Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

8. rujna 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 49. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Igre na sreću – Ograničenja – Važni razlozi u općem interesu – Proporcionalnost – Javna nabava – Uvjeti sudjelovanja u postupku javne nabave i ocjena ekonomske i financijske sposobnosti – Isključenje ponuditelja zbog nedostavljanja potvrde o njegovoj ekonomskoj i financijskoj sposobnosti, koju su izdale dvije različite bankarske institucije – Direktiva 2004/18/EZ – Članak 47. – Primjenjivost“

U predmetu C-225/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale di Reggio Calabria (Sud u Reggiu Calabriji, Italija), odlukom od 28. veljače 2015., koju je Sud zaprimio 15. svibnja 2015., u kaznenom postupku protiv

Domenica Politanà

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, C. Toader (izvjestitelj), A. Rosas, A. Prechal i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. travnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Domenica Politanà, D. Agnello i D. Neto, *avvocati*,

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju C. Colellija, *avvocato dello Stato*,

— za belgijsku vladu, M. Jacobs i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Vlaemmincka, R. Verbekea i B. Van Voorena, *advocaten*,

— za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,

— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, E. Montaguti, H. Tserepa-Lacombe i A. Tokár, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. lipnja 2016.,

* Jezik postupka: talijanski

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 49. UFEU-a, načela jednakog postupanja i djelotvornosti i članka 47. Direktive Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima [javnoj nabavi radova], ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama [javnoj nabavi usluga] (SL 2004., L 134, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 156.).

2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenog postupka koji se vodi protiv Domenica Politanà zbog povrede talijanskog zakonodavstva koje uređuje prikupljanje oklada.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Sukladno članku 1. stavku 2. točkama (a) i (d) i članku 1. stavku 4. Direktive 2004/18:

„2.

(a) ‚Ugovori o javnoj nabavi' su naplatni ugovori sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više gospodarskih subjekata i jednog ili više javnih naručitelja i čiji je predmet izvođenje radova, isporuka robe ili pružanje usluga u smislu ove Direktive.[...]

(d) ‚Ugovori o javnoj nabavi usluga' su ugovori o javnoj nabavi koji nisu ugovori o javnim radovima ni ugovori o javnoj nabavi robe i čiji je predmet pružanje usluga navedenih u Prilogu II.

[...]

4. ‚Koncesija za usluge' je ugovor istoga tipa kao i ugovor o [javnoj nabavi usluga], a razlikuje se samo u činjenici da se naknada za pružanje usluga sastoji ili samo od prava na iskorištavanje usluga, ili od tog prava zajedno s plaćanjem."

4 Članak 17. te direktive, naslovljen „Koncesije za usluge", predviđa:

„Ne dovodeći u pitanje primjenu članka 3., ova Direktiva ne primjenjuje se na koncesije za usluge kako su definirane člankom 1. stavkom 4."

5 U članku 47. Direktive 2004/18, pod naslovom „Ekonomska i financijska sposobnost", navodi se kako slijedi:

„1. Dokaz o ekonomskoj i financijskoj sposobnosti gospodarskog subjekta može, kao opće pravilo, biti popraćen s jednom ili više sljedećih potvrda:

(a) odgovarajući bankovni izvadci ili, po potrebi, dokaz o osiguranju za pokriće odgovornosti iz djelatnosti;

(b) predočenje bilanci ili izvadaka iz bilanci, ako je objavljivanje bilanci obavezno u državi nastana gospodarskog subjekta;

(c) izjava o ukupnom prometu poduzeća i, po potrebi, o prometu u području koje je obuhvaćeno ugovorom za razdoblje do najviše tri posljednje dostupne financijske godine, ovisno o datumu osnivanja poduzeća ili početka obavljanja djelatnosti gospodarskog subjekta, ako je informacija o ovim prometima dostupna.

2. Gospodarski subjekt može se, po potrebi i za određene ugovore, osloniti na sposobnost drugih subjekata, bez obzira na pravnu prirodu njihova međusobna odnosa. U tom slučaju mora javnom naručitelju dokazati da će imati na raspolaganju nužne resurse, primjerice, prihvaćanjem obveze drugih subjekata u tu svrhu.

3. Pod istim uvjetima, zajednica gospodarskih subjekata navedena u članku 4. može se osloniti na sposobnost članova zajednice ili drugih subjekata.

4. Javni naručitelj navodi, u pozivu na nadmetanje ili pozivu na dostavu ponuda, koju su potvrdu ili potvrde spomenute u stavku 1. izabrali i koje se druge potvrde moraju predočiti.

5. Ako, iz bilo kojeg opravdanog razloga, gospodarski subjekt nije u mogućnosti predočiti potvrde koje javni naručitelj traži, on može dokazati svoju ekonomsku ili financijsku sposobnost bilo kojim drugim dokumentom koji javni naručitelj smatra prikladnim."

6 Direktiva 2004/18 izmijenjena je Direktivom 2014/24/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. (SL 2014., L 94, str. 65.).

Talijansko pravo

7 Članak 10. stavci 9.g i 9.h decreto-legge n. 16 – Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (Uredba sa zakonskom snagom br. 16 koja sadrži hitne odredbe koje se odnose na porezna pojednostavljenja, poboljšanje djelotvornosti i jačanje kontrolnih postupaka) od 2. ožujka 2012. (GURI br. 52 od 2. ožujka 2012., str. 1.), koji je nakon izmjena pretvoren u Zakon br. 44 od 26. travnja 2012. (redovni dodatak GURI-ju br. 99 od 28. travnja 2012.) (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom iz 2012.), predviđa:

„9.g U okviru reorganizacije odredbi na području javnih igara na sreću, uključujući odredbe koje se odnose na oklade na sportske događaje, konjske utrke te nesportske događaje, odredbe ovog stavka imaju za cilj unapređenje i reorganizaciju putem prvotnog vremenskog usklađivanja rokova trajanja koncesija, čiji je predmet prikupljanje oklada o kojima je riječ, uz poštovanje zahtjeva za prilagodbu nacionalnih pravila o odabiru subjekata koji za račun države prikupljaju oklade na sportske događaje, konjske utrke te nesportske događaje s načelima utvrđenima presudom Suda Europske unije od 16. veljače 2012. u spojenim predmetima C-72/10 i C-77/10. U tu svrhu, imajući u vidu istek roka trajanja skupine koncesija za prikupljanje tih oklada koji slijedi, neovisna uprava za državne monopole pokrenut će, a u svakom slučaju najkasnije do 31. srpnja 2012., postupak javne nabave za odabir subjekata koji će prikupljati te oklade, uz poštovanje sljedećih kriterija:

(a) mogućnost sudjelovanja za subjekte koji već obavljaju djelatnost prikupljanja oklada u jednoj od država Europskog gospodarskog prostora, da bi u njoj imali svoje pravno i operativno sjedište, na temelju valjanog i učinkovitog ovlaštenja izdanog u skladu s odredbama koje su na snazi u pravnom poretku te države i koji ispunjavaju zahtjeve vezane uz ugled, pouzdanost kao i gospodarske i imovinske uvjete koje propisuje neovisna uprava za državne monopole, uzimajući u obzir odredbe iz tog područja iz Zakona br. 220 od 13. prosinca 2010. i Uredbe sa zakonskom snagom br. 98 od 6. srpnja 2011., koja je uz izmjene preoblikovana Zakonom br. 111 od 15. srpnja 2011.;

(b) dodjela koncesija za prikupljanje oklada na sportske događaje, uključujući konjske utrke te nesportske događaje, isključivo u fizičkoj mreži, s rokom valjanosti do 30. lipnja 2016., za najviše 2000 agencija čija je isključiva djelatnost prodaja proizvoda javnih igara na sreću, bez ograničenja glede najmanje udaljenosti među tim agencijama ili u odnosu na druga, već aktivna, identična mjesta za prikupljanje oklada;

(c) kao sastavni dio cijene predviđena je osnovna tržišna vrijednost od 11.000 eura za svaku agenciju;

(d) sklapanje ugovora o koncesiji kojemu je sadržaj u skladu sa svim ostalim načelima utvrđenima navedenom presudom Suda Europske unije od 16. veljače 2012. kao i s usporedivim nacionalnim odredbama koje su na snazi u području javnih igara na sreću;

(e) mogućnost upravljanja agencijama u bilo kojoj općini ili pokrajini, bez brojčanih ograničenja na teritorijalnoj osnovi ili uvjeta u korist koncesionara koji su već ovlašteni na prikupljanje jednakih oklada ili koji se, u svakom slučaju, za njih mogu pokazati povoljnima;

(f) polaganje pologa u skladu s odredbama članka 24. Uredbe sa zakonskom snagom br. 98 od 6. srpnja 2011., koja je uz izmjene preoblikovana Zakonom br. 111 od 15. srpnja 2011.

9.h Koncesionari koji prikupljaju oklade iz stavka 9.g, čiji ugovori o koncesiji istječu 30. lipnja 2012., nastavljaju s obavljanjem svojih djelatnosti prikupljanja do dana sklapanja ugovora o koncesiji sukladno prethodnom stavku. Izvan snage se stavljaju stavci 37. i 38. članka 24. Uredbe sa zakonskom snagom br. 98 od 6. srpnja 2011., koja je uz izmjene preoblikovana Zakonom br. 111 od 15. srpnja 2011., članak 1. stavak 287. točka (e) Zakona br. 311 od 30. prosinca 2004. i članak 38. stavak 4. točka (e) Uredbe sa zakonskom snagom br. 223 od 4. srpnja 2006., koja je uz izmjene preoblikovana Zakonom br. 248 od 4. kolovoza 2006."

8 U skladu s odredbama Uredbe sa zakonskom snagom iz 2012., talijanske su vlasti tijekom 2012. pokrenule postupke javne nabave. Članak 3.2 upravnih pravila za dodjelu koncesija i potpisivanje sporazuma u prilogu odgovarajućem pozivu na nadmetanje (u daljnjem tekstu: poziv na nadmetanje Monti) obvezuje ponuditelje koji postoje manje od dvije godine i čiji je globalni prihod od djelatnosti priređivača igara manji od dva milijuna eura u posljednje dvije godine da dostave potvrde najmanje dviju banaka kojima se potvrđuje njihova ekonomska i financijska sposobnost.

9 Direktiva 2004/18 prenesena je u talijanski pravni poredak pomoću decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (Uredba sa zakonskom snagom br. 163 o stvaranju zakonika o ugovorima o javnim radovima, javnoj nabavi robe i javnim uslugama primjenom direktiva 2004/17/EZ i 2004/18/EZ) od 12. travnja 2006. (redovni dodatak GURI-ju br. 100 od 2. svibnja 2006.).

10 Na temelju članka 41. navedene uredbe sa zakonskom snagom, uvjete koje treba ispuniti za dokaz ekonomske i financijske sposobnosti koji se zahtijevaju za pružanje usluga određuje javni naručitelj. Međutim, u skladu s istim člankom, konkurent koji, iz bilo kojeg opravdanog razloga, nije u mogućnosti predočiti tražene bankovne ili računovodstvene potvrde može dokazati tu sposobnost bilo kojim drugim dokumentom koji javni naručitelj smatra prikladnim.

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 Dana 6. veljače 2015. tijekom nadzora provedenog u lokalnoj trgovini pod nazivom „Betuniq", sa sjedištem u Polisteni (Italija), kojom upravlja D. Politanò i povezanoj s UniqGroup LTD, malteškim društvom, upravne policijske službe Questure di Reggio Calabria (Policijska uprava u Reggiu Calabriji, Italija) utvrdile su da se obavljala djelatnost prikupljanja oklada bez prethodno izdane dozvole.

12 Slijedom toga, odlukom od 13. veljače 2015. Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Palmi (sudac prethodne istrage Suda u Palmiju, Italija) naredio je kao zaštitnu mjeru stavljanje pod privremenu upravu dobara koja se koriste za obavljanje navedene djelatnosti.

13 D. Politanò je podnio tužbu protiv te odluke pred sudom koji je uputio zahtjev pozivajući se na nespojivost određenih odredaba poziva na nadmetanje Monti s člancima 49. i 56. UFEU-a.

14 Stoga, prema mišljenju tužitelja u glavnom postupku, njegovo postupanje ne predstavlja kazneno djelo jer se prikupljanje oklada na sportska događanja za račun malteškog društva UniqGroup mora smatrati zakonitim s obzirom na to da je domaće zakonodavstvo protivno člancima 49. i 56. UFEU-a.

15 S tim u svezi, tvrdi da je UniqGroup bio isključen iz postupka javne nabave pokrenutog 2012. jer nije predočio dvije potvrde o ekonomskoj i financijskoj sposobnosti koje su izdale dvije različite bankarske institucije, kao što je propisano člankom 3.2 upravnih pravila priloženih pozivu na nadmetanje Monti.

16 Prema sudu koji je uputio zahtjev, postupak javne nabave u kojem sudjeluju priređivači igara na sreću sa sjedištem u različitim državama članicama, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, nužno mora biti u skladu s člankom 47. Direktive 2004/18, koji predviđa mogućnost ocjene ekonomske i financijske sposobnosti gospodarskih subjekata „bilo kojim drugim dokumentom koji javni naručitelj smatra prikladnim".

17 Definicija talijanskih vlasti strogih uvjeta za sudjelovanje u postupku javne nabave mora nužno biti u skladu s načelom najšireg mogućeg sudjelovanja u javnoj nabavi, pri čemu svim zainteresiranim osobama mora biti zajamčena mogućnost da dokažu svoju ekonomsku i financijsku sposobnost bilo kojim dokumentom, različitim od onih koje je zatražio javni naručitelj, koji se smatra prikladnim.

18 Prema sudu koji je uputio zahtjev, iz toga proizlazi da su vlasti bile dužne izričito navesti kriterije koje smatraju prikladnim i korisnim za dokazivanje potrebne ekonomske i financijske sposobnosti, kako bi je svaki ponuditelj, u svakom slučaju, mogao učinkovito dokazati.

19 Taj sud smatra da, u ovom slučaju, upravna pravila priložena pozivu na nadmetanje Monti nisu omogućavala UniqGroupu da dokaže svoju ekonomsku i financijsku sposobnost na drugi način osim predočenjem dokumenata koji su u njima navedeni.

20 U tim je okolnostima Tribunale di Reggio Calabria (Sud u Reggiu Calabriji) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 49. UFEU-a te načela jednakog postupanja i djelotvornosti tumačiti na način da im je protivno nacionalno zakonodavstvo u području igara na sreću koje predviđa provođenje novog postupka javne nabave (kako je uređen člankom [10. stavkom] 9.g [Uredbe sa zakonskom snagom iz 2012.]) za dodjelu koncesija koji sadrže odredbe o isključenju iz natječaja zbog neispunjenja uvjeta ekonomske i financijske sposobnosti, a da ne predviđa u tom pogledu nikakav drugi kriterij osim dvije bankovne reference koje su izdale dvije različite financijske institucije?

2. Treba li članak 47. Direktive 2004/18/EZ tumačiti na način da mu je protivno nacionalno zakonodavstvo u području igara na sreću koje predviđa provođenje novog postupka javne nabave (kako je uređen člankom [10. stavkom] 9.g [Uredbe sa zakonskom snagom iz 2012.]) za dodjelu koncesija [koji sadrži odredbe o isključenju iz natječaja zbog neispunjenja uvjeta] ekonomske i financijske sposobnosti a da ne predviđa u tom pogledu nikakav drugi dokument ni mogućnosti, za razliku od zakonodavstva Unije?"

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

21 Talijanska vlada i, samo glede drugog pitanja, Europska komisija smatraju da zahtjev za prethodnu odluku treba proglasiti nedopuštenim s obzirom na to da u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje činjenično stanje nije izloženo u mjeri koja bi Sudu bila dostatna za davanje korisnog odgovora.

22 U tom pogledu, treba podsjetiti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom pitanja koja se odnose na tumačenje prava Unije koja postavlja nacionalni sud u pravnom i činjeničnom kontekstu za čije je određivanje odgovoran, i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati, uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučiti o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je posve očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili glavnim postupkom, u slučaju kada je problem hipotetski ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 22. siječnja 2015., Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, t. 26. i navedena sudska praksa).

23 Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da potreba tumačenja prava Unije koje će biti korisno nacionalnom sudu zahtijeva da nacionalni sud odredi činjenični i pravni okvir pitanja koja postavlja ili da barem iznese činjenične okolnosti na kojima se ta pitanja temelje. U odluci kojom se upućuje prethodno pitanje moraju biti navedeni točni razlozi koji su naveli nacionalni sud da postavi pitanje tumačenja prava Unije i da ocijeni nužnim postaviti prethodno pitanje Sudu (presuda od 22. siječnja 2015., Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, t. 27. i navedena sudska praksa).

24 Osim toga, Sud je već istaknuo da je uvjete navedene u točkama 22. i 23. ove presude lakše ispuniti ako se zahtjev za prethodnu odluku nalazi u već dobro poznatom kontekstu (vidjeti, među ostalim, rješenje od 17. srpnja 2014., 3D I, C-107/14, EU:C:2014:2117, t. 12. i navedenu sudsku praksu).

25 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da, s jedne strane, ona dovoljno jasno i precizno opisuje pravni i činjenični okvir glavnog postupka i da se, s druge strane, na temelju navoda koje sadržava može odrediti opseg postavljenih pitanja, što, osim toga, dokazuju i pisana očitovanja različitih vlada i Komisije.

26 U tim uvjetima valja utvrditi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

Drugo pitanje

27 Svojim drugim pitanjem, koje treba najprije ispitati, sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članak 47. Direktive 2004/18 tumačiti u smislu da mu se protivi nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja gospodarskim subjektima koji žele podnijeti prijavu u okviru postupka javne nabave za dodjelu koncesija u području igara i oklada nameće obvezu dostavljanja dokaza o njihovoj ekonomskoj i financijskoj sposobnosti putem potvrda najmanje dviju bankarskih institucija, pri čemu ne dopušta mogućnost dokazivanja te sposobnosti nijednim drugim dokumentom.

28 Kao prvo, treba ispitati je li direktiva primjenjiva u predmetu poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.

29 S tim u svezi, treba napomenuti da se Direktiva 2004/18 odnosi na provedbu postupaka javne nabave, a ne na postupke čiji su predmet koncesije za javne usluge, s obzirom na to da su potonje isključene iz područja primjene navedene direktive na temelju njezina članka 17. Naime, potonja odredba izričito

isključuje koncesije za javne usluge, koje su u članku 1. stavku 4. te direktive definirane kao ugovori istoga tipa kao i ugovori o javnoj nabavi usluga, a razlikuju se samo u činjenici da se naknada za pružanje usluga sastoji ili samo od prava na iskorištavanje usluga ili od tog prava zajedno s plaćanjem.

30 Prema sudskoj praksi Suda, iz usporedbe definicija ugovora o javnoj nabavi usluga iz stavka 2. točaka (a) i (d) i stavka 4. članka 1. Direktive 2004/18 proizlazi da je razlika između ugovora o javnoj nabavi usluga i koncesije za usluge u naknadi za pružanje usluga. Ugovor o javnoj nabavi usluga uključuje protučinidbu koju, iako nije jedina, javni naručitelj izravno plaća pružatelju usluga, dok se u slučaju koncesije za usluge naknada za pružanje usluga sastoji ili samo od prava na iskorištavanje usluga ili od tog prava zajedno s plaćanjem (vidjeti presudu od 10. ožujka 2011., Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, t. 24. i navedenu sudsku praksu).

31 Nadalje, iz te sudske prakse proizlazi da, iako je način plaćanja stoga jedan od ključnih elemenata za kvalifikaciju koncesije usluga, takva kvalifikacija podrazumijeva da koncesionar preuzima rizik povezan s iskorištavanjem odnosnih usluga i da nepostojanje prijenosa rizika povezanog s pružanjem usluga na pružatelja pokazuje da predmetna transakcija predstavlja ugovor o javnoj nabavi usluga, a ne koncesiju za usluge (vidjeti, u tom smislu, presudu od 10. ožujka 2011., Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

32 Kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 51. svojeg mišljenja, u glavnom postupku pružatelj usluga, s jedne strane, ne prima naknadu od javnog naručitelja, a s druge strane, podnosi cjelokupni rizik povezan s obavljanjem djelatnosti prikupljanja i prijenosa oklada.

33 Iz toga slijedi da se koncesija za organizaciju oklada, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, ne može kvalificirati kao ugovor o javnoj nabavi usluga u smislu članka 1. stavka 2. točaka (a) i (b) Direktive 2004/18.

34 S obzirom na gore navedeno, na postavljeno pitanje valja odgovoriti da navedenu direktivu, a posebno njezin članak 47., treba tumačiti u smislu da nacionalni propis kojim se uređuje dodjela koncesija u području igara na sreću, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, ne potpada u njezino područje primjene.

Prvo pitanje

35 Kao prvo, valja napomenuti da iako se, doduše, sud koji je uputio zahtjev u tekstu prvog prethodnog pitanja pozvao na načela jednakog postupanja i djelotvornosti, treba utvrditi da odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne sadržava nikakva pojašnjenja o razlozima koji su naveli navedeni sud da traži tumačenje tih načela u okviru glavnog postupka ni o vezama između tih načela i nacionalnog zakonodavstva o kojemu je riječ u glavnom postupku.

36 S obzirom na gore navedeno, treba smatrati da svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, treba li članak 49. UFEU-a tumačiti u smislu da mu se protivi nacionalna odredba, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja gospodarskim subjektima koji žele podnijeti prijavu u okviru postupka javne nabave za dodjelu koncesija u području igara i oklada nameće obvezu dostavljanja dokaza o njihovoj ekonomskoj i financijskoj sposobnosti putem potvrda najmanje dviju bankarskih institucija, pri čemu ne dopušta mogućnost da se ta sposobnost utvrdi na drugi način.

37 Kao prvo, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, ograničenjima slobode poslovnog nastana i/ili slobode pružanja usluga smatraju se sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili umanjuju privlačnost korištenja sloboda zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a (vidjeti presudu od 22. siječnja 2015., Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

38 Odredba države članice poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja obavljanje gospodarske djelatnosti podređuje dobivanju koncesije i u tom kontekstu podvrgava ponuditelje obvezi podnošenja potvrda dvaju različitih bankarskih subjekata, može odvratiti gospodarske subjekte od sudjelovanja u postupku javne nabave i, stoga, može predstavljati ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.

39 Nadalje, valja podsjetiti da je uređenje igara na sreću jedno od područja u kojima među državama članicama postoje znatne razlike moralne, vjerske i kulturne naravi. U nedostatku usklađivanja na razini Unije u tom području, države članice imaju široku diskrecijsku ovlast glede izbora razine zaštite potrošača i društvenog poretka koju smatraju najprimjerenijom (vidjeti, u tom smislu, presudu od 22. siječnja 2015., Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, t. 51. i 52. i navedenu sudsku praksu).

40 Države članice mogu, slijedom toga, slobodno postaviti ciljeve svoje politike u području igara na sreću i, po potrebi, pobliže definirati željenu razinu zaštite. Međutim, ograničenja koja nameću države članice moraju ispunjavati uvjete koji proizlaze iz sudske prakse Suda glede, među ostalim, njihova opravdanja važnim razlozima od općeg interesa i njihove proporcionalnosti (vidjeti, u tom smislu, presudu od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, t. 59. i navedenu sudsku praksu).

41 Potrebno je, stoga, ocijeniti može li se takvo ograničenje, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, dopustiti s naslova mjera odstupanja, na temelju razlogâ javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, izričito predviđenih u člancima 51. i 52. UFEU-a, primjenjivih na temelju članka 62. UFEU-a i na područje slobode pružanja usluga, i može li se predmetno ograničenje, u skladu sa sudskom praksom Suda, opravdati važnim razlozima u općem interesu (presuda od 12. lipnja 2014., Digibet i Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, t. 22. i navedena sudska praksa).

42 U ovom slučaju, talijanska vlada tvrdi da je odnosna restriktivna odredba opravdana, u okviru cilja borbe protiv kriminaliteta povezanog s igrama na sreću, interesom osiguranja kontinuiteta zakonite djelatnosti prikupljanja oklada kako bi se zaustavio razvoj usporedne nezakonite djelatnosti i interesom zaštite potrošača. Stoga je neophodno da nositeljima koncesija njihova ekonomska i financijska sposobnost omogućava trajno obavljanje njihove djelatnosti na tržištu.

43 U tom smislu, treba napomenuti da taj cilj može predstavljati važan razlog u javnom interesu kojim se može opravdati ograničenje temeljnih sloboda poput one iz glavnog postupka (vidjeti, u tom smislu, presudu od 28. siječnja 2016., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, t. 34. i 35.). Sud je, osim toga, već utvrdio da cilj koji se odnosi na borbu protiv kriminaliteta povezanog s igrama na sreću može biti opravdanje za ograničenja temeljnih sloboda koje proizlaze iz restriktivnog propisa (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. rujna 2013., Biasci i dr., C-660/11 i C-8/12, EU:C:2013:550, t. 23. i od 28. siječnja 2016., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, t. 32.).

44 Međutim, treba još ispitati je li ograničenje o kojemu je riječ u glavnom postupku prikladno za ostvarenje zadanog cilja i prelazi li ono što je nužno za postizanje tog cilja, pri čemu takvo ograničavajuće nacionalno zakonodavstvo ispunjava tu pretpostavku samo ako zaista dosljedno i sustavno odražava nastojanje za postizanjem tog cilja (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. srpnja 2012., HIT i HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, t. 22. i navedenu sudsku praksu).

45 Glede pitanja je li to ograničenje prikladno za ostvarenje zadanog cilja, treba primijetiti da se pomoću bankovnih potvrda od najmanje dvije različite bankarske institucije, poput onih koje se zahtijevaju u odredbi o kojoj je riječ u glavnom postupku, može utvrditi ekonomska i financijska sposobnost ponuditelja za obavljanje djelatnosti prikupljanja oklada.

46 Naime, jasno je da se obvezom podnošenja potvrda od dvije bankarske institucije osigurava da gospodarski subjekt ima financijsku i gospodarsku sposobnost za ispunjenje obveza koje bi mogao imati prema dobitnicima. S tim u svezi, Sud je već utvrdio da se zahtjev raspolaganja određenom visinom kapitala društva može pokazati korisnim za osiguranje takve ekonomske i financijske sposobnosti (vidjeti, u tom smislu, presudu od 15. rujna 2011., Dickinger i Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, t. 77.).

47 Nadalje, treba utvrditi ne prelazi li, s obzirom na široku diskrecijsku ovlast koju imaju na tom neusklađenom području nacionalna tijela za određivanje zahtjeva koji proizlaze iz zaštite potrošača i društvenog poretka (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. lipnja 2014., Digibet i Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, t. 32. i navedenu sudsku praksu), obveza dostave dviju potvrda od dvije različite bankarske institucije ono što je nužno za postizanje zadanog cilja, pri čemu takvu ocjenu treba izvršiti s obzirom na ciljeve nadležnih tijela države članice i razinu zaštite koju ta tijela žele osigurati (vidjeti presudu od 15. rujna 2011., Dickinger i Omer, C-347/09, EU:C:2011:582, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

48 U tom kontekstu, treba primijetiti, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 80. i 81. svojeg mišljenja, da, uzimajući u obzir posebnost gospodarskih djelatnosti u sektoru igara na sreću, obveza ponuditelja koji postoje manje od dvije godine i čiji je globalni prihod od djelatnosti priređivača igara manji od dva milijuna eura u posljednje dvije godine da dostave potvrde najmanje dviju banaka kojima se potvrđuje njihova ekonomska i financijska sposobnost ne prelazi ono što je nužno za ostvarenje zadanog cilja.

49 Međutim, sud koji je uputio zahtjev treba, vodeći računa o navodima koje pruži Sud, provjeriti prilikom opće analize činjenica u vezi s dodjelom novih koncesija ispunjava li ograničenje o kojemu je riječ u glavnom postupku uvjete u pogledu proporcionalnosti koji proizlaze iz sudske prakse Suda (vidjeti, u tom smislu, presudu Digibet i Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

50 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalna odredba, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja ponuditeljima nameće obvezu dostavljanja dokaza o njihovoj ekonomskoj i financijskoj sposobnosti putem potvrda najmanje dviju bankarskih institucija, pri čemu ne dopušta mogućnost da se ta sposobnost utvrdi na drugi način, ako takva odredba može ispuniti uvjete proporcionalnosti utvrđene sudskom praksom Suda, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi.

Troškovi

51 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 navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Direktivu Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima [javnoj nabavi radova], ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama [javnoj nabavi usluga], a posebno njezin članak 47., treba tumačiti u smislu da nacionalni propis kojim se uređuje dodjela koncesija u području igara na sreću, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, ne potpada u njezino područje primjene.**

2. **Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja ponuditeljima nameće obvezu dostavljanja dokaza o njihovoj ekonomskoj i financijskoj sposobnosti putem potvrda najmanje dviju**

bankarskih institucija, pri čemu ne dopušta mogućnost da se ta sposobnost utvrdi na drugi način, ako takva odredba može ispuniti uvjete proporcionalnosti utvrđene sudskom praksom Suda, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi.

Potpisi