Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 8. septembra 2016*

„Predhodno odločanje — Člen 49 PDEU — Svoboda ustanavljanja — Igre na srečo — Omejitve — Nujni razlogi v splošnem interesu — Sorazmernost — Javna naročila — Pogoji za sodelovanje pri javnem razpisu ter ocena ekonomske in finančne sposobnosti — Izključitev ponudnika zaradi nepredložitve potrdil o njegovi ekonomski in finančni sposobnosti, ki bi jih izdali dve ločeni bančni ustanovi — Direktiva 2004/18/ES — Člen 47 — Uporaba“

V zadevi C-225/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale di Reggio Calabria (sodišče v deželi Kalabrija, Italija) z odločbo z dne 28. februarja 2015, ki je prispela na Sodišče 15. maja 2015, v kazenskem postopku zoper

Domenica Politanòja,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, C. Toader (poročevalka), sodnica, A. Rosas, sodnik, A. Prechal, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. aprila 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za D. Politanòja D. Agnello in D. Neto, odvetnika,

— za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s C. Colelli, avvocato dello Stato,

— za belgijsko vlado M. Jacobs in L. Van den Broeck, agentki, skupaj s P. Vlaemminckom, R. Verbekejem in B. Van Voorenom, odvetniki,

— za nemško vlado T. Henze in J. Möller, agenta,

— za poljsko vlado B. Majczyna, agent,

— za Evropsko komisijo E. Montaguti, H. Tserepa-Lacombe in A. Tokár, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. junija 2016

* Jezik postopka: italijanščina.

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 49 PDEU, načel enakega obravnavanja in učinkovitosti ter člena 47 Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru kazenskega postopka, uvedenega zoper Domenica Politanòja zaradi kršitve italijanske zakonodaje, ki ureja pobiranje stav.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Člen 1(2)(a) in (d) in (4) Direktive 2004/18 je določal:

„2.

(a) ‚Javna naročila' so proti plačilu pisno sklenjene pogodbe med enim ali več gospodarskimi subjekti ter enim ali več naročniki, katerih predmet je izvedba gradenj, dobav[a] blaga ali izvajanje storitev v skladu s pomenom iz te direktive.[…]

(d) ‚Javna naročila storitev' so javna naročila, katerih predmet je opravljanje storitev iz Priloge II, razen javnih naročil gradenj ali naročil blaga.

[…]

4. ‚Koncesija za storitve' je naročilo enake vrste kakor javno naročilo storitev, z izjemo dejstva, da je razlog [protidajatev] za opravljanje storitev bodisi samo pravica do koriščenja [opravljanja] storitve ali ta pravica skupaj s plačilom."

4 Člen 17 te direktive, naslovljen „Koncesije za […] storitve", je določal:

„Brez poseganja v veljavnost [uporabo] člena 3 se ta direktiva ne uporablja za koncesije za […] storitve iz člena 1(4)."

5 Člen 47 navedene direktive, naslovljen „Ekonomski in finančni položaj", je določal:

„1. Kot dokaz o finančnem in gospodarskem položaju gospodarskega subjekta storitve je praviloma možno predložiti eno ali več naslednjih dokazil:

(a) ustrezne bančne izpiske ali, če je to primerno, dokazilo o zadevnem škodnem zavarovanju poklicnega tveganja;

(b) bilance stanja ali izvlečke iz bilanc stanja, če zakonodaja države, v kateri je gospodarski subjekt registriran, zahteva objavo bilance stanja;

(c) računovodski izkaz celotnega prometa podjetja ter, če je to primerno, prometa na področju, ki ga pokriva naročilo za največ tri prejšnja finančna leta, upoštevajoč datum ustanovitve podjetja ali začetka poslovanja gospodarskega subjekta, če so informacije o tem prometu na voljo.

2. Gospodarski subjekt se lahko – če je to primerno in v zvezi s posameznim naročilom – sklicuje na zmogljivosti drugih subjektov, ne glede na pravno naravo povezave z njimi. V tem primeru mora naročniku predložiti dokazilo, da bo imel na voljo potrebna sredstva, na primer za izvedbo posla, ki ga bodo za ta namen opravili ti subjekti [na primer zavezo teh subjektov v zvezi s tem].

3. Pod enakimi pogoji se lahko skupina gospodarskih subjektov iz člena 4 sklicuje na zmogljivosti sodelujočih s to skupino ali drugih subjektov.

4. Naročniki morajo v javnem razpisu ali povabilu za zbiranje ponudb navesti, katero dokazilo ali dokazila iz odstavka 1 zahtevajo in katera druga dokazila je potrebno predložiti.

5. Če gospodarski subjekt zaradi katerega koli razloga [tehtnega razloga] ne more predložiti dokazil, ki jih zahteva naročnik, lahko svoj ekonomski in finančni položaj [svojo ekonomsko in finančno sposobnost] dokaže s katerim koli drugim dokumentom, za katerega naročnik meni, da je primeren.“

6 Direktiva 2004/18 je bila razveljavljena z Direktivo 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 (UL 2014, L 94, str. 65).

Italijansko pravo

7 Člen 10(9g) in (9h) decreto-legge n. 16 – Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (uredba-zakon št. 16 o nujnih določbah za davčno poenostavitev, izboljšanje učinkovitosti in okrepitev postopkov nadzora) z dne 2. marca 2012 (GURI št. 52 z dne 2. marca 2012, str. 1), ki je bila po spremembah potrjena v zakon z zakonom št. 44 z dne 26. aprila 2012 (redni dodatek h GURI št. 99 z dne 28. aprila 2012) (v nadaljevanju: uredba-zakon iz leta 2012), določa:

„9g V okviru preureditve določb o igrah na srečo, vključno s stavami glede športnih, tudi konjskih, in nešportnih dogodkov, je cilj določb tega odstavka pospešiti to preureditev prek prve časovne uskladitve prenehanja koncesij, katerih predmet je pobiranje zadevnih stav, pri čemer se zagotovi spoštovanje zahteve po prilagoditvi nacionalnih pravil o izbiri subjektov, ki lahko za račun države pobirajo stave glede športnih, tudi konjskih, in nešportnih dogodkov v skladu z načeli iz sodbe, ki jo je izdalo Sodišče Evropske unije 16. februarja 2012 v združenih zadevah C-72/10 in C-77/10. Za to in ob upoštevanju naslednjega prenehanja skupine koncesij za pobiranje navedenih stav avtonomna uprava za državne monopole takoj, vsekakor pa najpozneje 31. julija 2012, objavi javni razpis za izbiro subjektov, ki pobirajo navedene stave, ob izpolnjevanju vsaj teh meril:

(a) možnost sodelovanja subjektov, ki že opravljajo dejavnost pobiranja stav v eni od držav Evropskega gospodarskega prostora, da bi v njej imeli svoj pravni ali poslovni sedež na podlagi veljavnega in učinkovitega pooblastila, izdanega v skladu z veljavnimi določbami pravnega reda navedene države, in ki izpolnjujejo pogoje poštenosti in zanesljivosti ter gospodarske in premoženjske pogoje, ki jih je določila avtonomna uprava za državne monopole, ob upoštevanju določb s tega področja iz zakona št. 220 z dne 13. decembra 2010 in iz uredbe-zakona št. 98 z dne 6. julija 2011, ki je bila s spremembami preoblikovana z zakonom št. 111 z dne 15. julija 2011;

(b) podelitev koncesij s prenehanjem 30. junija 2016 za dejavnost pobiranja stav, izključno v fizični mreži, glede športnih, tudi konjskih, in nešportnih dogodkov največ 2000 agencijam, katerih izključna dejavnost je trženje proizvodov iger na srečo, brez omejitev glede najmanjše oddaljenosti med temi agencijami ali oddaljenosti od drugih enakih že obratujočih stavnic;

(c) določitev minimalne tržne vrednosti 11.000 EUR za vsako agencijo kot sestavni del cene;

(d) sklenitev koncesijske pogodbe, ki je v skladu z vsemi načeli iz zgoraj navedene sodbe Sodišča Evropske unije z dne 16. februarja 2012 in z združljivimi veljavnimi nacionalnimi določbami o igrah na srečo;

(e) možnost upravljanja agencij v kateri koli občini ali pokrajini, brez omejitev števila glede na ozemlje in brez omejitev glede ugodnejših pogojev za koncesionarje, ki so že pristojni za pobiranje enakih stav, ali pogojev, ki bi lahko bili kakor koli ugodnejši za zadnjenavedene;

(f) določitev varščin, skladnih z določbami člena 24 uredbe-zakona št. 98 z dne 6. julija 2011, ki je bila s spremembami preoblikovana z zakonom št. 111 z dne 15. julija 2011.

9h Koncesionarji za pobiranje stav iz odstavka 9g, ki jim koncesija preneha 30. junija 2012, izvajajo svojo dejavnost pobiranja stav vse do datuma sklenitve koncesijskih pogodb v skladu s prejšnjim odstavkom. Razveljavijo se člen 24(37) in (38) uredbe-zakona št. 98 z dne 6. julija 2011, ki je bila s spremembami preoblikovana z zakonom št. 111 z dne 15. julija 2011, člen 1(287)(e) zakona št. 311 z dne 30. decembra 2004 in člen 38(4)(e) uredbe-zakona št. 223 z dne 4. julija 2006, ki je bila s spremembami preoblikovana z zakonom št. 248 z dne 4. avgusta 2006.“

8 Italijanski organi so med letom 2012 izvedli postopek javnega razpisa v skladu z določbami uredbe-zakona iz leta 2012. Člen 3.2 upravnih pravil za podelitev koncesij in sklenitev pogodb, priloženih k razpisu za oddajo ustreznega javnega naročila (v nadaljevanju: razpis za oddajo javnega naročila Monti), je določal obveznost za ponudnike, ki so bili ustanovljeni pred manj kot dvema letoma in katerih skupni prihodki, povezani z dejavnostjo prirejevalca iger na srečo, so v zadnjih dveh poslovnih letih znašali manj kot dva milijona EUR, da za dokaz svoje ekonomske in finančne sposobnosti predložijo ustrezna potrdila, ki sta jih izdali vsaj dve bančni ustanovi.

9 Direktiva 2004/18 je bila v italijanski pravni red prenesena z 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 (zakonska uredba št. 163 o zakoniku o javnih naročilih gradenj, storitev in blaga na podlagi direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES) z dne 12. aprila 2006 (redni dodatek h GURI št. 100 z dne 2. maja 2006).

10 V skladu s členom 41 navedene zakonske uredbe naročnik natančneje določi pogoje, ki jih je treba izpolnjevati za dokaz ekonomske in finančne sposobnosti, zahtevane za opravljanje storitev. Vendar lahko v skladu z istim členom kandidat, ki iz tehtnih razlogov ne more predložiti zahtevanih bančnih ali računovodskih dokazil, to sposobnost dokaže s katerim koli drugim dokumentom, za katerega naročnik meni, da je primeren.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

11 Skupina pripadnikov upravne policije pri Questura di Reggio Calabria (policijska uprava v deželi Kalabrija, Italija) je pri pregledu, ki ga je 6. februarja 2015 opravila v lokalu v Polisteni (Italija), imenovanem „Betuniq“, ki ga je upravljal D. Politanò in je bil povezan z malteško družbo UniqGroup Ltd, ugotovila, da se v tem lokalu opravlja dejavnost pobiranja stav brez prej podeljene koncesije.

12 Zato je Giudice delle indagini preliminari (preiskovalni sodnik) pri Tribunale di Palmi (sodišče v Palmiju, Italija) s sklepom z dne 13. februarja 2015 odredil preventivni zaseg sredstev, ki so se uporabljala za navedeno dejavnost.

13 D. Politanò je zoper ta sklep vložil pritožbo pri predložitvenem sodišču, v kateri se je skliceval na nezdružljivost nekaterih klavzul razpisa za oddajo javnega naročila Monti s členoma 49 in 56 PDEU.

14 Pritožnik v postopku v glavni stvari tako meni, da s svojim ravnanjem ni storil kršitve, saj je treba pobiranje stav v zvezi s športnimi dogodki za račun malteške družbe UniqGroup šteti za dovoljeno, ker je nacionalna zakonodaja v nasprotju s členoma 49 in 56 PDEU.

15 Glede tega trdi, da je bila družba UniqGroup izključena iz postopka javnega razpisa, izvedenega leta 2012, ker ni predložila dveh potrdil o ekonomski in finančni sposobnosti, ki bi ju izdali dve različni bančni ustanovi, kot se zahteva s členom 3.2 upravnih pravil, priloženih k razpisu za oddajo javnega naročila Monti.

16 Po mnenju predložitvenega sodišča je treba v postopku javnega razpisa, na katerega so se prijavili prirejevalci iger na srečo s sedežem v različnih državah, kakršen je ta iz zadeve v glavni stvari, nujno upoštevati člen 47 Direktive 2004/18, ki določa možnost, da se ekonomska in finančna sposobnost gospodarskih subjektov oceni „s katerim koli drugim dokumentom, za katerega naročnik meni, da je primeren“.

17 To, da so italijanski organi določili stroge pogoje za sodelovanje na javnem razpisu, bi moralo biti nujno združljivo z načelom čim večje udeležbe pri razpisih, tako da bi bila vsem zadevnim osebam zagotovljena možnost, da dokažejo svojo ekonomsko in finančno sposobnost s katerim koli drugim dokumentom od tistih, ki jih zahteva naročnik, če se šteje za primeren.

18 Po mnenju predložitvenega sodišča iz tega sledi, da bi morali ti organi izrecno navesti merila, ki so se štela za primerna in upoštevna za dokazovanje zahtevane ekonomske in finančne sposobnosti, da bi lahko vsak ponudnik v vsakem primeru učinkovito izkazal to sposobnost.

19 Navedeno sodišče pa meni, da v obravnavnem primeru upravna pravila, priložena k razpisu za oddajo javnega naročila Monti, družbi UniqGroup niso omogočala, da bi drugače kot z dokazili, ki so določena z njimi, dokazala svojo ekonomsko in finančno sposobnost.

20 V teh okoliščinah je Tribunale di Reggio Calabria (sodišče v deželi Kalabrija, Italija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člen 49 PDEU ter načeli enakega obravnavanja in učinkovitosti razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji o igrah na srečo, ki določa nov razpis (kakor ga ureja člen [10(9g)] [uredbe-zakona iz leta 2012]) za izdajo koncesij z določbami o izključitvi iz razpisa, če ni izpolnjen pogoj ekonomske in finančne sposobnosti zaradi neobstoja alternativnih meril glede na dve bančni referenci, ki ju izdata dve različni finančni ustanovi?

2. Ali je treba člen 47 Direktive 2004/18 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji o igrah na srečo, ki določa nov razpis (kakor ga ureja člen [10(9g)] [uredbe-zakona iz leta 2012]) za izdajo koncesij, ki vsebuje klavzule, v skladu s katerimi se iz postopka oddaje izključi podjetja, ki ne izpolnjujejo pogoja glede ekonomske in finančne sposobnosti, zaradi nepredložitve dokumentov in neobstoja alternativnih izbir, kot so določene v zakonodaji Unije?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Dopustnost

21 Italijanska vlada in – v zvezi z zgolj drugim vprašanjem – Evropska komisija menita, da je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasiti za nedopusten, saj v predložitveni odločbi dejanski okvir ni dovolj opredeljen, da bi lahko Sodišče podalo koristen odgovor.

22 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o predlogu nacionalnega sodišča zavrne samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 22. januarja 2015, Stanley International Betting in Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, točka 26 in navedena sodna praksa).

23 Iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da opredeli pravne in dejanske elemente vprašanj, ki jih postavlja, ali vsaj razloži dejstva, ki so bila podlaga za ta vprašanja. V predložitveni odločbi morajo poleg tega biti navedeni jasni razlogi, iz katerih se je nacionalno sodišče spraševalo o razlagi prava Unije in iz katerih je menilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje (sodba z dne 22. januarja 2015, Stanley International Betting in Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, točka 27 in navedena sodna praksa).

24 Poleg tega je Sodišče že navedlo, da je mogoče zahteve, na katere je opozorjeno v točkah 22 in 23 te sodbe, lažje izpolniti, če se predlog za sprejetje predhodne odločbe umešča v okvir, ki je že dobro poznan (glej zlasti sklep z dne 17. julija 2014, 3D I, C-107/14, neobjavljen, EU:C:2014:2117, točka 12 in navedena sodna praksa).

25 Iz predložitvene odločbe pa je razvidno, prvič, da je v njej dovolj jasno in natančno opisan pravni in dejanski okvir zadeve v glavni stvari in, drugič, da je na podlagi navedb, ki jih vsebuje, mogoče opredeliti obseg postavljenih vprašanj, kar poleg tega dokazujejo pisna stališča različnih vlad in Komisije.

26 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Drugo vprašanje

27 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem, ki ga je treba preučiti na prvem mestu, v bistvu izvedeti, ali je treba člen 47 Direktive 2004/18 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, kakršna je ta iz zadeve v glavni stvari, s katero je subjektom, ki se želijo prijaviti na javni razpis za podelitev koncesij na področju iger na srečo in stav, naložena obveznost, da dokažejo svojo ekonomsko in finančno sposobnost s potrdili vsaj dveh bančnih ustanov, ne da bi bilo dovoljeno to sposobnost dokazovati s kakšnim drugim dokumentom.

28 Najprej je treba preizkusiti, ali se navedena direktiva uporabi za zadevo, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari.

29 Glede tega je treba pojasniti, da se Direktiva 2004/18 nanaša na postopke za oddajo javnih naročil, in ne na postopke, katerih predmet so koncesije za storitve, saj so zadnje izključene iz področja uporabe navedene direktive na podlagi njenega člena 17. Z zadnjenavedeno določbo so namreč izrecno izključene koncesije za storitve, ki so v členu 1(4) navedene direktive opredeljene kot naročila enake vrste kakor javno naročilo storitev, razen dejstva, da je protidajatev za opravljanje storitev bodisi samo pravica do opravljanja storitve ali ta pravica skupaj s plačilom.

30 V skladu s sodno prakso Sodišča je iz primerjave opredelitev javnega naročila storitev in koncesije za storitve, ki sta podani v odstavku 2(a) in (d) oziroma v odstavku 4 člena 1 Direktive 2004/18, razvidno, da je razlika med javnim naročilom storitev in koncesijo za storitve v protidajatvi za opravljanje storitev. Javno naročilo storitev zajema protidajatev, ki čeprav ni edina, jo naročnik plača neposredno ponudniku storitev, medtem ko protidajatev pri koncesiji za storitve obsega pravico

opravljanja storitve samo po sebi oziroma to pravico skupaj s plačilom (glej sodbo z dne 10. marca 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, točka 24 in navedena sodna praksa).

31 Iz te sodne prakse poleg tega izhaja, da čeprav je način plačila tako eden od odločilnih dejavnikov za opredelitev koncesije za storitve, takšna opredelitev pomeni, da koncesionar prevzame tveganje, povezano z opravljanjem zadevnih storitev, in da to, da se tveganje, povezano z opravljanjem storitev, ne prenese na ponudnika, pomeni, da je zadevni posel javno naročilo storitev, in ne koncesija za storitve (glej v tem smislu sodbo z dne 10. marca 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, točka 26 in navedena sodna praksa).

32 Kot pa je navedel generalni pravobranilec v točki 51 sklepnih predlogov, v zadevi iz postopka v glavni stvari ponudnik storitve, prvič, ne prejema plačila od naročnika in, drugič, nosi celotno tveganje, povezano z opravljanjem dejavnosti pobiranja in prenosa stav.

33 Zato koncesije za prirejanje stav, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ni mogoče opredeliti kot javno naročilo storitev v smislu člena 1(2)(a) in (d) Direktive 2004/18.

34 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba navedeno direktivo in zlasti njen člen 47 razlagati tako, da nacionalna zakonodaja o ureditvi podeljevanja koncesij na področju iger na srečo, kakršna je ta iz zadeve v glavni stvari, ne spada v njuno področje uporabe.

Prvo vprašanje

35 V uvodu je treba navesti, da se je predložitveno sodišče v besedilu prvega vprašanja sicer res sklicevalo na načeli enakega obravnavanja in učinkovitosti, vendar predložitvena odločba ne vsebuje nobenega pojasnila glede razlogov, iz katerih navedeno sodišče išče razlago teh načel v okviru zadeve v glavni stvari, niti glede povezave med tema načeloma in nacionalno zakonodajo iz zadeve v glavni stvari.

36 Glede na navedeno je treba šteti, da želi predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni določbi, kakršna je ta iz zadeve v glavni stvari, s katero je subjektom, ki se želijo prijaviti na javni razpis za podelitev koncesij na področju iger na srečo in stav, naložena obveznost, da dokažejo svojo ekonomsko in finančno sposobnost s potrdili vsaj dveh bančnih ustanov, ne da bi bilo dovoljeno to sposobnost dokazovati tudi kako drugače.

37 Najprej, v skladu z ustaljeno sodno prakso je treba za omejitve svobode ustanavljanja in/ali svobodnega opravljanja storitev šteti vsak ukrep, ki bi prepovedoval, oviral ali zmanjševal privlačnost uresničevanja svoboščin, zagotovljenih v členih 49 in 56 PDEU (glej sodbo z dne 22. januarja 2015, Stanley International Betting in Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, točka 45 in navedena sodna praksa).

38 Predpis države članice, kakršen je ta v zadevi v glavni stvari, ki opravljanje gospodarske dejavnosti pogojuje s pridobitvijo koncesije in v tem okviru za ponudnike določa obveznost predložitve potrdil dveh ločenih bank, lahko odvrača gospodarske subjekte od sodelovanja v postopku javnega razpisa in torej lahko pomeni oviro za svobodo ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU.

39 Dalje, opozoriti je treba, da je ureditev iger na srečo eno od področij, na katerih med državami članicami obstajajo precejšnje moralne, verske in kulturne razlike. Ker to področje ni usklajeno na ravni Unije, imajo države članice široko diskrecijsko pravico glede izbire ravni varstva potrošnikov in javnega reda, ki je po njihovem mnenju najbolj primerna (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2015, Stanley International Betting in Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, točki 51 in 52 ter navedena sodna praksa).

40 Države članice zato prosto določajo cilje svoje politike na področju iger na srečo, in če je to potrebno, natančno opredelijo želeno raven varstva. Vendar morajo omejitve, ki jih države članice določijo, izpolnjevati pogoje, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča predvsem glede utemeljitve teh omejitev z nujnimi razlogi v splošnem interesu in glede njihove sorazmernosti (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, točka 59 in navedena sodna praksa).

41 Tako je treba preučiti, ali je mogoče omejitev, kakršna je ta iz zadeve v glavni stvari, dovoliti na podlagi izjem iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, ki so izrecno določene v členih 51 in 52 PDEU ter ki se na podlagi člena 62 PDEU uporabijo tudi za področje svobodnega opravljanja storitev, oziroma ali jo je mogoče v skladu s sodno prakso Sodišča upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu (sodba z dne 12. junija 2014, Digibet in Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, točka 22 in navedena sodna praksa).

42 V obravnavani zadevi italijanska vlada trdi, da je v okviru cilja boja proti kriminaliteti, povezani z igrami na srečo, zadevna omejevalna določba upravičena z interesom zagotovitve nepretrgane dejavnosti zakonitega pobiranja stav, zato da se tako zaustavi razvoj vzporedne nezakonite dejavnosti, in z interesom varstva potrošnikov. Tako naj bi bilo nujno potrebno, da imetnikom koncesij njihova ekonomska in finančna sposobnost omogoča trajno izvajanje dejavnosti na trgu.

43 Glede tega je treba opozoriti, da ta cilj lahko pomeni nujni razlog v splošnem interesu, s katerim je mogoče upravičiti omejitev temeljnih svoboščin, kakršna je ta iz zadeve v glavni stvari (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, točki 34 in 35). Poleg tega je Sodišče že ugotovilo, da je s ciljem, ki se nanaša na boj proti kriminaliteti, povezani z igrami na srečo, mogoče upravičiti omejitve temeljnih svoboščin, ki izhajajo iz omejevalne ureditve (glej v tem smislu sodbi z dne 12. septembra 2013, Biasci in drugi, C-660/11 in C-8/12, EU:C:2013:550, točka 23, in z dne 28. januarja 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, točka 32).

44 Vendar je treba preučiti še, ali je omejitev iz zadeve v glavni stvari primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje tega cilja, pri čemer se je treba prepričati zlasti, da zadevna nacionalna ureditev resnično zagotavlja, da se ta cilj doseže dosledno in sistematično (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2012, HIT in HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, točka 22 in navedena sodna praksa).

45 V zvezi z vprašanjem, ali je navedena omejitev primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja, je treba navesti, da je z bančnimi potrdili dveh ločenih bančnih ustanov, kakršna se zahtevajo z določbo iz zadeve v glavni stvari, mogoče dokazati ekonomsko in finančno sposobnost ponudnika za opravljanje dejavnosti pobiranja stav.

46 Z obveznostjo predložitve potrdil dveh ločenih bančnih ustanov se namreč očitno lahko zagotovi, da ima gospodarski subjekt ekonomsko in finančno sposobnost, da lahko izpolni obveznosti, ki bi jih lahko imel do dobitnikov. V zvezi s tem je Sodišče že ugotovilo, da se zahteva po razpolaganju z določeno višino osnovnega kapitala lahko izkaže za koristno pri zagotavljanju takšne ekonomske in finančne sposobnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2011, Dickinger in Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, točka 77).

47 Poleg tega je treba ugotoviti, ali ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo imajo na neusklajenem področju iger na srečo nacionalni organi pri določanju zahtev, izhajajočih iz varstva potrošnikov in javnega reda (glej v tem smislu sodbo z dne 12. junija 2014, Digibet in Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, točka 32 in navedena sodna praksa), obveznost predložitve dveh potrdil, ki jih izdata dve ločeni bančni ustanovi, ne presega tega, kar je potrebno za uresničitev zastavljenega cilja, pri čemer je treba to presojo opraviti ob upoštevanju ciljev, ki jim sledijo pristojni organi zadevne države članice, in ravni varstva, ki ga želijo zagotoviti (glej sodbo z dne 15. septembra 2011, Dickinger in Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, točka 46 in navedena sodna praksa).

48 V tem okviru je treba navesti, da kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točkah 80 in 81 sklepnih predlogov, ob upoštevanju posebne narave gospodarskih dejavnosti v sektorju iger na srečo obveznost za ponudnike, ki so bili ustanovljeni pred manj kot dvema letoma in katerih skupni prihodki, povezani z dejavnostjo prirejevalca iger na srečo, so v zadnjih dveh letih znašali manj kot dva milijona EUR, da predložijo ustrezna potrdila, ki sta jih izdali vsaj dve bančni ustanovi, ne presega tega, kar je potrebno za uresničitev zastavljenega cilja.

49 Vendar mora predložitveno sodišče ob upoštevanju navedb Sodišča pri celoviti presoji okoliščin podeljevanja novih koncesij preveriti, ali omejitve, ki jih je določila zadevna država članica, izpolnjujejo pogoje glede sorazmernosti, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča (glej v tem smislu sodbo z dne 12. junija 2014, Digibet in Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, točka 40 in navedena sodna praksa).

50 Glede na vse zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 49 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni določbi, kakršna je ta iz zadeve v glavni stvari, s katero je subjektom, ki se želijo prijaviti na javni razpis za podelitev koncesij na področju iger na srečo in stav, naložena obveznost, da dokažejo svojo ekonomsko in finančno sposobnost s potrdili vsaj dveh bančnih ustanov, ne da bi bilo dovoljeno to sposobnost dokazovati tudi kako drugače, če je s to določbo mogoče izpolniti pogoje glede sorazmernosti, ki so določeni v sodni praksi Sodišča, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Stroški

51 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Direktivo 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev ter zlasti njen člen 47 je treba razlagati tako, da nacionalna zakonodaja o ureditvi podeljevanja koncesij na področju iger na srečo, kakršna je ta iz zadeve v glavni stvari, ne spada v njuno področje uporabe.**

2. **Člen 49 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni določbi, kakršna je ta iz zadeve v glavni stvari, s katero je subjektom, ki se želijo prijaviti na javni razpis za podelitev koncesij na področju iger na srečo in stav, naložena obveznost, da dokažejo svojo ekonomsko in finančno sposobnost s potrdili vsaj dveh bančnih ustanov, ne da bi bilo dovoljeno to sposobnost dokazovati tudi kako drugače, če je s to določbo mogoče izpolniti pogoje glede sorazmernosti, ki so določeni v sodni praksi Sodišča, kar mora preveriti predložitveno sodišče.**

Podpisi