Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 28. aprila 2022 *

„Predhodno odločanje – Direktiva 2014/24/EU – Oddaja javnih naročil – Člen 63 – Uporaba zmogljivosti drugih subjektov s strani skupine gospodarskih subjektov – Možnost javnega naročnika, da zahteva, da nekatere ključne naloge opravi sodelujoči v tej skupini – Nacionalna ureditev, ki določa, da mora vodilno podjetje izpolnjevati pogoje in izvršiti storitve v večinskem delu“

V zadevi C-642/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (svet upravnega sodstva dežele Sicilije, Italija) z odločbo z dne 14. oktobra 2020, ki je na Sodišče prispela 27. novembra 2020, v postopku

Caruter Srl

proti

S.R.R. Messina Provincia SCpA,

Comune di Basicò,

Comune di Falcone,

Comune di Fondachelli Fantina,

Comune di Gioiosa Marea,

Comune di Librizzi,

Comune di Mazzarrà Sant’Andrea,

Comune di Montagnareale,

Comune di Oliveri,

Comune di Piraino,

Comune di San Piero Patti,

* Jezik postopka: italijanščina.

Comune di Sant'Anglo di Brolo,

Regione Siciliana – Urega – Ufficio regionale espletamento gare d'appalti lavori pubblici Messina,

Regione Siciliana – Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità,

ob udeležbi

Ditta individuale Pippo Pizzo,

Onofaru Antoninu Srl,

Giala Plast Srl,

Colombo Biagio Srl,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi C. Lycourgos, predsednik senata, S. Rodin (poročevalec), J.-C. Bonichot, sodnika, L. S. Rossi in O. Spineanu-Matei, sodnici,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Ditta individuale Pippo Pizzo R. Rotigliano, avvocato,

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s C. Colelli, avvocato dello Stato, in M. Cherubinijem, procuratore dello Stato,

– za Evropsko komisijo G. Wils, G. Gattinara in P. Ondrůšek, agenti,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 63 Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65) v povezavi z načeloma svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev iz členov 49 in 56 PDEU.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Caruter Srl na eni strani in S.R.R. Messina Provincia SCpA (v nadaljevanju: SRR), Comune di Basicò (občina Basicò, Italija), Comune di Falcone (občina Falcone, Italija), Comune di Fondachelli Fantina (občina Fondachelli Fantina, Italija), Comune di Gioiosa Marea (občina Gioiosa Marea, Italija), Comune di Librizzi (občina Librizzi, Italija), Comune di Mazzarrà Sant'Andrea (občina Mazzarrà Sant'Andrea, Italija), Comune di Montagnareale (občina Montagnareale, Italija), Comune di Oliveri (občina Oliveri, Italija), Comune di Piraino (občina Piraino, Italija), Comune di San Piero Patti (občina San Piero Patti, Italija), Comune di Sant'Angelo di Brolo (občina Sant-Angelo di Brolo, Italija), in Regione Siciliana – Urega – Ufficio regionale espletamento gare d'appalti lavori pubblici Messina (dežela Sicilija – Urega – deželni urad v Messini za javna naročila javnih del, Italija) ter Regione Siciliana – Assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità (dežela Sicilija – deželna direkcija za infrastrukturo in mobilnost, Italija) na drugi strani glede oddaje javnega naročila, ki se nanaša na storitev odvoza, zbiranja in prevoza sortiranih in nesortiranih trdnih komunalnih odpadkov in druge javne komunalne storitve v 33 občinah, ki so združene v SRR.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah 1 in 2 Direktive 2014/24 je navedeno:

„(1) Oddaja javnih naročil, ki jo izvedejo organi držav članic ali se izvede v njihovem imenu, mora biti v skladu z načeli Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), zlasti z načeli prostega pretoka blaga, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev ter načeli, ki izhajajo iz njih, kot so načela enake obravnave, nediskriminacije, vzajemnega priznavanja, sorazmernosti in transparentnosti. Vendar bi bilo treba za javna naročila nad določeno vrednostjo pripraviti določbe o uskladitvi nacionalnih postopkov javnega naročanja, da se zagotovita dejanski učinek teh načel in odprtost javnih naročil za konkurenco.

(2) […] treba [bi bilo] pregledati in posodobiti pravila o javnem naročanju, […] da bi povečali učinkovitost javne porabe, olajšali predvsem sodelovanje malih in srednjih podjetij (MSP) pri javnih naročilih […]. Treba je tudi pojasniti osnovne pojme in koncepte, da bi zagotovili pravno varnost in upoštevali nekatere vidike povezane in uveljavljene sodne prakse Sodišča Evropske unije."

4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov", v odstavku 1 določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

10. ‚gospodarski subjekt' pomeni katero koli fizično ali pravno osebo ali javni subjekt ali skupino teh oseb in/ali subjektov, vključno z vsakim začasnim združenjem podjetij, ki na trgu ponuja izvedbo gradenj in/ali gradbenega dela, dobavo blaga ali izvedbo storitev;

[…]"

5 Člen 19 navedene direktive, naslovljen „Gospodarski subjekti“, v odstavku 2 določa:

„V postopkih javnega naročanja lahko sodelujejo skupine gospodarskih subjektov, vključno z začasnimi združenji. Javni naročniki pa od njih ne smejo zahtevati, da imajo, če želijo predložiti ponudbo ali prijavo za sodelovanje, določeno pravno obliko.

Javni naročniki lahko v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila po potrebi pojasnijo zahteve v zvezi z ekonomskim in finančnim položajem ali tehnično in strokovno sposobnostjo iz člena 58, ki jih morajo izpolnjevati skupine gospodarskih subjektov, če je to upravičeno iz objektivnih razlogov in je sorazmerno. Države članice lahko določijo način, na katerega skupine gospodarskih subjektov izpolnijo te zahteve.

Kakršni koli pogoji za izvedbo javnega naročila, ki jih morajo izpolnjevati take skupine gospodarskih subjektov in ki so drugačni od tistih, ki veljajo za posamezne udeležence, morajo biti upravičeni iz objektivnih razlogov in sorazmerni.“

6 Člen 58 te direktive, naslovljen „Pogoji za sodelovanje“, v odstavkih 3 in 4 določa:

„3. Glede ekonomskega in finančnega položaja lahko javni naročniki določijo zahteve, s katerimi zagotovijo, da imajo gospodarski subjekti potrebne ekonomske in finančne zmogljivosti za izvedbo javnega naročila. Javni naročniki lahko v ta namen še zlasti zahtevajo, da imajo gospodarski subjekti določen najnižji letni promet, vključno z določenim najnižjim prometom na področju, zajetem v javnem naročilu. Javni naročniki lahko poleg tega zahtevajo, da jim gospodarski subjekti predložijo informacije o svojih letnih računovodskih izkazih […]. Prav tako lahko zahtevajo ustrezno raven zavarovanja poklicnega tveganja.

[…]

4. Glede tehnične in strokovne sposobnosti lahko javni naročniki določijo zahteve, s katerimi zagotovijo, da imajo gospodarski subjekti potrebne človeške in tehnične vire ter izkušnje za izvajanje javnega naročila v skladu z ustreznim standardom kakovosti.

[…]“

7 Člen 63 Direktive 2014/24, naslovljen „Uporaba zmogljivosti drugih subjektov“, določa:

„1. Glede pogojev v zvezi z ekonomskim in finančnim položajem iz člena 58(3) ter pogojev v zvezi s tehnično in strokovno sposobnostjo iz člena 58(4) lahko gospodarski subjekt po potrebi za posamezno naročilo uporabi zmogljivosti drugih subjektov, ne glede na pravno razmerje med njim in temi subjekti. Glede pogojev v zvezi z izobrazbo in strokovno usposobljenostjo […] ali ustreznimi poklicnimi izkušnjami pa lahko gospodarski subjekti uporabijo zmogljivosti drugih subjektov le, če bodo ti izvajali gradnje ali storitve, za katere se zahtevajo te zmogljivosti. Če želi gospodarski subjekt uporabljati zmogljivosti drugih subjektov, javnemu naročniku dokaže, da bo imel na voljo potrebna sredstva, na primer s predložitvijo zagotovil teh subjektov v ta namen.

[…]

Pod enakimi pogoji lahko skupina gospodarskih subjektov iz člena 19(2) uporabi zmogljivosti sodelujočih v tej skupini ali drugih subjektov.

2. Javni naročniki lahko v zvezi z javnimi naročili gradenj, javnimi naročili storitev in javnimi naročili blaga, ki vključujejo namestitvena ali inštalacijska dela, zahtevajo, da nekatere ključne naloge opravi neposredno ponudnik sam ali sodelujoči v tej skupini, če ponudbo predloži skupina gospodarskih subjektov v skladu s členom 19(2).“

Italijansko pravo

8 Člen 83 decreto legislativo z dne 18. aprila 2016, št. 50 – Codice dei contratti pubblici (supplemento ordinario alla GURI št. 91, 19. april 2016) (zakonik o javnih naročilih), ki se nanaša na pogoje za sodelovanje in pomoč pri pripravi dokumentacije, v odstavku 8 določa:

„Javni naročniki v obvestilu o javnem naročilu ali povabilu k potrditvi interesa navedejo zahtevane pogoje za sodelovanje, ki so lahko izraženi kot najnižje stopnje sposobnosti, vključno z ustreznimi dokazili, pri čemer formalno in vsebinsko preverijo izvedbene zmožnosti, tehnično in strokovno sposobnost, vključno s človeškimi viri v podjetju ter že opravljene dejavnosti. Za subjekte iz člena 45(2) (d), (e), (f) in (g) se v obvestilu o naročilu potencialno navede razmerje, v katerem morajo te pogoje izpolnjevati različni sodelujoči konkurenti. Vodilni partner mora vsekakor izpolnjevati pogoje in opraviti storitve v večinskem delu. V obvestilih o javnem naročilu in dopisih s povabilom k predložitvi ponudb ne sme biti drugih zahtev, kot so tiste, določene v tem zakoniku in drugih veljavnih zakonodajnih določbah, sicer se izključijo. Take zahteve so vsekakor nične.“

9 Člen 89 tega zakonika, ki se nanaša na možnost uporabe zmogljivosti drugih subjektov, v odstavku 1 določa:

„Gospodarski subjekt, ne glede na to, ali je sam ali član skupine iz člena 45, lahko za določeno javno naročilo izpolni zahtevo glede ekonomskih, finančnih, tehničnih in strokovnih pogojev iz člena 83(1)(b) in (c), ki so potrebni za sodelovanje v postopku javnega razpisa, in v vseh primerih, razen pogojev iz člena 80, tako da uporabi zmogljivosti drugih subjektov, vključno s tistimi, ki sodelujejo v skupini, ne glede na pravno naravo vezi med temi subjekti. […]“

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

10 SRR je začela postopek javnega naročanja za oddajo storitve odvoza, zbiranja in prevoza sortiranih in nesortiranih trdnih komunalnih odpadkov, vključno s podobnimi odpadki, v objekte za obdelavo ter drugih javnih komunalnih storitev v 33 občinah, ki so njeni člani. Naročilo v skupni vrednosti 42.005.042,16 EUR brez davka na dodano vrednost (DDV) za obdobje sedmih let je bilo razdeljeno na tri sklope. V obvestilu o javnem naročilu so bile za vsak sklop navedene zahteve glede ekonomske, finančne in tehnične sposobnosti. Poleg tega je bilo za oddajo naročila predvideno, da se uporabi merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe na podlagi najboljšega razmerja med kakovostjo in ceno.

11 Za sklop 2 v vrednosti 19.087.724,73 EUR, ki se je nanašal na opravljanje storitev za 11 občin, je bilo naročilo oddano začasnemu združenju podjetij, ki so ga sestavljali ditta individuale Pippo Pizzo, družba Onofaro Antonino Srl in družba Gial Plast Srl (v nadaljevanju: ATI Pippo Pizzo), medtem ko je začasno združenje, ki ga sestavljata družbi Caruter Srl in Gilma Srl (v nadaljevanju: ATI Caruter), zasedlo drugo mesto.

12 Družba Caruter je pri Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (deželno upravno sodišče za Sicilijo, Italija) vložila tožbo zoper odločbo o oddaji naročila združenju ATI Pippo Pizzo. Tudi ATI Pippo Pizzo je vložilo nasprotno tožbo zoper odločbo o pripustitvi ATI Caruter k postopku oddaje javnega naročila.

13 To sodišče je s sodbo z dne 19. decembra 2019 ugodilo glavni tožbi in razveljavilo pripustitev ATI Pippo Pizzo k postopku oddaje javnega naročila in oddajo naročila temu združenju. V okviru odločanja o nasprotni tožbi je to sodišče razveljavilo tudi odločbo o pripustitvi ATI Caruter k postopku oddaje javnega naročila.

14 Navedeno sodišče je navedlo, da se lahko v skladu s členom 83(8) v povezavi s členom 89 zakonika o javnih naročilih vodilno podjetje vedno sklicuje na sposobnost drugih gospodarskih subjektov, ki so del skupine, vendar pod pogojem, da samo izpolnjuje pogoje za pripustitev in v večinskem delu izvede storitve v primerjavi z drugimi gospodarskimi subjekti. V obravnavanem primeru pa ditta individuale Pippo Pizzo samo ni izpolnjevalo pogojev, določenih v obvestilu o javnem naročilu iz postopka v glavni stvari, in se ni moglo sklicevati na zmogljivost drugih podjetij začasnega združenja podjetij, katerega vodilno podjetje je bilo.

15 Družba Caruter je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana (svet upravnega sodstva dežele Sicilije, Italija), ki je predložitveno sodišče. ATI Pippo Pizzo pa je zoper navedeno sodbo vložilo nasprotno pritožbo.

16 Predložitveno sodišče meni, da bi bila lahko razlaga zakonika o javnih naročilih, ki jo je podalo prvostopenjsko sodišče in v skladu s katero mora vodilno podjetje v vsakem primeru izpolniti pogoje za pripustitev in opraviti večino storitev, v nasprotju s členom 63 Direktive 2014/24, ker se zdi, da ta člen ne omejuje možnosti gospodarskega subjekta, da uporabi zmogljivosti tretjih subjektov.

17 V teh okoliščinah je Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (svet upravnega sodstva dežele Sicilije, Italija) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali člen 63 Direktive [2014/24], ki določa uporabo zmogljivosti drugih subjektov, skupaj z načelom svobode ustanavljanja in načelom svobode opravljanja storitev iz členov 49 in 56 PDEU nasprotuje uporabi italijanske nacionalne zakonodaje na področju ‚pogojev za sodelovanje in dopolnitev nepravilnih ponudb', kot izhaja iz besedila [tretjega] stavka člena 83(8) [zakonika o javnih naročilih], ki v primeru uporabe instituta zmogljivosti drugih subjektov (ki je določen v členu 89 [zakonika o javnih naročilih]) v vsakem primeru od vodilnega podjetja zahteva, da izpolnjuje pogoje in opravi večino storitev?"

Predlog za obravnavanje po hitrem postopku

18 Predložitveno sodišče je predlagalo, naj se ta zadeva obravnava po hitrem postopku iz člena 105 Poslovnika Sodišča.

19 To sodišče je v utemeljitev svojega predloga navedlo, da se v tej zadevi postavlja načelno vprašanje, ki vpliva na odločitve gospodarskih subjektov, ki želijo uporabiti zmogljivosti tretjega podjetja za sodelovanje v postopku oddaje javnega naročila, in da je to vprašanje predmet številnih sporov pred italijanskimi sodišči. Poleg tega naj bi bilo nadaljevanje postopka oddaje javnega naročila iz

postopka v glavni stvari odvisno od odločitve Sodišča, saj je predložitveno sodišče že odločilo o vseh drugih trditvah. Nazadnje, sklop 2 tega javnega naročila naj bi se nanašal na storitev zbiranja in prevoza trdnih komunalnih odpadkov ter na druge javne komunalne storitve za enajst občin dežele Sicilije, njegova vrednost pa naj bi znašala 19.087.724,73 EUR.

20 V zvezi s tem člen 105(1) Poslovnika določa, da lahko predsednik Sodišča, če je treba zadevo zaradi njene narave obravnavati v kar najkrajšem času, na predlog predložitvenega sodišča ali izjemoma po uradni dolžnosti po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odloči, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe obravnava po hitrem postopku.

21 Najprej, glede dejstva, da je postavljeno vprašanje predmet številnih sporov v Italiji, je treba opozoriti, da je hitri postopek iz člena 105(1) Poslovnika postopkovni instrument, namenjen reševanju položaja izjemne nujnosti (sklepi predsednika Sodišča z dne 31. avgusta 2010, UEFA in British Sky Broadcasting, C-228/10, neobjavljen, EU:C:2010:474, točka 6; z dne 20. decembra 2017, A. in drugi, C-661/17, neobjavljen, EU:C:2017:1024, točka 17, in z dne 18. januarja 2019, Adusbef in drugi, C-686/18, neobjavljen, EU:C:2019:68, točka 11).

22 Vendar veliko število oseb ali pravnih položajev, na katere bi se postavljeno vprašanje lahko nanašalo, kot tako ne more pomeniti izjemne okoliščine, ki bi upravičila uporabo hitrega postopka (sklep predsednika Sodišča z dne 8. marca 2018, Vitali, C-63/18, neobjavljen, EU:C:2018:199, točka 17 in navedena sodna praksa).

23 Dalje, v zvezi z dejstvom, da je rešitev spora o glavni stvari odvisna od odgovora Sodišča na postavljeno vprašanje, iz sodne prakse izhaja, da zgolj z interesom posameznikov, ki je sicer legitimen, da se čim prej opredeli obseg pravic, ki jih imajo na podlagi prava Unije, ni mogoče izkazati obstoja izjemne okoliščine v smislu člena 105(1) Poslovnika (sklep predsednika Sodišča z dne 8. marca 2018, Vitali, C-63/18, neobjavljen, EU:C:2018:199, točka 18 in navedena sodna praksa).

24 Glede, dalje, domnevne nujnosti opravljanja del, ki so predmet javnega razpisa iz postopka v glavni stvari, je treba poudariti, da zahteva po obravnavi spora pred Sodiščem v kratkem času ne more izhajati zgolj iz dejstva, da mora predložitveno sodišče zgotoviti hitro rešitev spora, niti zgolj iz okoliščine, da zamuda pri ali zadržanje izvajanja del, ki so predmet javnega razpisa, lahko povzroči škodljive učinke zadevnim osebam (glej v tem smislu sklepa predsednika Sodišča z dne 18. julija 2007, Komisija/Poljska, C-193/07, neobjavljen, EU:C:2007:465, točka 13 in navedena sodna praksa, in z dne 8. marca 2018, Vitali, C-63/18, neobjavljen, EU:C:2018:199, točka 19 in navedena sodna praksa).

25 Nazadnje, glede vrednosti naročila iz postopka v glavni stvari iz ustaljene sodne prakse izhaja, da ekonomski interesi, ne glede na to, kako veliki in legitimni so, sami po sebi ne morejo upravičiti uporabe hitrega postopka (sklep predsednika Sodišča z dne 16. marca 2017, Abanca Corporación Bancaria, C-70/17, neobjavljen, EU:C:2017:227, točka 13 in navedena sodna praksa).

26 V teh okoliščinah je predsednik Sodišča 13. januarja 2021 po opredelitvi sodnika poročevalca in generalnega pravobranilca odločil, da ne ugodi predlogu za obravnavanje po hitrem postopku.

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

27 Italijanska vlada uveljavlja nedopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe zaradi hipotetičnosti izpostavljenega problema, pri čemer meni, da upoštevnost tega predloga glede na specifičen predmet zadeve v glavni stvari ni izkazana.

28 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, ki ga določa člen 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po pridobitvi predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Kadar se predložena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, je Sodišče torej načeloma dolžno odločati (sodba z dne 4. decembra 2018, Minister for Justice and Equality in Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, točka 26 in navedena sodna praksa).

29 Iz tega je razvidno, da se upoštevnost vprašanj, ki se nanašajo na pravo Unije, domneva. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, le takrat, kadar je očitno, da zahtevana razlaga ali presoja veljavnosti pravila prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem oziroma kadar Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja podalo koristne odgovore (glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2013, Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, točka 29, in sklep z dne 26. marca 2021, Fedasil, C-134/21, EU:C:2021:257, točka 48).

30 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da se vprašanje za predhodno odločanje nanaša na razlago določb prava Unije, zlasti člena 63 Direktive 2014/24, ter da je v predložitveni odločbi dejanski in pravni okvir dovolj predstavljen, da lahko Sodišče določi obseg tega vprašanja.

31 Poleg tega ni razvidno, da zaprošena razlaga ne bi imela nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali da je problem hipotetičen. Medtem ko namreč člen 63 Direktive 2014/24 javnim naročnikom dovoljuje le, da zahtevajo, da vodilno podjetje skupine samo opravi „nekatere ključne naloge“, je iz predložitvene odločbe razvidno, da je bilo podjetje, ki mu je bilo oddano naročilo iz postopka v glavni stvari, izključeno iz postopka, ker del ne bi opravilo „v večinskem delu“, kot to zahteva člen 83(8) zakonika o javnih naročilih.

32 Zato je odgovor Sodišča glede razlage, ki jo zahteva predložitveno sodišče, temu očitno potreben, da bo lahko izdalo sodbo.

33 Predlog za sprejetje predhodne odločbe je zato dopusten.

Vprašanje za predhodno odločanje

34 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 63 Direktive 2014/24 v povezavi s členoma 49 in 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero mora vodilno podjetje skupine gospodarskih subjektov, ki sodelujejo v postopku oddaje javnega naročila, izpolnjevati pogoje, določene v obvestilu o javnem naročilu, in v večinskem delu izvršiti storitve, zajete s tem naročilom.

35 Uvodoma je treba ugotoviti, da se za dejansko stanje v zadevi v postopku v glavni stvari – kot je to razvidno iz predložitvene odločbe – uporablja Direktiva 2014/24. Poleg tega je treba poudariti, da je treba določbe te direktive, kot je navedeno v njeni uvodni izjavi 1, razlagati v skladu z načelom svobode ustanavljanja in načelom svobode opravljanja storitev ter načeli, ki iz teh izhajajo. Zato zastavljenega vprašanja ni treba ločeno preučiti na podlagi členov 49 in 56 PDEU (glej po analogiji sodbo z dne 10. novembra 2016, Ciclat, C-199/15, EU:C:2016:853, točka 25). Ker poleg tega v tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni postavljeno nobeno novo vprašanje glede načel svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev ali načel, ki iz njiju izhajajo, zadostuje, da se postavljeno vprašanje za predhodno odločanje obravnava s sklicevanjem na Direktivo 2014/24.

36 Člen 63 te direktive v odstavku 1 določa, da lahko gospodarski subjekt glede pogojev v zvezi z ekonomskim in finančnim položajem ter pogojev v zvezi s tehnično in strokovno sposobnostjo za posamezno naročilo uporabi zmogljivosti drugih subjektov in da lahko pod enakimi pogoji skupina gospodarskih subjektov uporabi zmogljivosti sodelujočih v tej skupini ali drugih subjektov. Poleg tega v odstavku 2 določa, da lahko za nekatere vrste javnih naročil, med katerimi so naročila storitev, „javni naročniki […] zahtevajo, da nekatere ključne naloge opravi neposredno ponudnik sam ali sodelujoči v tej skupini, če ponudbo predloži skupina gospodarskih subjektov […]“.

37 Člen 83(8) zakonika o javnih naročilih pa s tem, da vodilnemu podjetju v skupini gospodarskih subjektov nalaga, da storitve opravi „v večinskem delu“ v primerjavi z vsemi člani skupine, torej da izvede večino vseh storitev, ki jih zajema naročilo, določa strožji pogoj od tistega, ki je določen v Direktivi 2014/24 in ki javnemu naročniku zgolj dovoljuje, da v obvestilu o javnem naročilu določi, da nekatere ključne naloge neposredno opravi sodelujoči v skupini gospodarskih subjektov.

38 V skladu z ureditvijo, vzpostavljeno s to direktivo, so javni naročniki tisti, ki lahko zahtevajo, da nekatere ključne naloge neposredno opravi ponudnik sam ali, če ponudbo predloži skupina gospodarskih subjektov iz člena 19(2) Direktive 2014/24, udeleženec te skupine, medtem ko je v skladu z nacionalnim pravom iz postopka v glavni stvari nacionalni zakonodajalec tisti, ki horizontalno za vsa javna naročila v Italiji zahteva, da vodilno podjetje skupine gospodarskih subjektov izvrši večino storitev.

39 Res je, da člen 19(2), drugi pododstavek, Direktive 2014/24 določa, da lahko države članice določijo standardne pogoje, v katerih določijo, kako morajo skupine gospodarskih subjektov izpolnjevati zahteve glede ekonomske in finančne sposobnosti ali tehnične in strokovne sposobnosti iz člena 58 te direktive.

40 Vendar tudi če bi bila sposobnost opravljanja ključnih nalog zajeta s pojmom „tehnična sposobnost“ v smislu členov 19 in 58 Direktive 2014/24, kar bi nacionalnemu zakonodajalcu omogočilo, da jo vključi v standardne pogoje, določene v členu 19(2) te direktive, pravilo, kakršno je to iz člena 83(8), tretji stavek, zakonika o javnih naročilih, ki vodilnemu podjetju skupine gospodarskih subjektov nalaga, da samo neposredno opravi večino nalog, presega to, kar omogoča ta direktiva. Tako pravilo namreč ni omejeno na določitev načina, na katerega mora združenje gospodarskih subjektov zagotoviti svoje posedovanje človeških in tehničnih virov, potrebnih za izvedbo naročila, v smislu člena 19(2) navedene direktive v povezavi z njenim členom 58(4), temveč se nanaša na samo izvedbo naročila in v zvezi s tem zahteva, da tega v večinskem delu izvede vodilno podjetje skupine.

41 Nazadnje, res je, da lahko javni naročniki v skladu s členom 63(2) Direktive 2014/24 med drugim za naročila storitev zahtevajo, da „nekatere ključne naloge“ opravi sodelujoči v skupini gospodarskih subjektov.

42 Vendar pa je kljub majhnim razlikam med jezikovnimi različicami Direktive 2014/24 iz izraza „nekatere ključne naloge“, ki se uporablja v več jezikovnih različicah te direktive, med katerimi sta francoska („*certaines tâches essentielles*“) in italijanska („*taluni compiti essenziali*“), ter izraza „nekatere kritične naloge“, ki se uporablja v drugih različicah navedene direktive, med drugim v španski („*determinadas tareas críticas*“), nemški („*bestimte kritische Aufgaben*“), angleški („*certain critical tasks*“), nizozemski („*bepaalde kritieke taken“)* in romunski („*anumite sarcini critice*“), jasno razvidno, da je volja zakonodajalca Unije v skladu s cilji, navedenimi v uvodnih izjavah 1 in 2 iste direktive, omejiti tisto, kar se lahko naloži enemu subjektu iz skupine v skladu s kvalitativnim in ne zgolj kvantitativnim pristopom, zato da se spodbuja sodelovanje skupin kot so začasna združenja malih in srednjih podjetij v postopkih oddaje javnih naročil. Zahteva, kakršna je ta iz člena 83(8), tretji stavek, zakonika o javnih naročilih, ki se razteza na „storitve v večinskem delu“, je v nasprotju s takim pristopom, presega ciljno usmerjene izraze iz člena 63(2) Direktive 2014/24 in tako ogroža cilj, ki mu sledi zakonodaja Unije na tem področju, in sicer odpiranje javnih naročil za čim večjo konkurenco in olajšanje dostopa malih in srednjih podjetij (sodba z dne 2. junija 2016, Pizzo, C-27/15, EU:C:2016:404, točka 27).

43 Poleg tega, medtem ko se s členom 63(2) Direktive 2014/24 javnim naročnikom zgolj dovoljuje, da med drugim za naročila storitev zahtevajo, da nekatere naloge opravi eden ali drugi udeleženec skupine gospodarskih subjektov, člen 83(8) zakonika o javnih naročilih zahtevo po izvedbi storitev v večinskem deležu nalaga le vodilnemu podjetju skupine, z izključitvijo vseh drugih podjetij, ki so v njej udeležena, in tako neupravičeno omejuje pomen in obseg izrazov, uporabljenih v členu 63(2) Direktive 2014/24.

44 Glede na zgoraj navedeno je treba na zastavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 63 Direktive 2014/24 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero mora vodilno podjetje skupine gospodarskih subjektov, ki sodeluje v postopku oddaje javnega naročila, izpolnjevati pogoje iz obvestila o javnem naročilu in v večinskem delu opraviti storitve tega naročila.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

Člen 63 Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, v skladu s katero mora vodilno podjetje skupine gospodarskih subjektov, ki sodeluje v postopku oddaje javnega naročila, izpolnjevati pogoje iz obvestila o javnem naročilu in v večinskem delu opraviti storitve tega naročila.

Podpisi