Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

13. ožujka 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Provedba postupaka javne nabave u Europskoj uniji – Direktiva 2014/24/EU – Članak 25. – Gospodarski subjekti iz treće zemlje koja nije sklopila međunarodni sporazum s Unijom kojim se jamči recipročan i ravnopravan pristup javnoj nabavi – Nepostojanje prava tih gospodarskih subjekata na ‚postupanje koje nije nepovoljnije' – Isključenje takvog gospodarskog subjekta iz postupka javne na temelju nacionalnog zakonodavstva – Isključiva nadležnost Unije"

U predmetu C-266/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputila Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska), odlukom od 23. ožujka 2022., koju je Sud zaprimio 20. travnja 2022., u postupku

CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd,

Astra Vagoane Călători SA

protiv

Autoritatea pentru Reformă Feroviară,

Alstom Ferroviaria SpA,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednik trećeg vijeća, u svojstvu predsjednika četvrtog vijeća, S. Rodin i O. Spineanu-Matei, suci,

nezavisni odvjetnik: A. Rantos,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd i Astra Vagoane Călători SA, D. Cristea, odvjetnik,

* Jezik postupka: rumunjski

– za Autoritatea pentru Reformă Feroviară, D. Feraru, S. A. Roşeanu i I.-D. Şohan, u svojstvu agenata,

– za Alstom Ferroviaria SpA, C. Ciolan i O. Gavrilă, odvjetnice,

– za austrijsku vladu, J. Schmoll, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, A. Biolan, G. Gattinara, P. Ondrůšek i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 11. svibnja 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 1. točke 13., članka 18. stavka 1., članka 25. i članka 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. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26., SL 2020., L 406, str. 67. i SL 2023./90063, L), kao i načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.

2 Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između, s jedne strane, konzorcija koji čine CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd i Astra Vagoane Călători SA (u daljnjem tekstu zajedno: konzorcij) i, s druge strane, Autoritatee pentru Reformă Feroviară (tijelo za reformu željeznica, Rumunjska, u daljnjem tekstu: ARF) i društva Alstom Ferroviaria SpA, u vezi s ARF-ovom odlukom da isključi taj konzorcij iz postupka javne nabave električnih motornih vlakova i pružanja usluga održavanja i popravka tih vlakova zbog toga što je CRRC Qingdao Sifang, voditelj tog konzorcija, društvo sa sjedištem u Kini.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2014/24

3 U uvodnim se izjavama 1. i 17. Direktive 2014/24 navodi:

„(1) Dodjela ugovora o javnoj nabavi od strane ili u ime nadležnih tijela država članica mora biti u skladu s načelima Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), pogotovo s načelom slobodnog kretanja robe, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, kao i s načelima koja iz toga proizlaze, poput načela jednakog postupanja, zabrane diskriminacije, međusobnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti. Međutim, u slučaju ugovora o javnoj nabavi iznad određene vrijednosti, trebalo bi sastaviti odredbe za koordinaciju postupaka nacionalne nabave kako bi se osiguralo da ta načela ostvaruju praktični učinak te da se pri javnoj nabavi potiče tržišno natjecanje.

[…]

(17) Odlukom Vijeća 94/800/EZ [od 22. prosinca 1994. o sklapanju u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine nadležnosti, sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986. – 1994.) (SL 1994., L 336, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 74., str. 3.)] posebno je odobren Sporazum Svjetske trgovinske organizacije o javnoj nabavi [u daljnjem tekstu: GPA)]. Cilj je GPA-a uspostava multilateralnog okvira uravnoteženih prava i obveza vezanih uz ugovore o javnoj nabavi s ciljem postizanja liberalizacije i širenja svjetske trgovine. Za ugovore obuhvaćene prilozima 1., 2., 4. i 5. i Općim napomenama Dodatku I. Europske unije GPA-u te za ugovore obuhvaćene drugim relevantnim međunarodnim sporazumima kojima je Unija obvezana, javni naručitelji trebali bi ispuniti obveze na temelju tih sporazuma na način da primjenjuju ovu Direktivu u slučaju gospodarskih subjekata iz trećih zemalja koji su potpisnici tih sporazuma."

4 Člankom 2. te direktive, naslovljenim „Definicije", stavkom 1. predviđa se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

10. ‚gospodarski subjekt' znači fizička ili pravna osoba ili javno tijelo ili skupina tih osoba i/ili tijela, uključujući svako privremeno udruženje poduzeća, koja na tržištu nudi izvođenje radova i/ili posla, isporuku robe ili pružanje usluga;

[…]

13. ‚dokumentacija o nabavi' znači bilo koji dokument koji je sastavljen ili na koji javni naručitelj upućuje, a u kojemu se opisuju ili određuju elementi nabave ili postupka, uključujući obavijest o nadmetanju, prethodnu informacijsku obavijest ako se ona koristi kao sredstvo pozivanja na nadmetanje, tehničke specifikacije, opisnu dokumentaciju, predložene ugovorne uvjete, formate dokumenata koje podnose natjecatelji ili ponuditelji, informacije o općim primjenjivim obvezama te svu dodatnu dokumentaciju;

[…]"

5 U skladu s člankom 7. navedene direktive, naslovljenim „Ugovori u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga":

„Ova se Direktiva 2014/24 ne primjenjuje na ugovore o javnoj nabavi i projektne natječaje koje, na osnovi 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. i isprava SL 2023./90064, L)] dodjeljuju ili provode javni naručitelji koji obavljaju jednu ili više djelatnosti navedenih u člancima od 8. do 14. te Direktive i koji su dodijeljeni za obavljanje tih djelatnosti […]"

6 U članku 18. Direktive 2014/24, naslovljenom „Načela nabave", u stavku 1. prvom podstavku pojašnjava se da se javni naručitelji prema gospodarskim subjektima ponašaju jednako i bez diskriminacije te djeluju na transparentan i razmjeran način.

7 Članak 25. te direktive, naslovljen „Uvjeti povezani s GPA-om i drugim međunarodnim sporazumima”, glasi kako slijedi:

„U mjeri u kojoj su obuhvaćeni prilozima 1., 2., 4. i 5. te Općim napomenama u Dodatku I. Europske unije GPA-u, te drugim međunarodnim sporazumima koji su obvezujući za Uniju, javni naručitelji ne smiju nepovoljnije postupati s radovima, robom, uslugama i gospodarskim subjektima potpisnika tih sporazuma u odnosu na radove, robu, usluge i gospodarske subjekte Unije.”

8 Člankom 27. navedene direktive, naslovljenim „Otvoreni postupak”, stavkom 1. određuje se:

„U otvorenim postupcima svi zainteresirani gospodarski subjekti mogu dostaviti ponudu kao odgovor na poziv na nadmetanje.

[…]”

9 U skladu s člankom 49. iste 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.”

Direktiva 2014/25

10 Uvodne izjave 2. i 27. Direktive 2014/25 glase:

„(2) Kako bi se osiguralo tržišno natjecanje pri nabavi koju provode subjekti koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga, potrebno je sastaviti propise za usklađivanje postupaka nabave s obzirom na ugovore iznad određene vrijednosti. Takvo je usklađivanje potrebno kako bi se osigurao učinak načela Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a pogotovo slobodno kretanje robe, sloboda poslovnog nastana te sloboda pružanja usluga, kao i načela koja iz toga proizlaze, poput načela jednakog postupanja, zabrane diskriminacije, međusobnog priznavanja, proporcionalnosti i transparentnosti. […]

[…]

(27) Odlukom Vijeća [94/800] posebno je odobren [GPA]. Cilj je GPA-a uspostava multilateralnog okvira uravnoteženih prava i obveza vezanih uz ugovore o javnoj nabavi s ciljem postizanja liberalizacije i širenja svjetske trgovine. Za ugovore obuhvaćene prilozima 3., 4. i 5. i Općim napomenama Dodatku 1. Europske unije GPA-u, te za ugovore obuhvaćene drugim relevantnim međunarodnim sporazumima kojima je Unija obvezana, naručitelji bi trebali ispuniti obveze na temelju tih sporazuma tako da primjenjuju ovu Direktivu u slučaju gospodarskih subjekata iz trećih zemalja koje su potpisnice tih sporazuma.”

11 Člankom 11. te direktive, naslovljenim „Usluge prijevoza”, predviđa se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na djelatnosti koje se odnose na pružanje mreža ili upravljanje mrežama koje pružaju uslugu javnosti u području prijevoza željeznicom, automatiziranim sustavima, tramvajem, trolejbusom, autobusom ili žičarom.

Što se tiče prijevoznih usluga, smatra se da mreža postoji ako se usluga pruža pod poslovnim uvjetima koje je utvrdilo nadležno tijelo države članice, kao što su uvjeti o linijama koje se trebaju pružiti, kapacitetu koji se treba staviti na raspolaganje ili učestalosti usluge."

12 U skladu s člankom 43. navedene direktive, naslovljenim „Uvjeti povezani s GPA-om i drugim međunarodnim sporazumima":

„U mjeri u kojoj su obuhvaćeni prilozima 3., 4. i 5. te Općim napomenama u Dodatku I. Europske unije GPA-u te drugih međunarodnih sporazuma koji su obvezujući, za Uniju, naručitelji u smislu članka 4. stavka 1. točke (a) ne smiju nepovoljnije postupati s radovima, robom, uslugama i gospodarskim subjektima potpisnika tih sporazuma u odnosu na radove, robu, usluge i gospodarske subjekte Unije."

13 Člankom 45. navedene direktive, naslovljenim „Otvoreni postupak", stavkom 1. određuje se:

„U otvorenim postupcima svi zainteresirani gospodarski subjekti mogu dostaviti ponudu kao odgovor na poziv na nadmetanje.

[…]"

Rumunjsko pravo

14 Člankom 3. stavkom 1. točkom (jj) Legee nr. 98/2016 privind achizițiile publice (Zakon br. 98/2016 o javnoj nabavi) od 19. svibnja 2016. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 390 od 23. svibnja 2016.), u verziji koja je bila na snazi 3. travnja 2020. (u daljnjem tekstu: Zakon o javnoj nabavi), pojam „gospodarski subjekt" definirao se kao „svaka fizička ili pravna osoba javnog ili privatnog prava ili skupina ili udruženje tih osoba, uključujući svako privremeno udruženje dvaju ili više takvih subjekata, koja na tržištu zakonito nudi izvođenje radova i/ili posla, nabavu robe ili pružanje usluga".

15 Člankom 236. Zakona o javnoj nabavi određuje se:

„1. Ovaj zakon primjenjuje se na postupke javne nabave pokrenute nakon dana njegova stupanja na snagu.

2. Na postupke javne nabave koji su u tijeku na dan stupanja na snagu ovog zakona primjenjuje se zakon koji je bio na snazi na dan pokretanja postupka javne nabave.

3. Ovaj zakon primjenjuje se na ugovore o javnoj nabavi odnosno okvirne sporazume sklopljene nakon dana njegova stupanja na snagu.

4. Na sva pitanja u vezi sa sklapanjem, izmjenom, tumačenjem, učincima, izvršenjem ili prestankom ugovora o javnoj nabavi odnosno okvirnih sporazuma sklopljenih prije dana stupanja na snagu ovog zakona primjenjuju se odredbe zakona koji je bio na snazi u vrijeme njihova sklapanja."

16 Ordonanțom de urgență a Guvernului nr. 25/2021 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul achizițiilor publice (Hitna vladina uredba br. 25/2021 o izmjeni i dopuni određenih normativnih akata u području javne nabave) od 31. ožujka 2021. (*Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 346 od 5. travnja 2021., u daljnjem tekstu: OUG br. 25/2021), koji je stupio na snagu 5. travnja 2021., izmijenjeno je nekoliko odredbi Zakona o javnoj nabavi.

17 Na temelju članka V. OUG-a br. 25/2021:

„Na postupke javne nabave u kojima su gospodarski subjekti podnijeli ponude na dan stupanja na snagu ov[e] [hitne vladine uredbe] primjenjuje se zakonodavstvo koje je na snazi na dan kada su ti postupci započeli.”

18 Člankom 3. stavkom 1. točkom (jj) Zakona o javnoj nabavi, kako je izmijenjen OUG-om br. 25/2021, pojam „gospodarski subjekt” definira se kao „svaka fizička ili pravna osoba javnog ili privatnog prava ili skupina ili udruženje tih osoba, uključujući svako privremeno udruženje dvaju ili više takvih subjekata, koja na tržištu zakonito nudi izvođenje radova, nabavu robe ili pružanje usluga, a koja ima poslovni nastan u:

i. državi članici [Unije];

ii. državi članici Europskog gospodarskog prostora (EGP);

iii. trećim zemljama koje su ratificirale [GPA] u mjeri u kojoj dodijeljen ugovor o javnoj nabavi ulazi u područje primjene priloga 1., 2., 4. i 5., 6. i 7. Dodatka I. GPA-u;

iv. trećim zemljama koje pristupaju [Uniji];

v. trećim zemljama koje nisu obuhvaćene točkom iii., ali su stranke drugih međunarodnih sporazuma koji obvezuju [Uniju] da odobri slobodan pristup postupcima javne nabave”.

19 Člankom 49. Zakona o javnoj nabavi, kako je izmijenjen OUG-om br. 25/2021, određuje se:

„1. Javni naručitelji dužni su se prema gospodarskim subjektima ponašati jednako i bez diskriminacije te djelovati na transparentan i razmjeran način.

2. U mjeri u kojoj su obuhvaćeni područjem primjene priloga 1., 2., 4. i 5., 6. i 7. Dodatku I. […] GPA-u te drugih međunarodnih sporazuma koji su obvezujući za [Uniju], javni naručitelji ne smiju nepovoljnije postupati s radovima, robom, uslugama i gospodarskim subjektima potpisnika tih sporazuma u odnosu na radove, robu, usluge i gospodarske subjekte [Unije].”

20 Člankom 53. stavkom 1.a Zakona o javnoj nabavi, kako je izmijenjen OUG-om br. 25/2021, predviđa se:

„Javni naručitelj isključuje iz postupka javne nabave svaku fizičku ili pravnu osobu u svojstvu pojedinačnog ili udruženog ponuditelja odnosno kandidata odnosno treće osobe na čiju se sposobnost ponuditelj oslanja odnosno podugovaratelja koja nije u skladu s definicijom iz članka 3. stavka 1. točke (jj) […]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

21 ARF je 3. travnja 2020. pokrenuo otvoreni postupak javne nabave čiji je predmet „nabava 20 novih međuregionalnih električnih motornih vlakova pod nazivom RE-IR i nabava usluga održavanja i popravka potrebnih za funkcioniranje predmetnih vlakova”.

22 Dva gospodarska subjekta, to jest konzorcij i Alstom Ferroviaria, podnijela su ponude 19. travnja 2021.

23 ARF je 2. studenoga 2021. objavio konačni zapisnik o predmetnoj javnoj nabavi, kojim je isključio konzorcij i dodijelio ugovor društvu Alstom Ferroviaria. Razlog za isključenje temeljio se na tome što voditelj konzorcija, CRRC Qingdao Sifang, nije bio obuhvaćen pojmom „gospodarski subjekt" u smislu članka 3. stavka 1. točke (jj) Zakona o javnoj nabavi, kako je izmijenjen OUG-om br. 25/2021, s obzirom na okolnost da se njegovo sjedište nalazi u Kini.

24 Konzorcij je 11. studenoga 2021. osporavao svoje isključenje podnijevši prigovor Consiliulu Național de Soluționare a Contestațiilor (Državno vijeće za rješavanje sporova, Rumunjska, u daljnjem tekstu: CNSC). Taj je konzorcij u okviru tog prigovora tvrdio da je to isključenje, koje se temelji na retroaktivnoj primjeni OUG-a br. 25/2021, protivno rumunjskom Ustavu i pravu Unije.

25 CNSC je odlukom od 31. siječnja 2022. odbio taj prigovor iz sljedećih razloga.

26 Kao prvo, to je tijelo istaknulo da se na Narodnu Republiku Kinu ne primjenjuje nijedan od uvjeta predviđenih člankom 3. stavkom 1. točkom (jj) podtočkama i. do v. Zakona o javnoj nabavi, kako je izmijenjen OUG-om br. 25/2021.

27 Kao drugo, CNSC je utvrdio da je konzorcij dostavio ponudu 19. travnja 2021., to jest nakon što je OUG br. 25/2021 stupio na snagu 5. travnja 2021.

28 Kao treće, to je tijelo naglasilo da se, u skladu s člankom V. OUG-a br. 25/2021, samo na postupke javne nabave u kojima su gospodarski subjekti podnijeli ponude na dan stupanja na snagu te hitne vladine uredbe primjenjuje zakonodavstvo koje je na snazi na dan kada su ti postupci započeli. Suprotno tomu, na postupke javne nabave u kojima na dan stupanja na snagu OUG-a br. 25/2021, to jest 5. travnja 2021., nije podnesena nijedna ponuda primjenjuje se OUG.

29 Konzorcij je protiv CNSC-ove odluke 14. veljače 2022. podnio tužbu Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska), sudu koji je uputio zahtjev.

30 Konzorcij u okviru svoje tužbe tvrdi da izmjena pravila postupka javne nabave, u tijeku tog postupka, predstavlja povredu nekoliko načela prava Unije, osobito načela zaštite legitimnih očekivanja, načela pravne sigurnosti, načela zabrane retroaktivnosti, načela transparentnosti i načela jednakog postupanja.

31 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je OUG-om br. 25/2021 izmijenjen pravni okvir u području javne nabave i da su ponovno utvrđena određena opća pravila o sudjelovanju u postupcima javne nabave, u skladu s člankom 25. Direktive 2014/24, kojim se predviđa da su države članice dužne osigurati da se samo prema gospodarskim subjektima iz trećih zemalja potpisnica sporazuma na koje se u toj odredbi upućuje postupa jednako kao prema gospodarskim subjektima iz država članica.

32 Rumunjska vlada navela je u preambuli OUG-a br. 25/2021 da tijekom proteklih godina postoji tendencija povećanja broja ponuditelja iz trećih zemalja koji sudjeluju u postupcima javne nabave i koji nude manja jamstva u pogledu poštovanja određenih zahtjeva kao što su certificirani standardi kvalitete, standardi zaštite okoliša i održivog razvoja, zahtjevi u pogledu radnih uvjeta i socijalne zaštite te politike tržišnog natjecanja.

33 Sud koji je uputio zahtjev utvrđuje da se člankom 25. Direktive 2014/24, u pogledu postupanja prema gospodarskim subjektima iz te odredbe, ne pravi razlika s obzirom na trenutak u kojem ti subjekti podnose svoje ponude u okviru postupaka javne nabave u kojima sudjeluju.

34 Taj se sud pita u kojoj je mjeri osigurano poštovanje, s jedne strane, načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, kako su propisana pravom Unije, te, s druge strane, načela jednakog postupanja, transparentnosti i proporcionalnosti, koja su predviđena člankom 18. stavkom 1. Direktive 2014/24, u vezi s njezinim člankom 2. stavkom 1. točkom 13. i člankom 49., ako je ponuditelj isključen na temelju normativnog akta sa zakonskom snagom kojim je definicija pojma „gospodarski subjekt" u nacionalnom pravu izmijenjena nakon objave obavijesti o nadmetanju.

35 U tim je okolnostima Curtea de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja nacionalno zakonodavstvo kojim je s učinkom od 5. travnja 2021. prenesen članak 25. [Direktive 2014/24] i kojim je propisano da gospodarski subjekti na koje se ne primjenjuju te odredbe prava Unije mogu i dalje sudjelovati u postupcima javne nabave isključivo ako su podnijeli ponude prije stupanja na snagu te zakonodavne izmjene?

2. Protivi li se načelima jednakog postupanja, transparentnosti i proporcionalnosti iz članka 18. stavka 1. u vezi s njezinim člankom 2. stavkom 1. točkom 13. i člankom 49. Direktive 2014/24, isključenje ponuditelja na temelju normativnog akta sa zakonskom snagom koji je donijela vlada države članice, a kojim se utvrđuje novo pravilo kojim se mijenja definicija gospodarskog subjekta, nakon objave obavijesti o nadmetanju koja se odnosi na postupak javne nabave u kojem sudjeluje takav subjekt?"

Postupak pred Sudom

36 Odlukom predsjednika četvrtog vijeća od 28. rujna 2023. postupak u ovom predmetu prekinut je na temelju članka 55. Poslovnika Suda do objave presude u predmetu C-652/22, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret.

37 Postupak je nastavljen 23. listopada 2024., nakon presude od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910).

Nadležnost Suda

38 ARF i Alstom Ferroviaria tvrde da Sud nije nadležan za ispitivanje postavljenih pitanja jer se ona zapravo ne odnose na tumačenje prava Unije, nego na tumačenje nacionalnih pravnih pravila i ocjeni činjenica, što je u isključivoj nadležnosti nacionalnog suda.

39 Valja podsjetiti na to da je na temelju članka 19. stavka 3. točke (b) UEU-a i članka 267. prvog stavka UFEU-a Sud nadležan odlučivati u prethodnom postupku, među ostalim, o tumačenju prava Unije.

40 U ovom slučaju nije sporno da se postavljena pitanja odnose na tumačenje odredbi i načela prava Unije.

41 Stoga je Sud nadležan odgovoriti na ta pitanja.

Dopuštenost prethodnih pitanja

42 ARF i Alstom Ferroviaria tvrde da su postavljena pitanja nedopuštena jer nisu relevantna za rješavanje spora u glavnom postupku. U tom pogledu ARF primjećuje da CRRC Qingdao Sifang, koji je isključen iz postupka javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku, ima sjedište na državnom području Narodne Republike Kine, koja nije sklopila međunarodni sporazum s Unijom kojim se jamči ravnopravan i recipročan pristup javnoj nabavi. Iz toga slijedi da to društvo nije obuhvaćeno područjem primjene Direktive 2014/24.

43 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljene člankom 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da uvažavajući posebnosti predmeta ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, ako se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud načelno mora donijeti odluku. Iz toga proizlazi da pitanja koja se odnose na pravo Unije uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud samo kad je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, kad je problem hipotetski ili kad Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su nužni da bi mogao dati koristan odgovor na pitanja koja su mu postavljena (presuda od 16. siječnja 2025., Banco de Santander (Zastupanje pojedinačnih potrošača), C-346/23, EU:C:2025:13, t. 34. i navedena sudska praksa).

44 Međutim, u ovom slučaju nisu ispunjeni uvjeti zbog kojih Sud može odbiti odlučiti o postavljenim pitanjima.

45 Naime, sud koji je uputio zahtjev želi znati protivi li se pravu Unije isključenje konzorcija iz postupka javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku, primjenom nacionalnog zakonodavstva kojim je izmijenjen pojam „gospodarski subjekt” kako bi se prenio članak 25. Direktive 2014/24. U tim okolnostima nije očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom glavnog postupka ili da je istaknuti problem hipotetski.

46 Točno je da iz točaka 45., 51. i 67. presude od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), proizlazi da se, u situaciji u kojoj u postupku javne nabave u Uniji sudjeluje gospodarski subjekt iz treće zemlje koja nije sklopila međunarodni sporazum s Unijom kojim se jamči ravnopravan i recipročan pristup javnoj nabavi, taj gospodarski subjekt ne može pozivati na pravila o javnoj nabavi sadržana u zakonodavstvu Unije, poput članka 18. Direktive 2014/24. Budući da se pravila o provedbi postupaka javne nabave sadržana u tim direktivama ne mogu primijeniti na ponudu gospodarskog subjekta iz takve treće zemlje, njihovo tumačenje ne može biti relevantno za rješavanje spora koji je pokrenuo taj gospodarski subjekt kako bi osporio način na koji bi ta pravila bila primijenjena u predmetnom postupku javne nabave. Stoga je u okviru takvog spora zahtjev za prethodnu odluku kojim sud koji je uputio zahtjev traži takvo tumačenje nedopušten.

47 Međutim, kada se, kao u ovom slučaju, spor odnosi na pitanje na koji se način gospodarski subjekt iz treće zemlje koja nije sklopila međunarodni sporazum s Unijom kojim se jamči ravnopravan i recipročan pristup javnoj nabavi može isključiti iz postupka javne nabave u Uniji, podnošenje

zahtjeva za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje odredbi ili načela prava Unije kojima bi se, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, moglo uređivati to pitanje može biti relevantno za rješavanje spora koji se pred njim vodi.

48 Iz toga slijedi da su pitanja postavljena u ovom predmetu dopuštena.

O prethodnim pitanjima

49 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti te članak 18. stavak 1. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkom 13. i člankom 49. Direktive 2014/24 tumačiti na način da im se protivi to da se gospodarski subjekt iz treće zemlje koja s Unijom nije sklopila međunarodni sporazum iz članka 25. te direktive isključi iz postupka javne nabave organiziranog u državi članici, na temelju nacionalnog zakonodavstva koje je stupilo na snagu nakon objave poziva na nadmetanje, ali prije nego što je taj gospodarski subjekt dostavio svoju ponudu.

Uvodne napomene

50 Uvodno valja istaknuti da, s obzirom na predmet postupka javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku, to jest nabavu vlakova namijenjenih željezničkom prijevozu te usluga održavanja i popravka, taj postupak ne može biti obuhvaćen područjem primjene Direktive 2014/24, na koju se odnosi zahtjev za prethodnu odluku, nego onim Direktive 2014/25.

51 Naime, u skladu s člankom 7. Direktive 2014/24, njezino područje primjene ne obuhvaća ugovore o javnoj nabavi u sektoru usluga prijevoza, koji je utvrđen u članku 11. Direktive 2014/25 (presuda od 1. kolovoza 2022., Roma Multiservizi i Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, t. 64.).

52 U članku 11. Direktive 2014/25, naslovljenom „Usluge prijevoza”, u njegovu prvom stavku pojašnjava se da se ta direktiva primjenjuje na djelatnosti koje se odnose na pružanje mreža ili upravljanje mrežama koje pružaju uslugu javnosti u, među ostalim, području prijevoza željeznicom. U skladu s drugim stavkom tog članka, mreža postoji ako se usluga prijevoza pruža pod poslovnim uvjetima koje je utvrdilo nadležno tijelo države članice, kao što su uvjeti o linijama koje se trebaju pružiti, kapacitetu koji se treba staviti na raspolaganje ili učestalosti usluge.

53 U ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi je li postupak javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćen područjem primjene Direktive 2014/25 na temelju njezina članka 11., u kojem slučaju taj postupak nije obuhvaćen područjem primjene Direktive 2014/24, u skladu s člankom 7. potonje direktive.

54 S obzirom na navedeno, članak 25. Direktive 2014/24 sastavljen je na istovjetan način kao i članak 43. Direktive 2014/25.

55 Stoga okolnost da taj postupak ne može biti obuhvaćen Direktivom 2014/24, nego Direktivom 2014/25, ne može utjecati na ispitivanje postavljenih pitanja. Naime, to ispitivanje, koje će se provesti s obzirom na članak 25. Direktive 2014/24, treba smatrati provedenim i s obzirom na članak 43. Direktive 2014/25, u slučaju da sud koji je uputio zahtjev odluči da je postupak javne nabave o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćen potonjom direktivom.

Meritum

56 Unija je obvezana, u odnosu na određene treće zemlje, međunarodnim sporazumima, osobito GPA-om, kojima se jamči recipročan i ravnopravan pristup gospodarskih subjekata Unije javnoj nabavi u tim trećim zemljama i pristup gospodarskih subjekata iz navedenih trećih zemalja javnoj nabavi u Uniji. Članak 25. Direktive 2014/24 odražava te Unijine međunarodne obveze i propisuje da, u mjeri u kojoj je to predviđeno GPA-om ili drugim međunarodnim sporazumima koji obvezuju Uniju, naručitelji država članica ne smiju nepovoljnije postupati s gospodarskim subjektima iz trećih zemalja koje su potpisnice takvog sporazuma u odnosu na gospodarske subjekte iz Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 41. i 42.).

57 Ostale treće zemlje dosad nisu s Unijom sklopile takav međunarodni sporazum. Među njima se nalazi i Narodna Republika Kina.

58 Pravo koje se člankom 27. stavkom 1. Direktive 2014/24 dodjeljuje „svi[m] zainteresirani[m] gospodarski[m] subjekti[ma]” da dostave ponudu kao odgovor na poziv na nadmetanje u okviru otvorenog postupka javne nabave u Uniji ne obuhvaća gospodarske subjekte iz tih trećih zemalja koje nisu sklopile takav međunarodni sporazum s Unijom. Drukčije tumačenje te odredbe i time davanje neograničenog dosega osobnom području primjene te direktive značilo bi, kao što je to u biti zaključio nezavisni odvjetnik u točkama 65. do 73. svojeg mišljenja, zajamčiti gospodarskim subjektima iz tih trećih zemalja ravnopravan pristup postupcima javne nabave u Uniji. Učinak toga bio bi taj da bi im se dodijelilo pravo na postupanje koje nije nepovoljnije, čime bi se povrijedio članak 25. te direktive, kojim se ostvarivanje tog prava ograničava na gospodarske subjekte iz trećih zemalja koje su s Unijom sklopile međunarodni sporazum poput onih iz tog članka (vidjeti u tom smislu presudu od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 46. i 47.).

59 Iz toga slijedi da Direktivu 2014/24 treba shvatiti na način da pristup gospodarskih subjekata iz trećih zemalja navedenih u točki 57. ove presude postupcima javne nabave u Uniji nije zajamčen. To znači da ti subjekti mogu biti isključeni iz tih postupaka ili im može biti dopušteno sudjelovati u takvom postupku, a da se pritom ne mogu pozivati na tu direktivu i zahtijevati da se prema njihovoj ponudi postupa jednako kao prema onima koje su podnijeli ponuditelji iz država članica i ponuditelji iz trećih zemalja iz članka 25. navedene direktive (vidjeti u tom smislu presudu od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 45. i 47.).

60 Svaki akt opće primjene, čiji je specifičan predmet utvrditi te načine na koje gospodarski subjekti iz treće zemlje mogu biti isključeni ili sudjelovati, obuhvaćen je Unijinom isključivom nadležnošću na temelju članka 3. stavka 1. točke (e) UFEU-a u području zajedničke trgovinske politike. To je slučaj s aktima kojima se, uslijed nepostojanja sporazuma sklopljenog između Unije i treće zemlje, jednostrano određuje mogu li i, ovisno o slučaju, na koji način gospodarski subjekti iz te treće zemlje sudjelovati u postupcima javne nabave u Uniji. Naime, isto kao i takvi sporazumi, ti jednostrani akti imaju izravne i neposredne učinke na trgovinu robom i uslugama između navedene treće zemlje i Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 57.).

61 Iz toga proizlazi da je isključivo Unija nadležna za usvajanje akta opće primjene u vezi s pristupom u Uniji postupcima javne nabave gospodarskih subjekata iz treće zemlje koja s Unijom nije sklopila međunarodni sporazum kojim se jamči ravnopravan i recipročan pristup javnoj nabavi, uspostavljajući bilo sustav zajamčenog pristupa tih gospodarskih subjekata tim postupcima bilo

sustav kojim ih se isključuje odnosno kojim se predviđa prilagodba rezultata koji proizlazi iz usporedbe njihovih ponuda s onima koje su podnijeli drugi gospodarski subjekti (presuda od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 61.).

62 Naime, na temelju članka 2. stavka 1. UFEU-a, u područjima isključive Unijine nadležnosti samo ona može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija ili u svrhu provedbe Unijinih akata. Međutim, Unija nije ovlastila države članice da donose ili usvajaju pravno obvezujuće akte u vezi s pristupom postupcima javne nabave gospodarskih subjekata iz treće zemlje koja s Unijom nije sklopila međunarodni sporazum. Ni Unija dosad nije usvojila akte takve prirode koje bi države članice mogle provesti (presuda od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 62.).

63 U slučaju nepostojanja akata koje je usvojila Unija, na javnom naručitelju je da procijeni treba li dopustiti sudjelovanje u postupku javne nabave gospodarskim subjektima iz treće zemlje koja s Unijom nije sklopila međunarodni sporazum kojim se jamči ravnopravan i recipročan pristup javnoj nabavi i, u slučaju da dopusti takvo sudjelovanje, treba li predvidjeti prilagodbu rezultata koji proizlazi iz usporedbe ponuda tih subjekata s ponudama drugih subjekata (presuda od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 63.).

64 U ovom slučaju nije postojala odredba prava Unije na temelju koje bi se moralo dopustiti sudjelovanje u postupcima javne nabave ili iz njih isključiti gospodarske subjekte iz treće zemlje koja nije sklopila međunarodni sporazum s Unijom kojim se jamči ravnopravan i recipročan pristup javnoj nabavi. S obzirom na pravila navedena u točkama 60. do 62. ove presude prema kojima je, u nedostatku Unijina ovlaštenja ili akta koji se može provesti, državama članicama zabranjeno donošenje zakonodavstva u području zajedničke trgovinske politike, nije se moglo primijeniti nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku kojim se javnom naručitelju nalaže da isključi te gospodarske subjekte. Na javnom je naručitelju da odluči, pod uvjetima iz prethodne točke ove presude, treba li konzorcij prihvatiti ili isključiti.

65 U tim okolnostima nije relevantno to što je to nacionalno zakonodavstvo stupilo na snagu nakon objave poziva na nadmetanje, ali prije nego što je kineski gospodarski subjekt dostavio svoju ponudu.

66 Uostalom valja istaknuti da, s obzirom na to da gospodarski subjekti iz trećih zemalja koje s Unijom nisu sklopile međunarodni sporazum kojim se jamči ravnopravan i recipročan pristup javnoj nabavi nemaju pravo na postupanje koje nije nepovoljnije na temelju članka 25. Direktive 2014/24, javni naručitelj može u dokumentaciji o nabavi navesti načine postupanja kojima se odražava objektivna razlika između, s jedne strane, pravne situacije tih subjekata i, s druge strane, pravne situacije gospodarskih subjekata iz Unije i iz trećih zemalja koje su s Unijom sklopile takav sporazum u smislu tog članka 25. Iako je moguće zamisliti da ti načini postupanja moraju biti u skladu s određenim načelima i zahtjevima, kao što su načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, pravno sredstvo kojim se javnog naručitelja prijavljuje zbog nepoštovanja takvih načela, može se razmatrati samo s obzirom na nacionalno pravo, a ne pravo Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 64. i 66.).

67 S obzirom na sve prethodno navedeno, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 3. stavak 1. točku (e) UFEU-a, koji Uniji dodjeljuje isključivu nadležnost u području zajedničke trgovinske politike, u vezi s člankom 2. stavkom 1. UFEU-a, treba tumačiti na način da mu se

protivi to da – u slučaju nepostojanja Unijina akta kojim se gospodarskim subjektima iz treće zemlje koja s Unijom nije sklopila međunarodni sporazum iz članka 25. Direktive 2014/24 nalaže ili zabranjuje pristup postupcima javne nabave – javni naručitelj države članice isključi gospodarski subjekt iz takve treće zemlje na temelju zakonodavnog akta koji je ta država članica donijela, a da je Unija za to nije ovlastila, pri čemu je u tom pogledu bez ikakvog utjecaja okolnost da je taj zakonodavni akt stupio na snagu nakon objave poziva na nadmetanje.

Troškovi

68 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:

Članak 3. stavak 1. točku (e) UFEU-a, koji Uniji dodjeljuje isključivu nadležnost u području zajedničke trgovinske politike, u vezi s člankom 2. stavkom 1. UFEU-a,

treba tumačiti na način da mu se

protivi to da – u slučaju nepostojanja Unijina akta kojim se gospodarskim subjektima iz treće zemlje koja s Unijom nije sklopila međunarodni sporazum iz članka 25. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ nalaže ili zabranjuje pristup postupcima javne nabave – javni naručitelj države članice isključi gospodarski subjekt iz takve treće zemlje na temelju zakonodavnog akta koji je ta država članica donijela, a da je Unija za to nije ovlastila, pri čemu je u tom pogledu bez ikakvog utjecaja okolnost da je taj zakonodavni akt stupio na snagu nakon objave poziva na nadmetanje.

Potpisi