:

„Države članice osiguravaju da tijelo nadležno za pravnu zaštitu, neovisno o javnom naručitelju, smatra ugovor nevažećim ili da se njegovo nevaženje zasniva na odluci takvog tijela nadležnog za pravnu zaštitu u svakom od sljedećih slučajeva:

(a) ako je javni naručitelj dodijelio ugovor bez prethodne objave obavijesti o ugovoru u *Službenom listu Europske unije*, kad to nije dopušteno u skladu s Direktivom 2014/24/EU ili Direktivom 2014/23/EU;

[…]"

Direktiva 92/13

23 Članak 1. Direktive 92/13, naslovljen „Područje primjene i dostupnost postupaka pravne zaštite", u stavku 1. prvom i drugom podstavku određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na ugovore iz Direktive 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća [od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ (SL 2014., L 94, str. 243.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.)], osim ako su takvi ugovori isključeni u skladu s člancima od 18. do 24., od 27. do 30., 34. ili 55. te Direktive.

Ugovori u smislu značenja ove Direktive jesu ugovori o javnoj nabavi robe, ugovori o javnim radovima i uslugama, koncesije radova i usluga, okvirni sporazumi i dinamički sustavi nabave."

24 Tekst članka 2.d stavka 1. točke (a) Direktive 92/13 istovjetan je tekstu članka 2.d stavka 1. točke (a) Direktive 89/665.

Dansko pravo

Zakon o javnoj nabavi

25 Udbudsloven, lov nr. 1564 (Zakon br. 1564 o javnoj nabavi) od 15. prosinca 2015., u verziji primjenjivoj na činjenice u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o javnoj nabavi), kojim se Direktiva 2014/24 prenosi u dansko pravo, sadržava glavu I., naslovljenu „Opće odredbe", koja obuhvaća članke 1. do 38. tog zakona.

26 Člankom 2. navedenog zakona, naslovljenim „Opća načela", u stavku 1. određuje se:

„U pogledu ugovora o javnoj nabavi iz glava II. do IV., javni naručitelj mora poštovati načela jednakog postupanja, transparentnosti i proporcionalnosti."

27 Članak 24. istog zakona sadržava, među ostalim, sljedeće definicije:

„[…]

24. ‚ugovori o javnoj nabavi' su ugovori kojima se ostvaruje financijski interes, sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja, a čiji je predmet izvođenje radova, nabava robe ili pružanje usluga;

[…]

30. ‚okvirni sporazum' je sporazum između jednog ili više javnih naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata kojim se utvrđuju uvjeti pod kojima se dodjeljuju ugovori tijekom određenog razdoblja, posebno u pogledu cijene i, prema potrebi, predviđenih količina."

28 Glava II. Zakona o javnoj nabavi, koja se odnosi na „[j]avnu nabavu čija je vrijednost veća od praga", sastoji se od članaka 39. do 185.

29 Članak 56. navedenog zakona predviđa:

„U otvorenom postupku svi zainteresirani gospodarski subjekti mogu dostaviti ponudu kao odgovor na obavijest o nadmetanju. Obavijest o nadmetanju sadržava informacije navedene u Prilogu V. dijelu C Direktive [2014/24]. Javni naručitelj koristi se standardnim obrascem iz članka 128. stavka 3. ovog zakona."

30 Prema članku 128. navedenog zakona:

„1. Javni naručitelj koristi se obaviješću o nadmetanju kao sredstvom postupka javne nabave za sve postupke osim pregovaračkog postupka bez prethodne obavijesti […]

2. Obavijesti o nadmetanju sadržavaju informacije navedene u Prilogu V. dijelu C Direktive [2014/24] […]

3. Obavijest o nadmetanju sastavlja se na temelju tipskih obrazaca koje je izradila Europska komisija, elektronički se prosljeđuje Uredu za publikacije Europske unije i objavljuje se u skladu s Prilogom VIII. Direktivi [2014/24] […]

[…]"

Zakon o odboru za prigovore u vezi s postupcima javne nabave

31 Lov om Klagenævnet for udbud, lovbekendtgørelse nr. 593 (Zakon o odboru za prigovore u vezi s postupcima javne nabave, odluka o kodifikaciji br. 593) od 2. lipnja 2016. (u daljnjem tekstu: Zakon o odboru za prigovore u vezi s postupcima javne nabave), kojim se provodi Direktiva 92/13, u članku 17. stavku 1. točki 1. propisuje:

„Ugovor iz glave II. ili III. Zakona o javnoj nabavi ili Direktive [2014/25] proglašava se nevažećim ako:

1) je javni naručitelj, kršeći Zakon o javnoj nabavi ili pravila Unije u području sklapanja ugovora o javnoj nabavi, sklopio ugovor bez prethodne objave obavijesti u Službenom listu Europske unije, međutim podložno odredbama članka 4.,

[…]"

Glavni postupak i prethodna pitanja

32 Regije su putem obavijesti o nadmetanju od 30. travnja 2019. pokrenule otvoreni postupak javne nabave u smislu Direktive 2014/24 radi sklapanja okvirnog sporazuma u trajanju od četiri godine između regije Sjeverni Jutland i jednog gospodarskog subjekta za kupnju opreme koja omogućuje hranjenje sondom pacijenata kod kuće i u ustanovama.

33 U obavijesti o nadmetanju precizirano je da regija Južna Danska sudjeluje samo „po opciji" i da su natjecatelji bili dužni dostaviti ponude za „sve elemente ugovora".

34 Osim toga, ta obavijest nije sadržavala informacije o procijenjenoj vrijednosti nabave okvirnog sporazuma za regiju Sjeverni Jutland ili o opciji za regiju Južna Danska niti informacije o najvećoj vrijednosti okvirnih sporazuma ili o procijenjenoj ili najvećoj količini proizvoda čija je kupnja predviđena u okvirnim sporazumima.

35 Naime, kao što to proizlazi iz priloga 3. navedenoj obavijesti, „navedene procjene i očekivani obujam potrošnje samo su predviđanje javnog naručitelja u pogledu upotrebe robe koja je predmet nabave. Stoga se javni naručitelj ne obvezuje, na temelju okvirnog sporazuma, preuzeti isporuku određene količine robe ili kupiti za određeni iznos. Drugim riječima, stvarna potrošnja može biti viša ili niža od onoga što je navedeno u procjenama." Okvirni sporazum nije se trebao smatrati niti isključivim, na način da je javni naručitelj mogao nabaviti slične proizvode od drugih dobavljača uz poštovanje pravila kojima je uređena javna nabava.

36 Odlukom od 9. kolovoza 2019. regije su smatrale da je ponuda društva Nutricia najpovoljnija i da je tom društvu dodijeljen ugovor. Društvo Simonsen & Weel je 19. kolovoza 2019. Klagenævnetu for Udbud (Odbor za prigovore u vezi s postupcima javne nabave, Danska) podnijelo žalbu radi poništenja te odluke.

37 Budući da to tijelo nije priznalo suspenzivni učinak toj žalbi, regija Sjeverni Jutland sklopila je okvirni sporazum s uspješnim ponuditeljem. Regija Južna Danska pak nije iskoristila opciju kojom raspolaže.

38 U prilog svojoj žalbi društvo Simonsen & Weel tvrdi, kao prvo, da su regije, time što u obavijesti o nadmetanju nisu navele procijenjenu količinu ili procijenjenu vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma o kojem je riječ u glavnom postupku, osobito prekršile članak 49. Direktive 2014/24, načela jednakog postupanja i transparentnosti iz članka 18. stavka 1. te direktive te točku 7. dijela C Priloga V. navedenoj direktivi.

39 Kao drugo, regije su dužne navesti najveću količinu proizvoda koji se mogu steći provedbom okvirnog sporazuma ili njihovu najveću ukupnu vrijednost, u nedostatku čega bi one mogle umjetno razdijeliti taj okvirni sporazum tijekom cijelog njegova trajanja, suprotno sudskoj praksi koja proizlazi iz presude od 19. prosinca 2018., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust et Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034).

40 U pogledu nenavođenja procijenjene količine ili vrijednosti, regije osobito prigovaraju da se obveza navođenja opsega ili određene vrijednosti u obavijesti o nadmetanju ne primjenjuje na okvirne sporazume. Iz samog teksta članka 33. stavka 1. Direktive 2014/24 proizlazi da se procijenjene količine mogu navesti „prema potrebi”, što znači da je takva naznaka fakultativna za javnog naručitelja.

41 U pogledu nenavođenja najveće količine proizvoda koja se može steći provedbom okvirnog sporazuma ili njegove najveće ukupne vrijednosti, regije tvrde da je rješenje iz presude od 19. prosinca 2018., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust et Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034) ograničeno na situacije u kojima javni naručitelj djeluje za račun drugih javnih naručitelja koji nisu izravno strane okvirnog sporazuma, što ovdje nije bio slučaj. Osim toga, iz te presude proizlazi da se poštuju načela transparentnosti i jednakog postupanja kada je ukupna količina usluga navedena u samom okvirnom sporazumu ili u drugom dokumentu o nabavi.

42 Štoviše, u slučaju obavijesti o nadmetanju koja se odnosi na okvirni sporazum, odlučujuće je pitanje je li on također izvršen za račun drugih javnih naručitelja, što također proizlazi iz uvodnih izjava 59. do 62. Direktive 2014/24. Zahtjev navođenja najveće količine ili najveće vrijednosti, naveden u točki 61. presude od 19. prosinca 2018., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust et Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034), ne može se proširiti na slučajeve koji nisu usporedivi s onime u tom predmetu. Međutim, u ovom slučaju regije tvrde da su raspisale natječaj za neisključivi i nedvostrani okvirni sporazum i da u trenutku poziva na javno nadmetanje nisu poznavale opseg konkretnih potreba kupnje ili razine cijena za „pojedinačne ugovore”. Slijedom toga, one nisu mogle izvršiti pouzdanu procjenu vrijednosti okvirnog sporazuma.

43 Posljedično, Klagenævnet for Udbud (Odbor za prigovore u vezi s postupcima javne nabave) pita se o mogućnosti analogne primjene rješenja iz presude od 19. prosinca 2018., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust et Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034) na glavni

postupak, imajući na umu posebnosti okolnosti predmeta u kojem je donesena ta presuda i činjenicu da Direktiva 2014/24 u pogledu okvirnog sporazuma sadržava izmjene, iako manje, u odnosu na tekst Direktive 2004/18 koji se primjenjivao na navedeni predmet. Njegove se sumnje osobito odnose na pitanje treba li najviša granica istodobno specificirati najveće količine i najveće vrijednosti proizvoda koji se mogu kupiti na temelju okvirnog sporazuma i treba li se takav maksimum, prema potrebi, odrediti „od početka", odnosno u obavijesti o nadmetanju, gdje je stoga istovjetan procijenjenoj vrijednosti, i/ili u dokumentaciji za nadmetanje, ili je dovoljno da se maksimum prvi put utvrdi u samom okvirnom sporazumu, tj. od završetka postupka nadmetanja. Naposljetku, u slučaju da tu najvišu granicu nije pravilno naveo javni naručitelj, sud koji je uputio zahtjev pita se treba li, na temelju članka 2.d Direktive 92/13, okvirni sporazum sklopljen na toj osnovi izjednačiti sa situacijom u kojoj nikakva obavijest o nadmetanju nije bila objavljena te ga stoga treba smatrati nevažećim.

44 U tim je okolnostima Klagenævnet for Udbud (Odbor za prigovore u vezi s postupcima javne nabave) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. a) Treba li načela jednakog postupanja i transparentnosti utvrđena u članku 18. stavku 1. Direktive [2014/24] i članku 49. te direktive, u vezi s točkom 7. i točkom 10. podtočkom (a) dijela C Priloga V. Direktivi 2014/24, tumačiti na način da obavijest o nadmetanju u slučaju poput predmetnog mora sadržavati informacije o procijenjenoj količini i/ili procijenjenoj vrijednosti isporuka prema okvirnom ugovoru na koji se nabava odnosi?

b) Ako je odgovor na to pitanje potvrdan, treba li navedene odredbe tumačiti na način da se informacije u pogledu okvirnog ugovora moraju navesti kao prvo kao cjeline i/ili kao drugo u pogledu izvornog javnog naručitelja koji je izrazio svoju namjeru sklapanja okvirnog sporazuma na temelju poziva na dostavu ponuda (u predmetnom slučaju regija Sjeverni Jutland) i/ili kao treće u mjeri u kojoj se odnose na očekivanja izvornog javnog naručitelja koji je samo naveo da sudjeluje u jednoj opciji (u predmetnom slučaju regija Južna Danska).

2. a) Treba li načela jednakog postupanja i transparentnosti utvrđena u članku 18. stavku 1. Direktive [2014/24] i člancima 33. i 49. iste direktive, u vezi s točkom 7. i točkom 10. podtočkom (a) dijela C Priloga V. Direktivi 2014/24, tumačiti na način da se u obavijesti o nadmetanju ili u dokumentaciji za nadmetanje mora navesti najveća količina i/ili najveća vrijednost isporuka prema okvirnom ugovoru na koji se nabava odnosi, u slučaju čijeg prekoračivanja okvirni ugovor u pitanju iscrpljuje svoje učinke?

b) Ako je odgovor na to pitanje potvrdan, treba li navedene odredbe tumačiti na način da se spomenuta gornja granica mora odrediti kao prvo u pogledu okvirnog ugovora kao cjeline i/ili kao drugo u mjeri u kojoj se odnose na očekivanja izvornog javnog naručitelja koji je izrazio svoju namjeru sklapanja sporazuma na temelju poziva na dostavu ponuda (u predmetnom slučaju regija Sjeverni Jutland) i/ili kao treće u mjeri u kojoj se odnose na očekivanja izvornog javnog naručitelja koji je samo naveo da sudjeluje u jednoj opciji (u predmetnom slučaju regija Južna Danska).

3. U slučaju da Sud odgovori potvrdno na prvo i/ili drugo pitanje i ako je odgovor na treće pitanje potreban, treba li članak 2.d stavak 1. točku (a) Direktive [92/13], tumačen u vezi s člancima 33. i 49. Direktive [2014/24], u vezi s točkom 7. i točkom 10. podtočkom (a) dijela C Priloga V. potonjoj direktivi, tumačiti na način da uvjet da je ‚javni naručitelj sklopio ugovor

bez prethodne objave poziva na nadmetanje u *Službenom listu Europske unije*' obuhvaća slučaj poput predmetnog u kojem javni naručitelj jest objavio obavijest o nadmetanju u *Službenom listu Europske unije* u pogledu predviđenog okvirnog ugovora, ali

a) u kojem obavijest o nadmetanju ne zadovoljava obvezu navođenja procijenjene količine i/ili procijenjene vrijednosti isporuka prema okvirnom ugovoru na koji se nabava odnosi jer su odnosne procjene izložene u dokumentaciji za nadmetanje, te
b) u kojem je javni naručitelj povrijedio obvezu da u pozivu na nadmetanje ili u dokumentaciji za nadmetanje odredi najveću količinu i/ili najveću vrijednost isporuka prema okvirnom ugovoru na koji se nabava odnosi?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje točka (a) i drugo pitanje točka (a)

45 Svojim prvim pitanjem u točki (a) i drugim pitanjem u točki (a), sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 49. Direktive 2014/24, točke 7. i 8. te točku 10. podtočku (a) dijela C Priloga V. toj direktivi, u vezi s člankom 33. navedene direktive i načelima jednakosti postupanja te transparentnosti iz članka 18. stavka 1. potonje direktive, tumačiti na način da se u pozivu na nadmetanje mora navesti procijenjena količina i/ili vrijednost kao i najveća količina i/ili vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma i da jednom kada to ograničenje bude dosegnuto, navedeni sporazum iscrpi učinke.

46 Valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 33. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2014/24 okvirni sporazum znači sporazum između jednog ili više javnih naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata čija je svrha utvrđivanje uvjeta pod kojima se dodjeljuju ugovori tijekom određenog razdoblja, posebno u pogledu cijene i, prema potrebi, predviđenih količina. Prvi podstavak tog stavka predviđa da javni naručitelji mogu sklopiti okvirne sporazume pod uvjetom da primjenjuju postupke predviđene navedenom direktivom.

47 Članak 49. Direktive 2014/24 predviđa da se obavijesti o nadmetanju koriste kao načini pozivanja na nadmetanje za sve postupke, ne dovodeći u pitanje članak 26. stavak 5. drugi podstavak i članak 32. te direktive. Obavijesti o nadmetanju sadržavaju informacije navedene u dijelu C Priloga V. navedenoj direktivi i objavljuju se u skladu s njezinim člankom 51.

48 Iz toga slijedi da se članak 49. Direktive 2014/24 a time i dio C Priloga V. toj direktivi primjenjuju na okvirne sporazume.

49 U tom pogledu, određene odredbe Direktive 2014/24, razmatrane zasebno, mogu se shvatiti tako da javni naručitelj raspolaže marginom prosudbe u pogledu svrsishodnosti navođenja u pozivu na nadmetanje najveće vrijednosti proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma.

50 Točka 8. dijela C Priloga V. Direktivi 2014/24 predviđa da, na temelju informacija koje trebaju biti navedene u obavijesti o nadmetanju, javni naručitelj mora navesti procijenjeni ukupni opseg ugovora, pri čemu tu informaciju treba dati zasebno za svaku grupu ako je ugovor razdijeljen u grupe. Upućivanje na običan „ukupni opseg", a ne na precizno određenu vrijednost, upućuje na to da procjena koja se traži od javnog naručitelja može biti približna.

51 Točka 10. tog dijela C, koja se odnosi na rok za isporuku robe, izvođenje radova ili pružanje usluga te, koliko je moguće, trajanje ugovora, u točki (a) koja se posebno odnosi na okvirne sporazume, određuje da javni naručitelj mora navesti, u mjeri u kojoj je to moguće, vrijednosti ili opseg ili učestalost ugovora koji će se dodijeliti. Iz toga proizlazi da se, u skladu s tom odredbom, ne zahtijeva da javni naručitelj u svim okolnostima navede vrijednost ili ukupni opseg te učestalost ugovora koje treba dodijeliti.

52 Isto tako, članak 33. stavak 1. drugi podstavak Direktive 2014/24 određuje da je cilj okvirnog sporazuma utvrđivanje predviđenih količina „prema potrebi". Pozivajući se na priložni izraz „prema potrebi", tom se odredbom pojašnjava, što se konkretno tiče količina proizvoda koje je potrebno isporučiti, da se ti proizvodi moraju, koliko je to moguće, utvrditi u okvirnom sporazumu. Iz tipskog obrasca iz Priloga II. Provedbenoj Uredbi 2015/1986 također proizlazi da javni naručitelj nije dužan ispuniti rubriku II.1.5), naslovljenu „Procijenjena ukupna vrijednost", jer se ta vrijednost može navesti „prema potrebi", kao što to proizlazi iz upućivanja u toj rubrici na bilješku na dnu stranice br. 2 tog obrasca.

53 Iz prethodno navedenog proizlazi da se na temelju pukog doslovnog tumačenja navedenih odredbi ne može utvrditi mora li se u pozivu na nadmetanje navesti procijenjena količina i/ili vrijednost kao i najveća količina i/ili vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma.

54 Međutim, s obzirom na načela jednakog postupanja i transparentnosti iz članka 18. stavka 1. Direktive 2014/24 te opću strukturu te direktive, ne može se prihvatiti da javni naručitelj u pozivu na nadmetanje ne navede najveću vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma.

55 Naime, iz drugih odredbi Direktive 2014/24 proizlazi da javni naručitelj mora odrediti sadržaj okvirnog sporazuma koji namjerava sklopiti.

56 Kao prvo, članak 5. te direktive, koji se odnosi na metode izračuna procijenjene vrijednosti nabave, u stavku 5. predviđa da je za okvirne sporazume vrijednost koja se uzima u obzir najveća procijenjena vrijednost bez PDV-a svih nabava predviđenih tijekom ukupnog trajanja okvirnog sporazuma.

57 Međutim, budući da javni naručitelj mora ocijeniti najveću procijenjenu vrijednost bez PDV-a svih nabava predviđenih tijekom ukupnog trajanja okvirnog sporazuma, on tu vrijednost može priopćiti ponuditeljima.

58 Sud je uostalom svoje mišljenje temeljio osobito na članku 9. stavku 9. Direktive 2004/18, koji je sastavljen identično kao i članak 5. stavak 5. Direktive 2014/24, kako bi u točki 60. presude od 19. prosinca 2018., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust i Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034) smatrao da javni naručitelj koji je izvorno strana okvirnog sporazuma mora, iako ima samo obvezu ulaganja najboljih napora kada je riječ o preciziranju vrijednosti i učestalosti svake od naknadnih nabava, u pogledu samog okvirnog sporazuma precizirati ukupni obujam i stoga najveću količinu i/ili vrijednost, koji bi mogli vrijediti za naknadne nabave.

59 Kao drugo, na temelju točke 7. dijela C Priloga V. Direktivi 2014/24, javni naručitelj mora, na temelju informacija koje trebaju biti navedene u pozivima na nadmetanje, opisati nabavu i, na temelju toga, navesti količinu ili vrijednost robe koja će biti obuhvaćena cjelokupnim okvirnim sporazumom. Naime, ta se obveza ne može ispuniti a da se pritom ne navede barem najveća količina i/ili vrijednost tih isporuka.

60 Osim toga, kada javni naručitelj mora ispuniti obrazac iz Priloga II. Provedbenoj uredbi 2015/1986, dužan je u rubrici II.2.6) tog obrasca, koji se odnosi na procijenjenu vrijednost, navesti najveću ukupnu vrijednost za ukupno trajanje svake od grupa.

61 Štoviše, važno je naglasiti da su temeljna načela prava Unije, kao što su jednako postupanje i transparentnost primjenjiva prilikom sklapanja okvirnog sporazuma, kao što to proizlazi iz članka 33. stavka 1. prvog podstavka Direktive 2014/24. Načela jednakog postupanja i nediskriminacije kao i načelo transparentnosti koje iz njih proizlazi podrazumijevaju da su svi uvjeti i oblici postupka dodjele ugovora jasno, precizno i jednoznačno navedeni u pozivu na nadmetanje odnosno u dokumentaciji za nadmetanje, tako da, kao prvo, omogućuju svim razumno obaviještenim i prosječno pažljivim ponuditeljima da razumiju njihov točan doseg i protumače ih na isti način i, kao drugo, omoguće javnom naručitelju stvarnu provjeru odgovaraju li ponude ponuditeljâ kriterijima koji uređuju ugovor o kojem je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2018., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust i Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, t. 63.).

62 Naime, ako javni naručitelj koji je izvorno strana okvirnog sporazuma ne navede najveću vrijednost ili količinu na koju se takav sporazum odnosi, to bi utjecalo na načela transparentnosti i jednakog postupanja prema gospodarskim subjektima koji su zainteresirani za sklapanje okvirnog sporazuma, navedena osobito u članku 18. stavku 1. Direktive 2014/24 (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2018., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust i Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, t. 64.).

63 U tom pogledu, to što javni naručitelj navede procijenjenu količinu i/ili vrijednost kao i najveću količinu i/ili vrijednosti proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma od velike je važnosti za ponuditelja, jer će na temelju te procjene on moći ocijeniti vlastitu sposobnost izvršavanja obveza koje proizlaze iz tog okvirnog sporazuma.

64 Osim toga, ako najveća procijenjena vrijednost ili količina na koju se odnosi takav sporazum nije bila navedena ili ako takva naznaka nije pravno obvezujuća, naručitelj ne bi morao poštovati tu najveću količinu. Slijedom toga, moglo bi se pozvati na ugovornu odgovornost uspješnog ponuditelja zbog neizvršenja okvirnog sporazuma ako on ne uspije isporučiti količine koje zahtijeva javni naručitelj, čak i ako bi one prelazile najveću količinu iz poziva na nadmetanje. Međutim, takva situacija bila bi protivna načelu transparentnosti iz članka 18. stavka 1. Direktive 2014/24.

65 Osim toga, načelo transparentnosti moglo bi se trajno ugroziti jer se, kao što to proizlazi iz članka 33. stavka 1. trećeg podstavka te direktive, okvirni sporazum može sklopiti u trajanju do četiri godine, pa čak i više u iznimnim, valjano opravdanim slučajevima, osobito vezanima uz predmet okvirnog sporazuma. Štoviše, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 62. navedene direktive, ako se ugovori koji se temelje na okvirnom sporazumu trebaju dodijeliti prije završetka njegova trajanja, trajanje pojedinih ugovora koji se temelje na okvirnom sporazumu ne treba se podudarati s trajanjem tog okvirnog sporazuma, nego bi moglo ponekad biti kraće ili dulje.

66 Naposljetku, široko tumačenje obveze određivanja najveće procijenjene vrijednosti ili količine obuhvaćene okvirnim sporazumom moglo bi također, s jedne strane, lišiti korisnog učinka pravilo iz članka 33. stavka 2. trećeg podstavka Direktive 2014/24, prema kojem ugovori na temelju okvirnog sporazuma ne smiju povlačiti bitne izmjene uvjeta okvirnog sporazuma utvrđenih u tom okvirnom sporazumu i, s druge strane, predstavljati zlouporabu ili korištenje koje ima za cilj ograničiti ili narušiti tržišno natjecanje, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 61. navedene direktive.

67 Slijedi da se time što se od javnog naručitelja koji je izvorno stranka okvirnog sporazuma zahtijeva da u njemu navede najveću količinu ili vrijednost isporuka koje će taj sporazum obuhvaćati materijalizira zabrana zlouporabe javne nabave ili sprječavanje ograničavanja ili narušavanja tržišnog natjecanja (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2018., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust i Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, t. 69.).

68 Iz razmatranja koja prethode proizlazi da se javni naručitelj koji je izvorno stranka okvirnog sporazuma može obvezati, za vlastiti račun i za račun potencijalnih javnih naručitelja koji su jasno utvrđeni tim sporazumom, samo u granicama najveće količine i/ili vrijednosti i da jednom kad se ta granica dosegne, navedeni sporazum iscrpljuje svoje učinke (vidjeti po analogiji presudu od 19. prosinca 2018., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust i Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, t. 61.).

69 Međutim, valja iznijeti dva dodatna pojašnjenja.

70 S jedne strane, u skladu s člankom 33. stavkom 2. trećim podstavkom i člankom 72. Direktive 2014/24, prihvaćaju se izmjene okvirnog sporazuma koje nisu bitne, pri čemu je takva izmjena načelno sporazumna, na način da se zahtijeva suglasnost uspješnog ponuditelja.

71 S druge strane, navođenje najveće količine ili vrijednosti proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma može se svejedno navesti u pozivu na nadmetanje ili u dokumentaciji za nadmetanje, s obzirom na to da su javni naručitelji, u odnosu na okvirni sporazum, obvezni, u skladu s člankom 53. stavkom 1. Direktive 2014/24, nuditi neograničeni elektronički pristup potpunog i izravnog pristupa dokumentaciji o nabavi od dana objave poziva u skladu s člankom 51. te direktive.

72 Ispunjavanje takvih uvjeta stoga može osigurati poštovanje načela transparentnosti i jednakog postupanja iz članka 18. stavka 1. Direktive 2014/24.

73 Nasuprot tomu, ta načela nisu ispunjena ako bi gospodarski subjekt koji želi pristupiti navedenoj dokumentaciji za nadmetanje kako bi ocijenio mogućnosti podnošenja ponuda morao prethodno izraziti bilo kakav interes kod javnog naručitelja.

74 U tim okolnostima na prvo pitanje u točki (a) i drugo pitanje u točki (a), valja odgovoriti da članak 49. Direktive 2014/24, točke 7. i 8. te točku 10. podtočku (a) dijela C Priloga V. toj direktivi, u vezi s člankom 33. navedene direktive i načelima jednakog postupanja i transparentnosti iz članka 18. stavka 1. potonje direktive, treba tumačiti na način da se u pozivu na nadmetanje mora navesti procijenjena količina i/ili vrijednost kao i najveća količina/vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma i da kada se ta granica dosegne, navedeni okvirni sporazum iscrpljuje učinke.

Prvo pitanje točka (b) i drugo pitanje točka (b)

75 Prvim pitanjem u točki (b) i drugim pitanjem u točki (b), sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 49. Direktive 2014/24, točku 7. i točku 10. podtočku (a) dijela C Priloga V. toj direktivi u vezi s člankom 33. navedene direktive i načelima jednakog postupanja i transparentnosti iz članka 18. stavka 1. potonje direktive tumačiti na način da procijenjenu količinu ili vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma kao i najveću količinu ili vrijednost tih proizvoda treba u cijelosti navesti u pozivu na nadmetanje.

76 Budući da, kao što to proizlazi iz odgovora na prvo pitanje u točki (a) i drugo pitanje u točki (a), obavijest o nadmetanju mora sadržavati procijenjenu količinu i/ili vrijednost te najveću količinu i/ili vrijednost proizvoda koje treba pružiti na temelju okvirnog sporazuma, načelima transparentnosti i jednakog postupanja iz članka 18. stavka 1. Direktive 2014/24 protivi se to da javni naručitelj pruži samo djelomične informacije o predmetu okvirnog sporazuma i njegovu predviđenom opsegu u financijskom i/ili količinskom pogledu.

77 Ta se naznaka može u cijelosti navesti u pozivu na nadmetanje, pri čemu je takav navod dovoljan da se osigura poštovanje načela transparentnosti i jednakog postupanja iz članka 18. stavka 1. te direktive.

78 Međutim, ništa se ne protivi tomu da javni naručitelj, kako bi dopunio informaciju ponuditelja te im omogućio da što bolje ocijene mogućnost podnošenja ponude, odredi dodatne zahtjeve i podijeli ukupnu procijenjenu količinu ili vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma kako bi utvrdio potrebe izvornog javnog naručitelja koji namjerava sklopiti okvirni sporazum i one izvornih javnih naručitelja koji su izrazili želju za sudjelovanjem u tom okvirnom sporazumu po opciji.

79 Isto tako, javni naručitelj u pozivu na nadmetanje može zasebno iznijeti procijenjenu količinu i/ili vrijednost kao i najveću količinu i/ili vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma za svakog od javnih naručitelja bilo da namjeravaju sklopiti okvirni sporazum ili u tu svrhu imaju opciju. To bi osobito mogao biti slučaj kada se, s obzirom na uvjete izvršenja naknadnih ugovora o javnoj nabavi, gospodarski subjekti pozivaju da dostave ponude za sve grupe ili za sve stavke navedene u pozivu na nadmetanje ili kada se naknadni ugovori moraju izvršiti na udaljenim mjestima.

80 Stoga na prvo pitanje u točki (b) i drugo pitanje u točki (b) valja odgovoriti da članak 49. Direktive 2014/24, kao i točku 7. i točku 10. podtočku (a) dijela C Priloga V. toj direktivi, u vezi s člankom 33. navedene direktive i načelima jednakog postupanja i transparentnosti iz članka 18. stavka 1. potonje direktive, treba tumačiti na način da u obavijesti o nadmetanju mora u cijelosti biti navedena procijenjena količina i/ili vrijednost kao i najveća količina i/ili vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma i da u toj obavijesti mogu biti utvrđeni dodatni zahtjevi koje bi javni naručitelj odlučio dodati.

Treće pitanje

81 Uvodno valja podsjetiti da to što je sud koji je uputio zahtjev formulirao prethodno pitanje pozivajući se samo na određene odredbe prava Unije ne sprečava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za rješavanje predmeta koji se pred njim vodi, bez obzira na to je li se nacionalni sud u tekstu svojeg pitanja na njih pozvao. U tom je pogledu na Sudu da iz svih podataka koje je dostavio nacionalni sud, a osobito iz obrazloženja odluke kojom

se upućuje prethodno pitanje, izvede one elemente prava Unije koje treba tumačiti uzimajući u obzir predmet spora (vidjeti osobito presude od 27. listopada 2009., ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, t. 81.; od 22. ožujka 2012., Nilaş i dr., C-248/11, EU:C:2012:166, t. 31., te od 20. prosinca 2017., Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani i Guerrato, C-178/16, EU:C:2017:1000, t. 28.).

82 U ovom slučaju Direktiva 92/13, u kojoj se nalazi odredba čije tumačenje traži sud koji je uputio zahtjev, odnosi se na pravila o postupcima javne nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga. Međutim, takve usluge nisu predmet glavnog postupka, koji se odnosi na pravna sredstva vezana uz postupke javne nabave utemeljene na Direktivi 2014/24 i koji su uređeni Direktivom 89/665, čiji članak 2.d stavak 1. točka (a) sadržajem nalikuje odgovarajućoj odredbi Direktive 92/13.

83 U tim okolnostima valja smatrati da svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2.d stavak 1. točku (a) Direktive 89/665 tumačiti na način da se on primjenjuje u slučaju kada je obavijest o nadmetanju objavljena u *Službenom listu Europske unije*, čak i ako, s jedne strane, procijenjena količina i/ili procijenjena vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju predviđenog okvirnog sporazuma ne proizlazi iz tog poziva na nadmetanje nego iz dokumentacije za nadmetanje, a s druge strane ni navedena obavijest o nadmetanju niti dokumentacija ne navode najveću količinu i/ili najveću vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju navedenog okvirnog sporazuma.

84 Članak 2.d stavak 1. Direktive 89/665 predviđa da izostanak prethodne objave poziva na nadmetanje u *Službenom listu Europske unije*, a da to nije dopušteno na temelju odredbi Direktive 2014/24, dotični ugovor ili, kao u ovom slučaju, dotični okvirni sporazum lišava učinka.

85 Taj članak 2.d umetnut je u prvotnu verziju Direktive 89/665 putem Direktive 2007/66. Zakonodavac Unije objasnio je izvršene izmjene navodeći u uvodnoj izjavi 13. Direktive 2007/66 da je, kako bi se spriječilo izravno nezakonito sklapanje ugovora, što je Sud u svojoj presudi od 11. siječnja 2005., Stadt Halle i RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, t. 36. i 37.) ocijenio kao najozbiljnije kršenje prava Unije u području javne nabave od strane javnog naručitelja ili naručitelja, potrebno predvidjeti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće kazne i na tom temelju ugovor koji proizlazi iz nezakonite izravne pogodbe smatrati načelno nevažećim. U uvodnoj izjavi 14. te direktive pojasnio je da je nevaženje najdjelotvornije sredstvo za ponovno uspostavljanje nadmetanja i stvaranje novih poslovnih mogućnosti za one gospodarske subjekte kojima je nezakonito oduzeta mogućnost nadmetanja i da bi izravne pogodbe u smislu značenja te direktive trebale obuhvaćati sva sklapanja ugovora koja su provedena bez prethodne objave poziva na nadmetanje u *Službenom listu Europske unije* u smislu Direktive 2004/18.

86 Stoga iz članka 2.d stavka 1. točke (a) Direktive 89/665, u vezi s uvodnim izjavama 13. i 14. Direktive 2007/66, proizlazi da je prilikom donošenja Direktive 2007/66 zakonodavac Unije namjeravao u primjenjivo pravo uvesti strogu sankciju čija bi primjena ipak trebala biti ograničena na najozbiljnije slučajeve kršenja prava Unije o javnoj nabavi, odnosno one u kojima je ugovor sklopljen izravno i za koji nije objavljena obavijest o nadmetanju u *Službenom listu Europske unije*.

87 Iz toga slijedi da bi bilo neproporcionalno proširiti primjenu te odredbe na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj su regije objavile obavijest o nadmetanju i učinile dostupnima dokumentaciju za nadmetanje a da u tom pozivu ili dokumentaciji za nadmetanje nisu navele procijenjenu količinu i/ili procijenjenu vrijednost, i najveću količinu i/ili najveću vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju tog okvirnog sporazuma.

88 U takvoj situaciji povreda članka 49. Direktive 2014/24 u vezi s točkama 7. i 8. te točkom 10. podtočkom (a) dijela C Priloga V. toj direktivi ne doseže stupanj ozbiljnosti koji je potreban da bi doveo do primjene sankcije predviđene člankom 2.d stavkom 1. točkom (a) Direktive 89/665.

89 Naime, povreda obveze javnog naručitelja da priopći opseg okvirnog sporazuma u takvom je slučaju dovoljno uočljiva da bi je mogao otkriti gospodarski subjekt koji namjerava podnijeti ponudu i koji se stoga mora smatrati upućenim.

90 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da članak 2.d stavak 1. točku (a) Direktive 89/665 treba tumačiti na način da nije primjenjiv u slučaju kada je obavijest o nadmetanju objavljena u *Službenom listu Europske unije*, čak i ako, s jedne strane, navedena procijenjena količina i/ili procijenjena vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju predviđenog okvirnog sporazuma ne proizlazi iz tog poziva na nadmetanje, nego iz dokumentacije za nadmetanje i s druge strane ni navedena obavijest o nadmetanju ni dokumentacija ne navode najveću količinu i/ili najveću vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju navedenog okvirnog sporazuma.

Troškovi

91 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 49. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, točke 7. i 8. te točku 10. podtočku (a) dijela C Priloga V. toj direktivi, u vezi s člankom 33. navedene direktive i načelima jednakog postupanja i transparentnosti iz članka 18. stavka 1. potonje direktive, treba tumačiti na način da se u obavijesti o pozivu na nadmetanje mora navesti procijenjena količina i/ili vrijednost kao i najveća količina i/ili vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma i da kada se ta granica dosegne, navedeni okvirni sporazum iscrpljuje učinke.**

2. **Članak 49. Direktive 2014/24, te točku 7. i točku 10. podtočku (a) dijela C Priloga V. toj direktivi, u vezi s člankom 33. navedene direktive i načelima jednakog postupanja i transparentnosti iz članka 18. stavka 1. potonje direktive, treba tumačiti na način da u obavijesti o nadmetanju mora u cijelosti biti navedena procijenjena količina i/ili vrijednost kao i najveća količina i/ili vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju okvirnog sporazuma i da u toj obavijesti mogu biti utvrđeni dodatni zahtjevi koje bi javni naručitelj odlučio dodati.**

3. **Članak 2.d stavak 1. točku (a) Direktive Vijeća 89/665/EEZ od 21. prosinca 1989. o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima, kako je izmijenjena Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. treba tumačiti na način da nije primjenjiv u slučaju kada je obavijest o nadmetanju objavljena u *Službenom listu Europske unije*, čak i ako, s jedne strane, navedena procijenjena količina i/ili procijenjena vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju predviđenog okvirnog sporazuma ne proizlazi iz tog poziva na nadmetanje, nego iz dokumentacije za nadmetanje i, s druge strane, ni navedena obavijest o nadmetanju ni dokumentacija ne navode najveću količinu i/ili najveću vrijednost proizvoda koje treba isporučiti na temelju navedenog okvirnog sporazuma.**

Potpisi