Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

16. siječnja 2025.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava radova – Direktiva 2014/24/EU – Članak 42. – Tehničke specifikacije – Formuliranje – Ograničavajući karakter popisa iz članka 42. stavka 3. – Poziv na podnošenje ponuda koji zahtijeva provedbu radova odvodnje s cijevima od kamenštine i betona – Isključenje plastičnih cijevi – Članak 42. stavak 4. – Upućivanje na određenu vrstu ili proizvodnju – Slučajevi u kojima se uz uputu mora napomenuti ‚ili jednakovrijedan'"

U predmetu C-424/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (Trgovački sud u Gentu, odjel Gent, Belgija), odlukom od 28. lipnja 2023., koju je Sud zaprimio 11. srpnja 2023., u postupku

DYKA Plastics NV

protiv

Fluvius System Operator CV,

SUD (četvrto vijeće),

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

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Lamote, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 30. svibnja 2024.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za DYKA Plastics NV, S. Van Garsse i S. Verhoeven, *advocaten*,

– za Fluvius System Operator CV, E. Gypen i G. Laenen, *advocaten*,

– za češku vladu, L. Halajová, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za austrijsku vladu, J. Schmoll i C. Pesendorfer, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

– za Europsku komisiju, G. Gattinara i G. Wils, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. rujna 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 42. 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).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između DYKA Plastics NV (u daljnjem tekstu: DYKA) i Fluvius System Operator CV (u daljnjem tekstu: Fluvius), u vezi s Fluviusovom provedbom postupka javne nabave radova odvodnje u okviru kojih se zahtijeva korištenje kanalizacijskih cijevi od kamenštine i betona.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 U uvodnim izjavama 74. i 92. Direktive 2014/24 navodi se:

„74. Tehničke specifikacije koje sastavljaju javni kupci trebaju omogućiti otvorenost javne nabave tržišnom natjecanju kao i postići ciljeve održivosti. Radi toga bi trebalo biti moguće predati ponude koje uzimaju u obzir raznolikost mjerila tehničkih rješenja i tehničkih specifikacija na tržištu, uključujući one koje su sastavljene na temelju kriterija uspješnosti povezanih s životnim vijekom i održivosti postupka proizvodnje radova, roba i usluga.

Zbog toga bi tehničke specifikacije trebale biti sastavljene na način kojim se izbjegava prijetvorno sužavanje nadmetanja uvođenjem zahtjeva kojima se prednost daje određenom gospodarskom subjektu na način da ti zahtjevi odražavaju ključne značajke robe, usluga ili radova koje obično nudi taj gospodarski subjekt. Taj se cilj općenito najbolje postiže sastavljanjem tehničkih specifikacija s obzirom na funkcionalne i izvedbene zahtjeve. Funkcionalni i izvedbeni zahtjevi također su prikladan način za poticanje inovacija pri javnoj nabavi te bi se trebali što češće koristiti. U slučaju upućivanja na europski standard ili, u odsustvu tog standarda, na nacionalni standard, javni naručitelji trebali bi razmotriti ponude temeljene na istovjetnim rješenjima. […]

[…]

[…]

92. Pri procjenjivanju najboljeg omjera između cijene i kvalitete, javni naručitelji bi trebali odrediti ekonomske i kvalitativne kriterije povezane s predmetom ugovora koje će koristiti za tu namjenu. Primjenom tih kriterija trebala bi biti moguća usporedna procjena razine uspješnosti svake ponude koja se procjenjuje s obzirom na predmet ugovora, kako je utvrđeno u tehničkim specifikacijama. […]

[…]”

4 U skladu s člankom 1. stavkom 2. te direktive, naslovljenim „Predmet i područje primjene”:

„Nabava u smislu ove direktive podrazumijeva stjecanje putem javnog ugovora, radova, robe ili usluga koje nabavlja jedan ili više javnih naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti javni naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu ili radovi, roba ili usluge namijenjene javnoj svrsi.”

5 Članak 18. navedene direktive, naslovljen „Načela nabave”, u stavku 1. propisuje:

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

Koncept nabave nije osmišljen s namjerom da je se isključi iz područja primjene ove direktive ili da se prijetvorno suzi nadmetanje. Smatra se da se nadmetanje prijetvorno sužava kada je koncept nabave osmišljen s namjerom da se određenim gospodarskim subjektima neopravdano da prednost ili ih se stavi u nepovoljan položaj.”

6 U skladu s člankom 42. iste direktive, naslovljenim „Tehničke specifikacije”:

„1. Tehničke specifikacije kako su definirane u točki 1. Priloga VII. navode se u dokumentaciji o nabavi. Tehničkim specifikacijama utvrđuju se značajke koje se traže za radove, usluge ili robu.

Te se značajke mogu odnositi i na određen proces ili metodu proizvodnje ili izvedbe zatraženih radova, nabave robe ili pružanja usluga ili na određeni proces neke druge faze njihova životnog vijeka čak i ako ti čimbenici nisu sastavni dio njihova materijalnog sadržaja pod uvjetom da su povezani s predmetom ugovora i razmjerni njegovoj vrijednosti i ciljevima.

[…]

2. Tehničke specifikacije moraju omogućiti jednak pristup postupku nabave gospodarskim subjektima i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka tržišnom natjecanju pri javnoj nabavi.

3. Ne dovodeći u pitanje obvezna nacionalna tehnička pravila, u mjeri u kojoj su usklađena s pravom Unije, tehničke se specifikacije formuliraju na sljedeće načine:

(a) u smislu izvedbenih ili funkcionalnih zahtjeva, uključujući okolišne značajke, pod uvjetom da su ti parametri dovoljno precizni kako bi ponuditelji mogli odrediti predmet ugovora, a javnim naručiteljima omogućiti dodjelu ugovora;

(b) upućivanjem na tehničke specifikacije i prema redoslijedu prioriteta, na nacionalne norme kojima su prihvaćene europske norme, europske tehničke ocjene, zajedničke tehničke specifikacije, međunarodne norme, druge tehničke referentne sustave koje su utvrdila europska normizacijska tijela ili – ako oni ne postoje – nacionalne norme, nacionalna tehnička odobrenja ili nacionalne tehničke specifikacije koje se odnose na projektiranje, izračun i izvođenje radova te uporabu proizvoda; uz svako upućivanje treba navesti riječi ‚ili jednakovrijedan’;

(c) u smislu izvedbenih ili funkcionalnih zahtjeva iz točke (a), s upućivanjem na tehničke specifikacije spomenute u točki (b) kao sredstvom pretpostavke sukladnosti s takvim izvedbenim ili funkcionalnim zahtjevima;

(d) upućivanjem na tehničke specifikacije navedene u točki (b) za određene značajke te upućivanjem na izvedbene ili funkcionalne zahtjeve iz točke (a) za druge značajke.

4. Osim ako je to opravdano predmetom ugovora, tehničke specifikacije ne smiju upućivati na određenu marku ili izvor, ili određeni proces s obilježjima proizvoda ili usluga koje pruža određeni gospodarski subjekt, ili na zaštitne znakove, patente, vrstu ili određeno podrijetlo ili proizvodnju ako bi to imalo učinak pogodovanja ili isključivanja određenih poduzeća ili određenih proizvoda. Takva je uputa dopuštena samo u iznimnim slučajevima kada nije moguć dovoljno precizan i razumljiv opis predmeta ugovora sukladno stavku 3. Uz takvu uputu treba navesti riječi ‚ili jednakovrijedan'.

[…]"

7 Prilog VII. Direktivi 2014/24, naslovljen „Definicija određenih tehničkih specifikacija" određuje:

„Za potrebe ove direktive:

1. ‚tehnička specifikacija' […]:
   (a) u slučaju ugovora o javnim radovima, ukupnost tehničkih odredaba sadržanih posebno u dokumentaciji o nabavi kojima se određuju tražene značajke materijala, proizvoda ili robe kako bi se osiguralo da ispunjavaju svrhu koju im je namijenio javni naručitelj; te značajke uključuju razine utjecaja na okoliš ili klimu, rješenje koje udovoljava svim zahtjevima (uključujući pristup za osobe s invaliditetom) te ocjenu sukladnosti, izvedbu, sigurnost ili dimenzije, uključujući postupke vezane uz osiguravanje kvalitete, terminologiju, simbole, ispitivanje i ispitne metode, pakiranje, obilježavanje i označivanje, upute za korisnike i postupke i metode proizvodnje u bilo kojoj fazi životnog vijeka radova; te značajke također uključuju pravila vezana uz projektiranje i određivanje troškova, ispitivanje, pregled i uvjete za prihvaćanje radova te metode ili tehnike građenja te sve druge tehničke uvjete koje naručitelj može propisati, na temelju općih ili posebnih propisa, za završene radove te materijale ili dijelove koje oni uključuju;

[…]"

Belgijsko pravo

8 Članak 4. wet inzake overheidsopdrachtena (Zakon o javnoj nabavi) od 17. lipnja 2016. (*Belgisch Staatsblad* od 14. srpnja 2016., str. 44219.) u prvom stavku predviđa:

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

9 Članak 5. stavak 1. tog zakona glasi kako slijedi:

„Javni naručitelj ne može osmisliti javnu nabavu s namjerom da je se isključi iz područja primjene ovog zakona ili da se prijetvorno suzi nadmetanje. Smatra se da se nadmetanje prijetvorno sužava kada je

koncept nabave osmišljen s namjerom da se određenim gospodarskim subjektima neopravdano da prednost ili ih se stavi u nepovoljan položaj.

[…]”

10 U članku 53. stavcima 2., 3. i 4. navedenog zakona određuje se:

„2. Tehničke specifikacije moraju omogućiti jednak pristup postupku nabave gospodarskim subjektima i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka tržišnom natjecanju pri javnoj nabavi.

3. Ne dovodeći u pitanje obvezna nacionalna tehnička pravila, u mjeri u kojoj su usklađena s pravom Unije, tehničke se specifikacije formuliraju na sljedeće načine:

1° u obliku izvedbenih ili funkcionalnih zahtjeva, uključujući okolišne značajke, pod uvjetom da su ti parametri dovoljno precizni kako bi ponuditelji mogli odrediti predmet ugovora, a javni naručitelji mogli dodijeliti ugovor;

2° upućivanjem na tehničke specifikacije i prema redoslijedu prioriteta, na nacionalne norme kojima su prihvaćene europske norme, europske tehničke ocjene, zajedničke tehničke specifikacije, međunarodne norme, druge tehničke referentne sustave koje su utvrdila europska normizacijska tijela ili – ako oni ne postoje – nacionalne norme, nacionalna tehnička odobrenja ili nacionalne tehničke specifikacije koje se odnose na projektiranje, izračun i izvođenje radova te uporabu proizvoda. Uz svako upućivanje treba navesti riječi ‚ili jednakovrijedan’;

3° ili u obliku izvedbenih ili funkcionalnih zahtjeva, koji se spominju u točki 1°, s uputom na specifikacije navedene u točki 2° kao sredstvo pretpostavke sukladnosti s takvim izvedbenim ili funkcionalnim zahtjevima;

4° upućivanjem na tehničke specifikacije navedene u točki 2° za određene značajke te upućivanjem na izvedbene ili funkcionalne zahtjeve iz točke 1° za druge značajke.

4. Tehničke specifikacije ne smiju upućivati na određenu marku ili izvor, ili određeni proces s obilježjima proizvoda ili usluga koje pruža određeni gospodarski subjekt, ili na zaštitne znakove, patente, vrstu ili određeno podrijetlo ili proizvodnju ako bi to imalo učinak pogodovanja ili isključivanja određenih poduzeća ili određenih proizvoda.

Takva se napomena ili upućivanje iznimno dopušta samo ako:

1° nije moguć dovoljno precizan i razumljiv opis predmeta ugovora sukladno stavku 3.;

2° su opravdani predmetom ugovora.

U slučaju iz stavka 2. točke 1°, uz napomenu ili upućivanje treba navesti riječi ‚ili jednakovrijedan’.

[…]”

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 Fluvius je društvo osnovano u skladu s belgijskim pravom koje se u Flamanskoj regiji bavi izgradnjom, upravljanjem i održavanjem više komunalnih mreža, među kojima i mrežom kanalizacijskog sustava.

12 Pri objavi obavijesti o javnoj nabavi za ugradnju ili zamjenu kanalizacije, Fluvius zahtijeva uporabu cijevi od kamenštine za sustave odvodnje otpadnih voda i betonskih cijevi u sustavima za odvod oborinskih voda. Upotreba drugih materijala dopuštena je samo u posebnim tehničkim okolnostima.

13 Kao proizvođač i dobavljač plastičnih cijevi za odvodnju, društvo DYKA smatra da se njegovim isključenjem iz postupaka javne nabave koje organizira Fluvius krše načela javne nabave utvrđena u člancima 4., 5. i 53. Zakona o javnoj nabavi, kojima se provode članci 18. i 42. Direktive 2014/24.

14 Društvo DYKA pozvalo je 4. lipnja 2020. Fluvius da prilagodi svoje postupke javne nabave kako bi se plastične cijevi za odvodnju mogle ponuditi u okviru tih postupaka.

15 Nadalje, društvo DYKA zatražilo je 7. listopada 2020. od Fluviusa da u dokumentaciji za nadmetanje koja se odnosi na javnu nabavu ugradnje kanalizacije u općini Beringen (Belgija) pojasni razloge zbog kojih su plastične cijevi isključene iz tog postupka.

16 U svojem odgovoru od 15. listopada 2020. Fluvius je potvrdio da su prihvaćene samo cijevi od kamenštine za odvod otpadnih voda i betonske cijevi za odvod oborinskih voda. Smatra da ne mora dodatno obrazlagati taj izbor materijala.

17 DYKA je pokrenula postupak pred ondernemingsrechtbankom Gent, afdeling Gent (Trgovački sud u Gentu, odjel Gent, Belgija), sudom koji je uputio zahtjev, zahtijevajući od njega da naloži Fluviusu da prestane s tom praksom i da mu naloži plaćanje naknade štete.

18 Pred tim sudom Fluvius tvrdi da je legitimno, osobito sa stajališta trajnosti, odnosno u nedostatku posebnih tehničkih okolnosti, odabrati cijevi za odvodnju od kamenštine i betona. On u biti smatra da se takvim zahtjevom ne povređuju načela utvrđena u člancima 18. i 42. Direktive 2014/24.

19 Sud koji je uputio zahtjev napominje da iz članka 42. Direktive 2014/24 proizlazi da tehničke specifikacije moraju biti formulirane na način kojim se izbjegava prijetvorno sužavanje nadmetanja. Kao što to proizlazi iz stavka 3. tog članka 42., u vezi s uvodnom izjavom 74. te direktive, sastavljanje tehničkih specifikacija u obliku izvedbenih i funkcionalnih zahtjeva općenito omogućuje najbolje postizanje cilja otvaranja postupaka javne nabave tržišnom natjecanju.

20 Taj sud ne isključuje da članak 42. stavak 3. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da je javni naručitelj dužan formulirati tehničke specifikacije na jedan od načina navedenih u toj odredbi. Međutim, čini se da formulacija koju koristi Fluvius, a koja se sastoji u upućivanju na cijevi od kamenštine i betona, nije obuhvaćena nijednim od tih načina i da usto ima za učinak eliminaciju određenih poduzetnika ili određenih proizvoda, što bi moglo biti obuhvaćeno zabranom iz članka 42. stavka 4. te direktive. Iz toga bi moglo proizaći da su povrijeđena načela iz članka 18. stavka 1. i članka 42. stavka 2. navedene direktive.

21 U tim je okolnostima ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (Trgovački sud u Gentu, odjel Gent) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 42. stavak 3. Direktive [2014/24] tumačiti na način da je nabrajanje načina formuliranja tehničkih specifikacija sadržano u toj odredbi taksativno, zbog čega je javni naručitelj obvezan formulirati tehničke specifikacije svojih ugovora o javnoj nabavi na jedan od načina navedenih u toj odredbi?

2. Treba li članak 42. stavak 4. Direktive [2014/24] tumačiti na način da je u pogledu upućivanja na odvodne cijevi od kamenštine i betona (u skladu s konkretnim sustavom odvodnje otpadnih voda) u tehničkim specifikacijama prilikom nadmetanja riječ o jednom ili više upućivanja navedenih u toj odredbi, primjerice o upućivanjima na određene vrste cijevi ili i na određene načine proizvodnje cijevi?

3. Treba li članak 42. stavak 4. Direktive [2014/24] tumačiti na način da upućivanja na jedan proizvod, primjerice na odvodne cijevi od kamenštine i betona (u skladu s konkretnim sustavom odvodnje otpadnih voda), u tehničkim specifikacijama prilikom nadmetanja kao određena tehnička rješenja već imaju učinak predviđen tom odredbom (odnosno ‚učinak pogodovanja ili isključivanja određenih poduzeća ili određenih proizvoda') jer dovode do toga da se poduzeća koja nude alternativna rješenja za propisani proizvod unaprijed isključuju i time stavljaju u nepovoljan položaj iako različita konkurentska poduzeća u svakom slučaju mogu ponuditi propisani proizvod ili je u tom pogledu potrebno da za navedeni proizvod, primjerice odvodne cijevi od kamenštine i betona (u skladu s konkretnim sustavom odvodnje otpadnih voda), uopće ne postoji tržišno natjecanje te stoga može biti riječ o navedenom učinku samo ako je predmetni proizvod karakterističan za određeno poduzeće koje jedino nudi taj proizvod na tržištu?

4. Treba li članak 42. stavak 2. [Direktive 2014/24] tumačiti na način da utvrđena povreda članka 42. stavka 3. Direktive [2014/24] i/ili članka 42. stavka 4. Direktive [2014/24] zbog nezakonitih upućivanja u tehničkim specifikacijama prilikom nadmetanja (primjerice na odvodne cijevi od kamenštine i betona u skladu s konkretnim sustavom odvodnje otpadnih voda) istodobno podrazumijeva i povredu članka 42. stavka 2. Direktive [2014/24] te s njime povezanog članka 18. stavka 1. Direktive [2014/24]?"

O prethodnim pitanjima

Uvodne napomene

22 Uvodno valja istaknuti da se Europska komisija u svojim pisanim očitovanjima pita o primjenjivoj direktivi.

23 Valja podsjetiti na to da prethodno pitanje valja ispitati u odnosu na sve odredbe Ugovorâ i sekundarnog prava koje mogu biti relevantne u odnosu na postavljeni problem. Okolnost da je sud koji je uputio zahtjev prethodno pitanje oblikovao pozivajući se na određene odredbe prava Unije ne predstavlja prepreku tomu da mu Sud da sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za presudu u predmetu koji se pred njim vodi, neovisno o tome odnosi li se na to sadržaj pitanja nacionalnog suda ili ne (presuda od 16. lipnja 2022., Općina Razlog, C-376/21, EU:C:2022:472, t. 51. i navedena sudska praksa).

24 Fluvius je zadužen za ugradnju, upravljanje i održavanje sanitarnih sustava. Radovi vezani uz tu djelatnost su u načelu obuhvaćeni Direktivom 2014/24, na temelju njezina članka 1. stavka 2.

25 Međutim, člankom 10. stavkom 1. Direktive 2014/25 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 ispravak SL 2023./90064, L) predviđa se da su područjem primjene te direktive obuhvaćene djelatnosti povezane s prijenosom, distribucijom ili opskrbom pitkom vodom. Članak 10. stavak 2. točka (b) Direktive 2014/25 u tom pogledu pojašnjava da su ugovori ili projektni natječaji koje dodjeljuju ili organiziraju naručitelji koji obavljaju djelatnost – iz stavka 1. tog članka 10. – i koji su povezani s odlaganjem ili preradom otpadnih voda također obuhvaćeni područjem primjene te direktive.

26 Na temelju zahtjeva za prethodnu odluku ne može se utvrditi obavlja li Fluvius, kao javni naručitelj, djelatnost povezanu s prijevozom, distribucijom ili opskrbom pitkom vodom. Međutim, Fluvius je na raspravi, uz potporu Komisije i društva DYKA, tvrdio da nije aktivan u tom području. Stoga proizlazi, pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, da se u ovom slučaju primjenjuje Direktiva 2014/24.

27 U svakom slučaju, valja napomenuti da su odredbe koje se odnose na tehničke specifikacije u Direktivi 2014/24 i Direktivi 2014/25 u biti iste.

Prvo pitanje

28 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 42. stavak 3. Direktive 2014/24 tumačiti na način da je nabrajanje metoda formuliranja tehničkih specifikacija u toj odredbi taksativno.

29 S tim u vezi, valja navesti da se na temelju članka 42. stavka 3. Direktive 2014/24 tehničke specifikacije formuliraju, u skladu s točkom (a) te odredbe, u smislu izvedbenih ili funkcionalnih zahtjeva, ili, u skladu s točkom (b) navedene odredbe, upućivanjem na tehničke specifikacije i prema redoslijedu prioriteta, na nacionalne norme kojima su prihvaćene europske norme, europske tehničke ocjene, zajedničke tehničke specifikacije, međunarodne norme, druge tehničke referentne sustave koje su utvrdila europska normizacijska tijela ili – ako oni ne postoje – nacionalne norme, nacionalna tehnička odobrenja ili nacionalne tehničke specifikacije koje se odnose na projektiranje, izračun i izvođenje radova te uporabu proizvoda, ili pak, u skladu s točkama (c) ili (d) iste odredbe, kombinacijom tih dvaju načina. Ne postoji hijerarhija između metoda formuliranja tehničkih specifikacija navedenih u točkama (a) do (d) stavka 3. tog članka 42. (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2018., Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, t. 26. i t. 28.).

30 Kao što to proizlazi iz izraza „tehničke se specifikacije formuliraju na sljedeće načine”, koji prethodi točkama (a) do (d), na javnom je naručitelju da formulira tehničke specifikacije u skladu s jednom od navedenih točaka, a ne nekom drugom metodom. Stoga članak 42. stavak 3. Direktive 2014/24 treba, kao što je to u biti naveo nezavisni odvjetnik u točki 44. svojeg mišljenja, shvatiti na način da taksativno nabraja metode formuliranja tehničkih specifikacija koje treba navesti u dokumentaciji o nabavi. Naime, da je zakonodavac namjeravao prihvatiti dodatne metode, izrazio bi svoju volju upotrebom formule u tom smislu, kao što je „mogu biti formulirane”.

31 To tumačenje nije dovedeno u pitanje pojašnjenjem koje se nalazi na početku članka 42. stavka 3. Direktive 2014/24, prema kojem se tom odredbom „[ne dovode] u pitanje obvezujuća nacionalna tehnička pravila, u onoj mjeri u kojoj su usklađena s pravom Unije”. Točno je da to pojašnjenje može, u slučaju postojanja nacionalnog tehničkog pravila, dovesti do situacija u kojima javni naručitelji mogu odstupiti od pravila iz tog članka 42. stavka 3., ali ono kao takvo ne mijenja smisao tog pravila. Kada se, kao u ovom slučaju, ne poziva ni na jedno „obvezujuće nacionalno tehničko pravilo”, tehničke specifikacije moraju, ne dovodeći u pitanje članak 42. stavak 4. te direktive, biti formulirane u skladu s jednom od metoda predviđenih u točkama (a) do (d) navedenog članka stavka 3.

32 Navedeno tumačenje nije dovedeno u pitanje ni navodom iz članka 42. stavka 4. druge rečenice Direktive 2014/24 prema kojem mogu postojati slučajevi „kada nije moguć dovoljno precizan i razumljiv opis predmeta ugovora sukladno stavku 3.” tog članka 42.

33 U skladu s člankom 42. stavkom 4. drugom i trećom rečenicom te direktive, javni naručitelj može u takvim slučajevima iznimno upućivati na određenu marku ili izvor ili određeni proces ili na drugi poseban element naveden u stavku 4. prvoj rečenici tog članka 42., navodeći riječi „ili jednakovrijedan”.

34 Kad se ta iznimka primjenjuje, zbog nemogućnosti pružanja dovoljno preciznog i razumljivog opisa predmeta ugovora sukladno članku 42. stavku 3. Direktive 2014/24, javni naručitelj može u tehničkim specifikacijama uputiti na elemente čije je spominjanje u načelu zabranjeno člankom 42. stavkom 4. prvom rečenicom te direktive, pod uvjetom da uz takvu uputu budu navedene riječi „ili jednakovrijedan”.

35 Osim toga, budući da članak 42. stavak 4. Direktive 2014/24 u svojoj prvoj rečenici pojašnjava da se zabrana korištenja u njemu navedenih upućivanja ne primjenjuje kada je takvo upućivanje opravdano predmetom ugovora, valja smatrati da taj slučaj odstupa, poput onog predviđenog u članku 42. stavku 4. drugoj rečenici te direktive, navedenom u točkama 32. do 34. ove presude, od isključive primjenjivosti metoda formuliranja tehničkih specifikacija navedenih u članku 42. stavku 3. navedene direktive.

36 Međutim, osim u slučajevima navedenima u članku 42. stavku 4. iste direktive i u nedostatku bilo kakvog obveznog nacionalnog tehničkog propisa u smislu stavka 3. tog članka 42., popis metoda formuliranja tehničkih specifikacija navedenih u članku 42. stavku 3. točkama (a) do (d) Direktive 2014/24 treba smatrati taksativnim.

37 Kao što to proizlazi iz svih prethodnih elemenata, tumačenje navedeno u točki 30. ove presude, koje jasno proizlazi iz izraza „na sljedeće načine” iz članka 42. stavka 3. Direktive 2014/24, načelno se nameće, ne dovodeći u pitanje pojašnjenje sadržano na početku te odredbe, s jedne strane, i ono iz članka 42. stavka 4. te direktive, s druge strane. S obzirom na ustaljenu sudsku praksu Suda prema kojoj, kada smisao odredbe prava Unije nedvosmisleno proizlazi iz samog njezina teksta, Sud ne može odstupiti od nje (presuda od 4. listopada 2024., Agencia po vpisvanijata, C-200/23, EU:C:2024:827, t. 56. i navedena sudska praksa), nije potrebno dalje ispitivati doseg tog članka 42. stavka 3.

38 Stoga na prvo postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 42. stavak 3. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da je nabrajanje metoda formuliranja tehničkih specifikacija u toj odredbi taksativno, ne dovodeći u pitanje obvezujuća nacionalna tehnička pravila koja su u skladu s pravom Unije u smislu navedene odredbe i ne dovodeći u pitanje članak 42. stavak 4. te direktive.

Drugo i treće pitanje

39 Svojim drugim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 42. stavak 4. Direktive 2014/24 tumačiti na način da javni naručitelji mogu u tehničkim specifikacijama ugovora o javnim radovima precizirati od kojeg se materijala moraju sastojati proizvodi koje nude ponuditelji.

40 U tom pogledu najprije valja istaknuti da je u postupku javne nabave radova formulacija tehničkih specifikacija, u skladu s člankom 42. stavkom 1. Direktive 2014/24, namijenjena definiranju „značajki koje se traže za radove”. Zbog toga što određuju te značajke, tehničke specifikacije definiraju, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 92. te direktive, sam predmet ugovora o javnoj nabavi.

41 Među tim specifikacijama mogu se, među ostalim, u skladu s točkom 1. podtočkom (a) Priloga VII. navedenoj direktivi, nalaziti tražene značajke „materijala, proizvoda ili robe kako bi se osiguralo da ispunjavaju svrhu koju im je namijenio javni naručitelj”. Te značajke uključuju, među ostalim, sve „tehničke uvjete koje naručitelj može propisati, na temelju općih ili posebnih propisa, za završene radove te materijale ili dijelove koje oni uključuju”.

42 Iako javni naručitelji imaju široku marginu prosudbe u tom pogledu, koja se opravdava činjenicom da najbolje poznaju robu koja im je potrebna i zahtjeve koje treba ispuniti kako bi ostvarili željene rezultate, Direktiva 2014/24 ipak postavlja određena ograničenja koja moraju poštovati. Oni u skladu s člankom 42. stavkom 2. Direktive 2014/24, u vezi s njezinim člankom 18. stavkom 1., moraju omogućiti da tehničke specifikacije pružaju jednak pristup postupku nabave gospodarskim subjektima i da nemaju učinak stvaranja neopravdanih prepreka tržišnom natjecanju pri javnoj nabavi (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2018., Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, t. 29. do t. 33.).

43 U istom smislu, iz uvodne izjave 74. te direktive proizlazi da tehničke specifikacije sastavljene u svrhu sklapanja ugovora o javnoj nabavi moraju omogućiti otvorenost javne nabave tržišnom natjecanju i stoga omogućiti podnošenje ponuda koje uzimaju u obzir raznolikost tehničkih rješenja na tržištu (vidjeti u tom smislu presude od 25. listopada 2018., Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, t. 36. i od 24. listopada 2024., Općina Pleven, C-513/23, EU:C:2024:917, t. 36.).

44 Ta uvodna izjava 74. pojašnjava da se sastavljanjem tehničkih specifikacija u smislu izvedbenih i funkcionalnih zahtjeva općenito najbolje ostvaruje cilj otvaranja tržišnom natjecanju i da bi se stoga ta metoda formulacije, koja potiče inovacije u javnoj nabavi, trebala koristiti što je šire moguće.

45 Naime, taj način sastavljanja tehničkih specifikacija iz članka 42. stavka 3. točke (a) Direktive 2014/24 omogućuje svakom gospodarskom subjektu čiji proizvodi zadovoljavaju izvedbene i funkcionalne zahtjeve koje je odredio javni naručitelj da podnese ponudu, neovisno, među ostalim, o postupku koji se slijedi u proizvodnji njegovih proizvoda i materijala od kojeg su izrađeni.

46 Kako bi metoda formulacije iz članka 42. stavka 3. točke (b) Direktive 2014/24 također jamčila odgovarajuće otvaranje tržišnom natjecanju, zakonodavac Unije predvidio je da tehničke specifikacije sastavljene u skladu s tom metodom moraju biti popraćene riječima „ili jednakovrijedan”.

47 Budući da je otvaranje tržišnom natjecanju tako zajamčeno u slučaju primjene jedne od metoda iz članka 42. stavka 3. točaka (a) i (b) Direktive 2014/24, ono je zajamčeno i u slučajevima iz njezina članka 42. stavka 3. točaka (c) i (d), koji se sastoje od kombinacije tih dviju metoda.

48 Nasuprot tomu, u načelu je na temelju članka 42. stavka 4. te direktive propisano da tehničke specifikacije ne smiju upućivati „na određenu marku ili izvor, ili određeni proces s obilježjima proizvoda ili usluga koje pruža određeni gospodarski subjekt” ili „na zaštitne znakove, patente, vrstu ili određeno podrijetlo ili proizvodnju ako bi to imalo učinak pogodovanja ili isključivanja određenih poduzeća ili određenih proizvoda”.

49 Naime, takva upućivanja, nimalo ne doprinoseći otvaranju javne nabave tržišnom natjecanju, imaju za učinak njezino ograničavanje.

50 Međutim, iznimno, javni naručitelj može u dokumentaciji o nabavi koja sadržava tehničke specifikacije uključiti upućivanje iz članka 42. stavka 4. Direktive 2014/24, pod uvjetom da, kao što to u biti predviđa druga rečenica te odredbe, izvedbeni ili funkcionalni zahtjevi navedeni u skladu s člankom 42. stavkom 3. točkom (a) te direktive ili specifikacije navedeni u skladu s člankom 42. stavkom 3. točkom (b) navedene direktive, ili njihova kombinacija, sami po sebi ne omogućuju davanje dovoljno preciznog i razumljivog opisa predmeta ugovora. U takvom slučaju javni naručitelj mora, u skladu s trećom rečenicom članka 42. stavka 4. iste direktive uz to upućivanje navesti riječi „ili jednakovrijedan”.

51 Osim toga, kao što to proizlazi iz izraza „osim ako je to opravdano predmetom ugovora” iz prve rečenice članka 42. stavka 4. Direktive 2014/24, upućivanja iz te odredbe mogu se izvršiti i kada je to opravdano s obzirom na predmet ugovora. S obzirom na to da se nalazi na početku tog stavka 4. i upotrebu izraza „osim ako”, taj slučaj, koji je različit od onog predviđenog u stavku 4. drugoj rečenici tog članka 42., treba shvatiti kao okolnost koja omogućuje javnom naručitelju da isključi sâmu primjenjivost normativnog sadržaja tog stavka 4., koji sadržava načelnu zabranu navedenu u prvoj rečenici navedenog stavka, iznimku od te zabrane predviđenu u njegovoj drugoj rečenici i zahtjev, predviđen u njegovoj trećoj rečenici, da u slučaju primjenjivosti te iznimke doda navod „ili jednakovrijedan”.

52 Slijedom toga, kada je upućivanje kao što je ono navedeno u članku 42. stavku 4. Direktive 2014/24 opravdano predmetom ugovora, ono se može uključiti u tehničke specifikacije a da se pritom ne primjenjuju zabrana iz prve rečenice te odredbe ili uvjeti predviđeni u njezinoj drugoj i trećoj rečenici.

53 Taj slučaj na koji se odnosi izraz „osim ako je to opravdano predmetom ugovora” treba, a da se pritom ne ugrozi cilj otvaranja javne nabave tržišnom natjecanju, tumačiti restriktivno, tako da obuhvaća samo situacije u kojima zahtjev koji se odnosi na uporabu proizvoda određene vrste ili podrijetla ili zaštitnog znaka, ili koji je dobiven na temelju određenog patenta ili postupka, neizbježno proizlazi iz predmeta ugovora.

54 S obzirom na sva prethodna pojašnjenja u vezi s dosegom članka 42. Direktive 2014/24, na sudu koji je uputio zahtjev je da ocijeni može li Fluvius tehničkim specifikacijama koje sastavlja radi provedbe javne nabave radova odvodnje ograničiti te postupke javne nabave na gospodarske subjekte koji dobavljaju kanalizacijske cijevi od kamenštine za odvod otpadnih voda i betonske cijevi za odvod oborinskih voda.

55 Iako je isključivo na sudu koji je uputio zahtjev da primijeni pravila navedena u tom članku 42., kako ih tumači Sud, Sud ipak može dati upute kako bi utvrdio u kojoj se mjeri ta pravila mogu primijeniti na upućivanje, kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku, koje se sastoji od zahtjeva za uporabu cijevi „od kamenštine” i „betona”.

56 U tom pogledu valja navesti, kao prvo, da se materijal od kojeg je proizvod sačinjen ne može kvalificirati kao „izvedbeni” ili „funkcionalni zahtjev” u smislu članka 42. stavka 3. točke (a) Direktive 2014/24. Naime, iako materijal može pridonijeti izvedbi proizvoda ili njegovoj sposobnosti da ispuni funkcionalni zahtjev, on sâm po sebi ne predstavlja „izvedbeni” ili „funkcionalni zahtjev”.

57 U slučaju kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, u kojem u predmetnom gospodarskom sektoru postoje proizvodi koji se mogu razlikovati ovisno o njihovoj proizvodnji i, osobito, njihovu materijalu, zahtjev upotrebe proizvoda izrađenih od određenog materijala mora se, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 72. i 73. svojeg mišljenja, kvalificirati upućivanjem na „određenu vrstu” ili „proizvodnju” koja bi imala za učinak „pogodovanje ili isključivanje određenih poduzeća ili određenih proizvoda”, u smislu članka 42. stavka 4. prve rečenice Direktive 2014/24, ako to upućivanje dovodi do isključivanja poduzeća koja isporučuju proizvode koji se sastoje od materijala različitog od onog koji se zahtijeva.

58 Kao drugo, valja navesti da je tijekom rasprave pred Sudom Fluvius u odgovoru na pitanje koje je on postavio izjavio da tehničku specifikaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku, prema kojoj cijevi za odvod otpadnih voda moraju biti od kamenštine, a one za odvod oborinskih voda od betona, nije popratio riječima „ili jednakovrijedan”.

59 Ako je to slučaj, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, iz toga bi slijedilo, a da pritom nije potrebno ispitati je li na temelju članka 42. stavka 3. Direktive 2014/24 moguće pružiti dovoljno precizan i razumljiv opis predmeta svakog ugovora o kojem je riječ u glavnom postupku, da se Fluvius ne bi mogao učinkovito pozvati na iznimku predviđenu u članku 53. stavku 4. drugom podstavku točki 1. Zakona o javnoj nabavi, kojim se u belgijsko pravo prenosi članak 42. stavak 4. druga rečenica te direktive, jer nije ispunjen zahtjev iz treće rečenice tog članka 42. stavka 4., koji je u belgijsko pravo prenesen člankom 53. stavkom 4. trećim podstavkom tog zakona.

60 Kao treće, kad je riječ o slučaju s početka članka 42. stavka 4. Direktive 2014/24, tumačenom u točkama 51. do 53. ove presude i prenesenom u belgijsko pravo člankom 53. stavkom 4. drugim podstavkom točkom 2. navedenog zakona, valja smatrati da zahtjev koji se odnosi na uporabu određenog materijala za postupak o javnoj nabavi ili njegov dio može, konkretno, neizbježno proizlaziti iz predmeta ugovora ako se temelji na estetici koju javni naručitelj traži ili na nužnosti prilagođavanja izvedbe okolišu ili kada je, s obzirom na izvedbeni ili funkcionalni zahtjev formuliran primjenom članka 42. stavka 3. točke (a) te direktive, neizbježno upotrebljavati proizvode izrađene od tog materijala. Naime, u takvim situacijama nije moguća nikakva mogućnost utemeljena na drukčijem tehničkom rješenju.

61 Osim u slučajevima u kojima uporaba materijala neizbježno proizlazi iz predmeta ugovora, javni naručitelj ne može, bez navođenja riječi „ili jednakovrijedno”, zahtijevati uporabu određenog materijala. Stoga se u okviru tehničkih specifikacija mora suzdržati od nametanja uporabe određenog materijala, izbjegavajući navođenje takvog materijala u dokumentaciji o nabavi ili navođenjem jednog ili više materijala, pri čemu im se dodaje napomena „ili jednakovrijedan”. Stoga će javni naručitelj, u skladu s ciljem otvaranja javne nabave tržišnom natjecanju koji se nastoji postići Direktivom 2014/24, primijeniti kriterije za dodjelu na raznolike ponude koje

mogu obuhvaćati kako one koje nude proizvode izrađene od materijala čija je uporaba uobičajena u predmetnom sektoru tako i one koji nude proizvode izrađene od manje uobičajenih ili čak inovativnih materijala. Tako javni naručitelj zainteresiranim gospodarskim subjektima daje mogućnost da dokažu jednakovrijednost takvih materijala.

62 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo i treće postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 42. stavak 4. Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da javni naručitelji ne mogu, bez dodavanja izraza „ili jednakovrijedan”, u tehničkim specifikacijama postupka javne nabave radova precizirati od kojeg se materijala moraju sastojati proizvodi koje nude ponuditelji, osim ako uporaba određenog materijala neizbježno proizlazi iz predmeta nabave jer ne postoji nikakva mogućnost koja se temelji na drukčijem tehničkom rješenju.

Četvrto pitanje

63 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 42. stavak 2. Direktive 2014/24, u vezi s njezinim člankom 18. stavkom 1., tumačiti na način da su obveza pružanja gospodarskim subjektima jednakog pristupa postupcima javne nabave i zabrana stvaranja neopravdanih prepreka otvaranju javne nabave tržišnom natjecanju, koje su navedene u potonjoj odredbi, nužno povrijeđene ako javni naručitelj tehničkom specifikacijom koja nije u skladu s pravilima iz članka 42. stavaka 3. i 4. navedene direktive isključi određene poduzetnike ili proizvode.

64 Iz teksta članka 42. stavka 2. Direktive 2014/24 nedvosmisleno proizlazi da je cilj te odredbe, kad je riječ o formulaciji tehničkih specifikacija, podsjetiti na neka od pravila navedenih u članku 18. stavku 1. te direktive, odnosno, s jedne strane, na obvezu jednakog postupanja prema gospodarskim subjektima i, s druge strane, na zabranu prijetvornog sužavanja nadmetanja (vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2018., Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, t. 32. i t. 33.).

65 Taj je sadržaj članka 42. stavka 2. Direktive 2014/24 pak konkretiziran stavcima 3. i 4. tog članka 42. Kao što to proizlazi iz ispitivanja prvog, drugog i trećeg prethodnog pitanja, ti se stavci također temelje, kao što je to potvrđeno u uvodnoj izjavi 74. Direktive 2014/24, na navedenoj obvezi i zabrani.

66 Stoga, ako su određeni poduzetnici ili određeni proizvodi isključeni zbog tehničke specifikacije koja nije u skladu s pravilima iz članka 42. stavaka 3. i 4. Direktive 2014/24, to isključenje nužno povređuje obvezu iz stavka 2. tog članka 42. da se osigura da tehničke specifikacije omogućuju jednak pristup postupku nabave i da neopravdano ne ograničavaju tržišno natjecanje.

67 Posljedično, na četvrto postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 42. stavak 2. Direktive 2014/24, u vezi s njezinim člankom 18. stavkom 1., treba tumačiti na način da su obveza pružanja gospodarskim subjektima jednakog pristupa postupcima javne nabave i zabrana stvaranja neopravdanih prepreka otvaranju javne nabave tržišnom natjecanju, koje su navedene u potonjoj odredbi, nužno povrijeđene ako javni naručitelj tehničkom specifikacijom koja nije u skladu s pravilima iz članka 42. stavaka 3. i 4. navedene direktive isključi određene poduzetnike ili proizvode.

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:

1. **Članak 42. stavak 3. Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ**

   treba tumačiti na način da je:

   nabrajanje metoda formuliranja tehničkih specifikacija u toj odredbi taksativno, ne dovodeći u pitanje obvezujuća nacionalna tehnička pravila koja su u skladu s pravom Unije u smislu navedene odredbe i ne dovodeći u pitanje članak 42. stavak 4. te direktive.

2. **Članak 42. stavak 4. Direktive 2014/24**

   treba tumačiti na način da:

   javni naručitelji ne mogu, bez dodavanja izraza „ili jednakovrijedan”, u tehničkim specifikacijama ugovora o javnim radovima precizirati od kojeg se materijala moraju sastojati proizvodi koje nude ponuditelji, osim ako uporaba određenog materijala neizbježno proizlazi iz predmeta nabave jer ne postoji nikakva mogućnost koja se temelji na drukčijem tehničkom rješenju.

3. **Članak 42. stavak 2. Direktive 2014/24, u vezi s člankom 18. stavkom 1. te direktive,**

   treba tumačiti na način da su:

   obveza pružanja gospodarskim subjektima jednakog pristupa postupcima javne nabave i zabrana stvaranja neopravdanih prepreka otvaranju javne nabave tržišnom natjecanju, koje su navedene u potonjoj odredbi, nužno povrijeđene ako javni naručitelj tehničkom specifikacijom koja nije u skladu s pravilima iz članka 42. stavaka 3. i 4. navedene direktive isključi određene poduzetnike ili proizvode.

Potpisi