Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

16 януари 2025 година*

„Преюдициално запитване — Възлагане на обществени поръчки за строителство — Директива 2014/24/ЕС — Член 42 — Технически спецификации — Определяне — Изчерпателност на списъка по член 42, параграф 3 — Процедура за възлагане на обществена поръчка, при която се изисква канализационните работи да бъдат изпълнени с каменинови или бетонови тръби — Изключване на пластмасовите тръби — Член 42, параграф 4 — Посочване на тип или конкретно производство — Хипотези, в които при това посочване трябва да се добавят думите „или еквивалентно(и)“

По дело C-424/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (Стопански съд Гент, отделение Гент, Белгия) с акт от 28 юни 2023 г., постъпил в Съда на 11 юли 2023 г., в рамките на производство по дело

DYKA Plastics NV

срещу

Fluvius System Operator CV,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на председател на четвърти състав, C. Lycourgos (докладчик), председател на трети състав, S. Rodin, D. Gratsias и O. Spineanu-Matei, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: A. Lamote, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 30 май 2024 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за DYKA Plastics NV, от S. Van Garsse и S. Verhoeven, advocaten,

– за Fluvius System Operator CV, от E. Gypen и G. Laenen, advocaten,

* Език на производството: нидерландски.

– за чешкото правителство, от L. Halajová, M. Smolek и J. Vláčil, в качеството на представители,

– за австрийското правителство, от J. Schmoll и C. Pesendorfer, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от G. Gattinara и G. Wils, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 септември 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 42 от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 65).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между DYKA Plastics NV (наричано по-нататък „DYKA“) и Fluvius System Operator CV (наричано по-нататък „Fluvius“) относно възлагането от последното на обществени поръчки за канализационни работи, във връзка с които то изисква да се използват каменинови или бетонови канализационни тръби.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 74 и 92 от Директива 2014/24 гласят:

„(74) Техническите спецификации, изготвяни от купувачите в публичния сектор, трябва да осигуряват възможност за конкуренция при обществените поръчки, както и за постигане на целите за устойчивост. За тази цел следва да бъде възможно подаването на оферти, които отразяват разнообразието от технически решения, стандарти и технически спецификации на пазара, включително изготвяните въз основа на критерии за изпълнение, свързани с жизнения цикъл и устойчивостта на производствения процес на строителството, доставките и услугите.

Поради това техническите спецификации следва да се изготвят по такъв начин, че да се избягва изкуствено ограничаване на конкуренцията с изисквания, които облагодетелстват конкретен икономически оператор чрез възпроизвеждане на основни характеристики на доставките, услугите или строителството, обичайно предлагани от него. Изготвянето на техническите спецификации по отношение на функционалните изисквания и изискванията за работните характеристики по принцип позволява тази цел да бъде постигната по възможно най-добрия начин. Функционалните изисквания и изискванията, свързани с работните характеристики, са и подходящо средство за насърчаване на иновациите в сферата на обществените поръчки и следва да получат възможно най-широко приложение. Когато се включва

препратка към европейски стандарт или — при липса на такъв — национален стандарт, възлагащите органи следва да разглеждат направените оферти въз основа на еквивалентни условия. […]

[…]

[…]

(92) При оценяването на най-доброто съотношение качество/цена възлагащите органи следва да определят икономическите и качествените критерии, свързани с предмета на поръчката, които ще използват за тази цел. Тези критерии следва съответно да позволяват извършването на сравнителна оценка на нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, предвид предмета на поръчката, както е определен в техническите спецификации. […]

[…]“.

4 Съгласно член 1 („Предмет и обхват“), параграф 2 от тази директива:

„По смисъла на настоящата директива „обществена поръчка“ е придобиването от страна на един или няколко възлагащи органа посредством договор за обществена поръчка на строителство, доставки или услуги от икономически оператори, избрани от тях, без значение дали строителството, доставките или услугите са предназначени за обществени цели“.

5 Член 18 („Принципи на обществените поръчки“), параграф 1 от посочената директива гласи:

„Възлагащите органи третират икономическите оператори при условията на равнопоставеност и без да ги дискриминират, и действат по прозрачен и пропорционален начин.

Обществените поръчки не трябва да се подготвят с цел изключването им от обхвата на настоящата директива или изкуствено ограничаване на конкуренцията. Приема се, че има изкуствено ограничаване на конкуренцията, когато обществената поръчка е подготвена с цел да се даде неоправдано предимство на определени икономически оператори или те да се поставят в неизгодно положение“.

6 Съгласно член 42 („Технически спецификации“) от същата директива:

„1. Техническите спецификации, определени в приложение VII, точка 1, се посочват в документацията за обществената поръчка. В техническите спецификации се определят необходимите характеристики на строителството, услугата или доставката.

Тези характеристики могат да се отнасят и до специфичния процес или метод за производство или предоставяне на заявеното строителство, доставки или услуги, или до специфичен процес на друг етап от жизнения им цикъл, дори когато тези фактори не са част от съществените им характеристики, при условие че са свързани с предмета на поръчката и са пропорционални на нейната стойност и цели.

[…]

2. Техническите спецификации трябва да осигуряват равен достъп на икономическите оператори до процедурата за възлагане на обществената поръчка и да не водят до

създаване на необосновани пречки пред възлагането на обществената поръчка в условията на конкуренция.

3. Без да се засягат задължителните национални технически правила, доколкото те съответстват на правото на Съюза, техническите спецификации се определят по един от следните начини:

а) посредством изисквания за работните характеристики или функционални[…] изисквания, включително екологичните характеристики, при условие че параметрите са достатъчно точно определени, за да позволят на оферентите да определят предмета на поръчката, а на възлагащите органи — да възложат поръчката;

б) чрез препратка към техническите спецификации и в ред по тяхното предимство — [към] национални стандарти, които транспонират европейски стандарти, европейски технически оценки, общи технически спецификации, международни стандарти, други технически еталони, установени от европейски органи по стандартизация, или когато няма такива — чрез препратка към националните стандарти, националните технически одобрения или националните технически спецификации, отнасящи се до проектирането, метода на изчисление и изпълнение на строителството, както и до използването на доставките; при всяка препратка се добавят думите „или еквивалентно(и)“;

в) по отношение на изискванията за работните характеристики или функционалните изисквания, посочени в буква а) — с препратка към техническите спецификации, посочени в буква б), като средство да се въведе презумпция за съответствие с тези изисквания за работните характеристики или функционални изисквания;

г) чрез препратка към техническите спецификации, посочени в буква б), за едни характеристики, а за други — чрез препратка към изискванията за работните характеристики или функционалните изисквания, посочени в буква а).

4. Освен ако това не е обосновано от предмета на поръчката, техническите спецификации не могат да посочват конкретен модел или източник, или специфичен процес, който характеризира продуктите или услугите, предлагани от конкретен икономически оператор, нито търговска марка, патент, тип или конкретен произход или производство, което би довело до облагодетелстване или отстраняване на някои предприятия или някои продукти. Подобно посочване се разрешава в изключителни случаи, когато е невъзможно предметът на поръчката да се опише достатъчно точно и разбираемо съгласно параграф 3. Към това посочване се добавят думите „или еквивалентно(и)“.

[…]“.

7 Приложение VII („Определяне на някои технически спецификации“) към Директива 2014/24 предвижда:

„За целите на настоящата директива:

1) „Технически спецификации“ означава […]:

a) при обществени поръчки за строителство — всички технически предписания, които се съдържат по-специално в документацията за обществената поръчка, определящи изискваните характеристики на материалите, стоките или консумативите така, че да отговарят на предвидената от възлагащия орган употреба; тези характеристики трябва да включват ниво на изпълнение спрямо изискванията за опазване на околната среда и климата, проектиране, което да отговаря на всички изисквания (включително достъп за хора с увреждания) и оценяване на съответствието, работни характеристики, безопасност или размери, включително процедурите относно осигуряването на качеството, терминология, символи, изпитване и методи на изпитване, опаковане, маркиране и етикетиране, инструкции за употреба и производствени процеси и методи на всеки етап от жизнения цикъл на строителните работи. Характеристиките включват и правила за проектиране и ценообразуване, условия за изпитване, инспекция и приемане на строителство и методи или технологии на строителство, както и всички други технически условия, които възлагащият орган може да наложи съгласно общи или специални нормативни актове, по отношение на завършено строителство и материалите или частите, включени в него;

[…]“.

Белгийското право

8 Член 4, първа алинея от Wet inzake overheidsopdrachten (Закон за обществените поръчки) от 17 юни 2016 г. (Belgisch Staatsblad, 14 юли 2016 г., стр. 44219) предвижда:

„Възложителите третират икономическите оператори при условията на равнопоставеност и без да ги дискриминират, и действат по прозрачен и пропорционален начин“.

9 Член 5, параграф 1 от този закон има следния текст:

„Възложителят не може да подготвя обществените поръчки с цел изключването им от обхвата на настоящия закон или изкуствено ограничаване на конкуренцията. Приема се, че има изкуствено ограничаване на конкуренцията, когато поръчката е подготвена с цел да се даде неоправдано предимство на определени икономически оператори или те да се поставят в неизгодно положение.

[…]“.

10 Член 53, параграфи 2—4 от посочения закон гласи:

„2. Техническите спецификации трябва да осигуряват равен достъп на икономическите оператори до процедурата за възлагане на обществената поръчка и да не създават необосновани пречки пред възлагането на обществената поръчка в условията на конкуренция.

3. Без да се засягат задължителните национални технически правила, доколкото те съответстват на правото на Съюза, техническите спецификации се определят по един от следните начини:

1° чрез посочване на работните характеристики или функционалните изисквания, включително екологичните, при условие че те са достатъчно точно определени, за да позволят на оферентите да установят предмета на поръчката, а на възлагащите органи — да възложат поръчката;

2° чрез посочване на техническите спецификации и в ред по тяхното предимство — на националните стандарти, които въвеждат европейски стандарти, на европейските технически оценки, на общите технически спецификации, на международните стандарти, на другите технически еталони, установени от европейски органи по стандартизация, или, когато няма такива, на националните стандарти, на националните технически одобрения или на националните технически спецификации, отнасящи се до проектирането, метода на изчисление и изпълнението на строителството, както и до използването на доставките; при всяко посочване се добавят думите „или еквивалентно(и)“;

3° чрез определяне на работни характеристики или функционални изисквания по точка 1° посредством препратка към спецификациите по точка 2°, посочването на които се приема за постигане на съответствие с тези работни характеристики или функционални изисквания;

4° чрез посочване на спецификациите по точка 2° за част от характеристиките, а за други — чрез посочване на работните характеристики или функционалните изисквания по точка 1°.

4. Техническите спецификации не могат да посочват конкретен модел, източник или специфичен процес, който характеризира продуктите или услугите, предлагани от конкретен икономически оператор, нито търговска марка, патент, тип или конкретен произход или производство, което би довело до облагодетелстване или елиминиране на някои предприятия или някои продукти.

По изключение се допуска подобно посочване:

1° когато е невъзможно предметът на поръчката да се опише достатъчно точно и разбираемо по реда на параграф 3;

2° когато то е обосновано от предмета на поръчката.

В хипотезата по алинея 2, точка 1° посочването се допълва с думите „или еквивалентно(и)“.

[…]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

11 Fluvius е учредено по белгийското право дружество, което отговаря във Фламандския регион за изграждането, управлението и поддръжката на редица комунално-битови мрежи, включително канализационната мрежа.

12 В публикуваните от него обявления за обществени поръчки за изграждане или смяна на канализационни тръби Fluvius изисква за отвеждането на отпадъчни води да се използват каменинови тръби, а за отвеждането на дъждовни води — бетонови. Използването на други материали се разрешава само при особени технически обстоятелства.

13 Като производител и доставчик на пластмасови канализационни тръби, DYKA смята, че изключването му от организираните от Fluvius процедури за възлагане на обществени поръчки е в нарушение на принципите за възлагане на обществена поръчка, закрепени в членове 4, 5 и 53 от Закона за обществените поръчки, които транспонират членове 18 и 42 от Директива 2014/24.

14 На 4 юни 2020 г. DYKA отправя покана до Fluvius да адаптира своите процедури за възлагане на обществени поръчки, така че пластмасовите канализационни тръби да могат да бъдат предлагани в рамките на тези процедури.

15 Освен това на 7 октомври 2020 г. DYKA иска от Fluvius да уточни в документацията за обществената поръчка за изграждане на канализация в община Беринген (Белгия) причините, поради които пластмасовите тръби са изключени от тази поръчка.

16 В отговора си от 15 октомври 2020 г. Fluvius потвърждава, че за отвеждането на отпадъчни води са допустими само камениновите тръби, а за отвеждането на дъждовни води — само бетоновите. То счита, че не трябва да мотивира допълнително този избор на материали.

17 DYKA сезира Ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (Стопански съд Гент, отделение Гент, Белгия), който е запитващата юрисдикция, с искане да задължи Fluvius да преустанови тази практика и да го осъди да изплати обезщетение.

18 Пред тази юрисдикция Fluvius поддържа, че е оправдано, по-специално от гледна точка на устойчивостта, да се предпочетат по подразбиране, тоест при липсата на особени технически обстоятелства, камениновите и бетоновите канализационни тръби. По същество то счита, че подобно изискване не е в нарушение на принципите, прогласени в членове 18 и 42 от Директива 2014/24.

19 Запитващата юрисдикция отбелязва, че видно от член 42 от Директива 2014/24, техническите спецификации трябва да бъдат изготвени така, че да се избегне изкуствено ограничаване на конкуренцията. Както следвало от член 42, параграф 3 във връзка със съображение 74 от тази директива, определянето на технически спецификации чрез посочване на работни характеристики и функционални изисквания по принцип позволявало да се постигне най-добре целта за осигуряване на възможност за конкуренция.

20 Тази юрисдикция не изключва възможността член 42, параграф 3 от Директива 2014/24 да трябва да се тълкува в смисъл, че възлагащият орган е длъжен да определи техническите спецификации по един от начините, изброени в тази разпоредба. Изглеждало обаче, че използваният от Fluvius подход, а именно посочването на камениновите или бетоновите

тръби, не може да бъде отнесен към нито един от тези начини и освен това имал за последица отстраняването на някои предприятия или някои продукти, което би могло да попадне в обхвата на забраната по член 42, параграф 4 от тази директива. Поради това би могло да се окаже, че принципите, прогласени в член 18, параграф 1 и член 42, параграф 2 от посочената директива, са нарушени.

21 При тези обстоятелства Ondernemingsrechtbank Gent Afdeling Gent (Стопански съд Гент, отделение Гент) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 42, параграф 3 от Директива [2014/24] да се тълкува в смисъл, че съдържащото се в него изброяване на начините за определяне на техническите спецификации е изчерпателно и че следователно възлагащият орган е длъжен да определя техническите спецификации за обществените си поръчки по един от посочените в тази разпоредба начини?

2) Трябва ли член 42, параграф 4 от Директива [2014/24] да се тълкува в смисъл, че посочването в техническите спецификации на обществена поръчка на каменинови и бетонови канализационни тръби (в зависимост от конкретната канализационна система) следва да се счита за едно или повече от изброените в тази разпоредба посочвания, като например на определен тип тръби или начин на производството им?

3) Трябва ли член 42, параграф 4 от Директива [2014/24] да се тълкува в смисъл, че посочването в техническите спецификации на обществена поръчка на определен продукт, като например на каменинови и бетонови канализационни тръби (в зависимост от конкретната канализационна система), представлява посочване на специфични технически решения, което води до предвидения в тази разпоредба резултат (а именно „до облагодетелстване или отстраняване на някои предприятия или някои продукти“), тъй като поради това посочване предприятията, които предлагат алтернативни на този продукт решения, са изначално изключени и съответно поставени в неизгодно положение, макар и различни конкурентни предприятия да предлагат този продукт, или че е необходимо да не съществува никаква конкуренция по отношение на този продукт, като например по отношение на камениновите и бетоновите канализационни тръби (в зависимост от конкретната канализационна система), и че следователно наличието на такъв резултат може да се твърди само ако продуктът е характерен за определено предприятие, което единствено го предлага на пазара?

4) Трябва ли член 42, параграф 2 от Директива [2014/24] да се тълкува в смисъл, че установено нарушение на член 42, параграф 3 от Директива [2014/24] и/или на член 42, параграф 4 от Директива [2014/24] поради съдържащи се в техническите спецификации на обществените поръчки незаконосъобразни посочвания (например посочване на каменинови и бетонови канализационни тръби (в зависимост от конкретната канализационна система) предполага също и нарушение на член 42, параграф 2 от Директива [2014/24] и на свързания с него член 18, параграф 1 от Директива [2014/24]?“.

По преюдициалните въпроси

Предварителни бележки

22 Като начало следва да се отбележи, че в писменото си становище Европейската комисия се задава въпроса коя е приложимата директива.

23 Следва да се припомни, че преюдициалните въпроси трябва да се разглеждат в светлината на всички разпоредби на Договорите и на вторичното право, които могат да имат значение за поставения проблем. Поради това обстоятелството, че запитващата юрисдикция е формулирала въпроса си, като е посочила някои разпоредби от правото на Съюза, не е пречка Съдът да ѝ даде всички насоки за тълкуване, които могат да ѝ бъдат полезни за решаването на делото, с което е сезирана, независимо дали тази юрисдикция е посочила съответните разпоредби в изложението на своите въпроси (решение от 16 юни 2022 г., Община Разлог, C-376/21, EU:C:2022:472, т. 51 и цитираната съдебна практика).

24 Fluvius отговаря за изграждането, управлението и поддръжката на канализационните мрежи. По общо правило строителните работи, свързани с тази дейност, се уреждат от Директива 2014/24 по силата на член 1, параграф 2 от нея.

25 Член 10, параграф 1 от Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 243) предвижда обаче, че тя обхваща дейностите, свързани с преноса и разпределението на питейна вода или със снабдяване с питейна вода. В това отношение в член 10, параграф 2, буква б) от Директива 2014/25 се уточнява, че в приложното поле на тази директива попадат и договорите за поръчка или конкурсите за проект, които са възлагани или организирани от възложители, извършващи дейност по параграф 1 от този член 10, и които са свързани с отвеждането или пречистването на отпадъчни води.

26 От преюдициалното запитване не личи дали в качеството си на възлагащ орган Fluvius извършва дейност, свързана с преноса и разпределението на питейна вода или със снабдяването с питейна вода. В съдебното заседание обаче Fluvius, подкрепено в това отношение от Комисията и DYKA, заявява, че не действа в тази област. Става ясно съответно, че приложима в случая е Директива 2014/24, освен ако запитващата юрисдикция не установи друго.

27 При всяко положение, следва да се отбележи, че разпоредбите, които в Директива 2014/24 и в Директива 2014/25 уреждат техническите спецификации, са по същество едни и същи.

По първия въпрос

28 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 42, параграф 3 от Директива 2014/24 трябва да се тълкува в смисъл, че изброяването в тази разпоредба на методите за определяне на техническите спецификации е изчерпателно.

29 В това отношение следва да се отбележи, че съгласно член 42, параграф 3 от Директива 2014/24 техническите спецификации се определят, в съответствие с буква а) от тази разпоредба, посредством изисквания за работните характеристики или функционални изисквания, или, в съответствие с буква б) от посочената разпоредба, чрез препратка към техническите спецификации и в ред по тяхното предимство — към национални стандарти, които транспонират европейски стандарти, европейски технически оценки, общи технически спецификации, международни стандарти, други технически еталони, установени от европейски органи по стандартизация, или когато няма такива — чрез препратка към националните стандарти, националните технически одобрения или националните технически спецификации, отнасящи се до проектирането, метода на изчисление и изпълнението на строителството, или още, в съответствие с букви в) или г) от същата разпоредба, чрез комбинация на тези два метода. Няма йерархия между изброените в член 42, параграф 3, букви а)—г) методи за определяне на техническите спецификации (вж. в този смисъл решение от 25 октомври 2018 г., Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, т. 26 и 28).

30 Както следва от израза „техническите спецификации се определят по един от следните начини“, който предшества тези букви а)—г), възлагащият орган трябва да определи техническите спецификации в съответствие с една от посочените точки, а не по друг метод. Следователно, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 44 от заключението си, член 42, параграф 3 от Директива 2014/24 трябва да се разбира в смисъл, че изброява изчерпателно методите за определяне на техническите спецификации, които трябва да се съдържат в документацията за обществената поръчка. Всъщност, ако искаше да допусне допълнителни методи, законодателят на Съюза щеше да изрази волята си, използвайки формулировка в този смисъл, като например „могат да се определят“.

31 Това тълкуване не се опровергава от уточнението в началото на член 42, параграф 3 от Директива 2014/24, че тази разпоредба „[не] засяга[…] задължителните национални технически правила, доколкото те съответстват на правото на Съюза“. При наличието на национални технически правила това уточнение несъмнено може да доведе до положения, при които възлагащите органи могат да се отклонят от правилото по член 42, параграф 3, но само по себе си то не променя смисъла на това правило. Когато, както в случая, не се посочва „задължително национално техническо правило“, техническите спецификации трябва, без да се засяга член 42, параграф 4 от тази директива, да се определят по един от методите по букви а)—г) от член 42, параграф 3.

32 Въпросното тълкуване не се опровергава и от посочването в член 42, параграф 4, второ изречение от Директива 2014/24, че са възможни случаи, „когато е невъзможно предметът на поръчката да се опише достатъчно точно и разбираемо съгласно параграф 3“ на този член 42.

33 Съгласно член 42, параграф 4, второ и трето изречение от тази директива в такива случаи възлагащият орган може по изключение да посочи конкретен модел, източник или специфичен процес или пък друг конкретен елемент, споменат в член 42, параграф 4, първо изречение, добавяйки съответно думите „или еквивалентно(и)“.

34 Когато се прилага това изключение, поради невъзможността предметът на поръчката да се опише достатъчно точно и разбираемо съгласно член 42, параграф 3 от Директива 2014/24, възлагащият орган може да включи в техническите спецификации елементи, чието посочване по принцип е забранено с член 42, параграф 4, първо изречение от тази директива, стига съответно да добави думите „или еквивалентно(и)“.

35 Освен това, доколкото в член 42, параграф 4, първо изречение от Директива 2014/24 се уточнява, че забраната на изброените в него посочвания не важи, когато съответното посочване е обосновано от предмета на поръчката, следва да се приеме, че тази хипотеза, подобно на хипотезата, предвидена в член 42, параграф 4, второ изречение и посочена в точки 32—34 от настоящото решение, представлява изключение от правилото, че се прилагат само изброените в член 42, параграф 3 от тази директива методи за определяне на техническите спецификации.

36 При това положение, извън хипотезите по член 42, параграф 4 от Директива 2014/24 и при липсата на задължителни национални технически правила по смисъла на параграф 3 от посочения член 42, списъкът с изброените в член 42, параграф 3, букви а)—г) от същата директива методи за определяне на техническите спецификации трябва да се счита за изчерпателен.

37 Както следва от всички изложени по-горе съображения, посоченото в точка 30 от настоящото решение тълкуване, което ясно произтича от израза „се определят по един от следните начини“, съдържащ се в член 42, параграф 3 от Директива 2014/24, е приложимо по принцип, а именно при съобразяване с уточнението в началото на тази разпоредба, от една страна, и уточненията в член 42, параграф 4 от тази директива, от друга страна. Допълнително изследване на обхвата на посочения член 42, параграф 3 не е необходимо, предвид постоянната практика на Съда, съгласно която, когато смисълът на съответната разпоредба от правото на Съюза следва недвусмислено от самия ѝ текст, Съдът не може да се отклонява от този смисъл (решение от 4 октомври 2024 г., Агенция по вписванията, C-200/23, EU:C:2024:827, т. 56 и цитираната съдебна практика).

38 Ето защо на първия поставен въпрос следва да се отговори, че член 42, параграф 3 от Директива 2014/24 трябва да се тълкува в смисъл, че изброяването в тази разпоредба на методите за определяне на техническите спецификации е изчерпателно, без да се засягат задължителните национални технически правила, които съответстват на правото на Съюза, по смисъла на посочената разпоредба, и без да се засяга член 42, параграф 4 от тази директива.

По втория и третия въпрос

39 С втория и третия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 42, параграф 4 от Директива 2014/24 трябва да се тълкува в смисъл, че в техническите спецификации на обществена поръчка за строителство възлагащите органи могат да уточняват от какви материали трябва да са предлаганите от оферентите продукти.

40 В това отношение веднага следва да се отбележи, че в процедурата за възлагане на обществена поръчка за строителство целта на определянето на техническите спецификации съгласно член 42, параграф 1 от Директива 2014/24 е да се очертаят

„необходимите характеристики на строителството“. Доколкото определят тези характеристики, техническите спецификации очертават, както следва от съображение 92 от тази директива, самия предмет на обществената поръчка.

41 В съответствие с точка 1, буква а) от приложение VII към посочената директива част от тези спецификации могат в частност да са изискваните характеристики на „стоките или консумативите[,] така [че същите] да отговарят на предвидената от възлагащия орган употреба“. Тези характеристики включват по-специално всички „технически условия, които възлагащият орган може да наложи съгласно общи или специални нормативни актове, по отношение на завършено строителство и материалите или частите, включени в него“.

42 Възлагащите органи действително разполагат с широка свобода на преценка по този въпрос, която е оправдана поради факта, че те са най-наясно с оборудването, от което имат нужда, и с изискванията, които трябва да бъдат изпълнени, за да се постигнат желаните резултати, но Директива 2014/24 все пак въвежда някои ограничения, които тези органи трябва да спазват. Последните трябва в съответствие с член 42, параграф 2 във връзка с член 18, параграф 1 от Директива 2014/24 да следят за това техническите спецификации да осигуряват равен достъп на икономическите оператори до процедурите за възлагане на обществени поръчки и да не създават необосновани пречки пред възлагането на обществените поръчки в условията на конкуренция (вж. в този смисъл решение от 25 октомври 2018 г., Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, т. 29—33).

43 В същия ред на мисли, в съображение 74 от тази директива се посочва, че техническите спецификации, определяни с оглед на възлагането на дадена обществена поръчка, трябва да осигуряват възможност за конкуренция при тази поръчка и съответно да позволяват представянето на оферти, които отразяват по-специално разнообразието от технически решения на пазара (вж. в този смисъл решения от 25 октомври 2018 г., Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, т. 36, и от 24 октомври 2024 г., Община Плевен, C-513/23, EU:C:2024:917, т. 36).

44 В същото съображение 74 се уточнява, че определянето на технически спецификации чрез посочване на изискванията за работни характеристики и на функционалните изисквания по принцип позволява да се постигне по възможно най-добрия начин целта за осигуряване на конкуренция при обществените поръчки, и че следователно този метод на определяне, който насърчава иновациите в сферата на обществените поръчки, следва да се използва възможно най-широко.

45 Този начин на определяне на техническите спецификации, посочен в член 42, параграф 3, буква а) от Директива 2014/24, всъщност позволява на всеки икономически оператор, чиито продукти отговарят на заложените от възлагащия орган работни характеристики и функционални изисквания, да подаде оферта, независимо по-специално от процеса, който използва за производството на продуктите си, и от материала, от който същите са съставени.

46 За да може методът на определяне по член 42, параграф 3, буква б) от Директива 2014/24 също да осигурява подходяща възможност за конкуренцията, законодателят на Съюза е изискал определяните по този метод технически спецификации да съдържат и думите „или еквивалентно(и)“.

47 Тъй като съответно е гарантирана с прилагането на един от методите по член 42, параграф 3, букви а) и б) от Директива 2014/24, възможността за конкуренция е гарантирана и в хипотезите по член 42, параграф 3, букви в) и г) от същата, при които става въпрос за комбинация от тези два метода.

48 За сметка на това посочването в техническите спецификации на „конкретен модел или източник, или специфичен процес, който характеризира продуктите или услугите, предлагани от конкретен икономически оператор“, или на „търговска марка, патент, тип или конкретен произход или производство, което би довело до облагодетелстване или отстраняване на някои предприятия или някои продукти“, по принцип е забранено по силата на член 42, параграф 4 от тази директива.

49 Всъщност подобно посочване, което далеч не допринася за осигуряването на възможност за конкуренция при обществените поръчки, води до нейното ограничаване.

50 По изключение обаче възлагащият орган може да включи в съдържащата техническите спецификации документация за поръчката препратка съгласно член 42, параграф 4 от Директива 2014/24, когато, както по същество предвижда второто изречение от тази разпоредба, работните характеристики или функционалните изисквания, посочени в съответствие с член 42, параграф 3, буква а) от тази директива, или спецификациите, посочени в съответствие с член 42, параграф 3, буква б) от нея, или комбинация от двете сами по себе си не позволяват да се опише достатъчно точно и разбираемо предметът на поръчката. В такъв случай съгласно член 42, параграф 4, трето изречение от същата директива възлагащият орган трябва да добави думите „или еквивалентно(и)“.

51 Освен това, както следва от израза „[о]свен ако това не е обосновано от предмета на поръчката“, съдържащ се в първото изречение на член 42, параграф 4 от Директива 2014/24, посочванията съгласно тази разпоредба са допустими и когато са оправдани от гледна точка на предмета на поръчката. Предвид мястото си в началото на този параграф 4 и употребата на израза „освен ако“, тази хипотеза, която е различна от хипотезата по член 42, параграф 4, второ изречение, трябва да се разбира като обстоятелство, което позволява на възлагащия орган да изключи самата приложимост на нормативното съдържание на този параграф 4, който в първото си изречение съдържа принципната забрана, във второто изречение — изключението от тази забрана, а в третото изречение — изискването при приложимост на това изключение да се добавят думите „или еквивалентно(и)“.

52 Следователно, когато е обосновано от предмета на поръчката, посочване като това по член 42, параграф 4 от Директива 2014/24 може да бъде включено в техническите спецификации, без да се прилагат забраната, установена в първото изречение от тази разпоредба, или условията, предвидени във второто и третото изречение от нея.

53 Тази хипотеза, визирана с израза „[о]свен ако това не е обосновано от предмета на поръчката“, трябва — тъй като иначе би било застрашено постигането на целта за осигуряване на възможност за конкуренция при обществените поръчки — да се тълкува стеснително, като обхващаща само случаите, когато поради предмета на поръчката неизбежно се налага изискването да се използва продукт от конкретен тип, с конкретен произход или дори от определена марка, или получен въз основа на определен патент или на определен производствен процес.

54 С оглед на всички направени по-горе уточнения относно обхвата на член 42 от Директива 2014/24, запитващата юрисдикция следва да прецени дали Fluvius може или не да ограничи — посредством техническите спецификации, които определя с оглед на възлагането на обществени поръчки за канализационни работи — тези обществени поръчки само до кръга от икономически оператори, които доставят каменинови канализационни тръби за отвеждането на отпадъчни води и бетонови тръби за отвеждането на дъждовни води.

55 Макар единствено запитващата юрисдикция да е компетентна да приложи установените в този член 42 правила, така както те са тълкувани от Съда, последният все пак може да даде указания във връзка с това в каква степен тези правила могат да се приложат към изискване като процесното да се използват „каменинови“ и „бетонови“ тръби.

56 В това отношение следва да се посочи, първо, че материалът, от който е съставен даден продукт, не може да се квалифицира като „работна характеристика“ или „функционално изискване“ по смисъла на член 42, параграф 3, буква а) от Директива 2014/24. Всъщност, макар да може да подобри работните характеристики на даден продукт или годността му да изпълнява функционално изискване, съответният материал сам по себе си не представлява „работна характеристика“ или „функционално изискване“.

57 В случай като разглеждания в главното производство, при който в съответния икономически сектор съществуват продукти, различаващи се според своето изработване, и по-специално според своя материал, изискването да се използват продукти от определен материал, трябва, както отбелязва генералният адвокат в точки 72 и 73 от заключението си, да се квалифицира като посочване на „тип“ или „конкретно производство“, водещо „до облагодетелстване или отстраняване на някои предприятия или някои продукти“ по смисъла на член 42, параграф 4, първо изречение от Директива 2014/24, след като това посочване води до отстраняване на предприятията, доставящи продукти от материал, различен от изисквания.

58 Второ, важно е да се посочи, че в съдебното заседание Fluvius заявява в отговор на поставен от Съда въпрос, че в процесната техническа спецификация, предвиждаща тръбите за отвеждането на отпадъчни води да са каменинови, а тези за отвеждането на дъждовни води — бетонови, не е добавило думите „или еквивалентно(и)“.

59 Ако това е така, което е задача на запитващата юрисдикция да провери, би следвало да се приеме — без да е необходимо да се проверява в съответствие с член 42, параграф 3 от Директива 2014/24 дали е възможно да се опише достатъчно точно и разбираемо предметът на всяка процесна поръчка — че Fluvius не може надлежно да се позове на изключението по член 53, параграф 4, втора алинея, точка 1° от Закона за обществените поръчки, транспониращ в белгийското право член 42, параграф 4, второ изречение от тази директива, тъй като не е изпълнено изискването, формулирано в третото изречение от посочения член 42, параграф 4, транспонирано в белгийското право с член 53, параграф 4, трета алинея от този закон.

60 Трето, що се отнася до хипотезата в началото на член 42, параграф 4 от Директива 2014/24 — която хипотеза е тълкувана в точки 51—53 от настоящото решение и е транспонирана в белгийското право с член 53, параграф 4, втора алинея, точка 2° от посочения закон — следва да се приеме, че изискването за обществена поръчка или за част от нея да се използва определен материал, може неизбежно да се налага поради предмета на

поръчката, когато се дължи на търсената от възлагащия орган естетика или на необходимостта даден строеж да съответства на околната среда или когато с оглед на работна характеристика или функционално изискване, определени в приложение на член 42, параграф 3, буква а) от тази директива, е задължително да се използват продукти от този материал. Всъщност в такива случаи не е мислима никаква алтернатива, основана на различно техническо решение.

61 Извън хипотезите, когато поради предмета на поръчката неизбежно се налага използването на даден материал, възлагащият орган не може, без да добави думите „или еквивалентно(и)“, да изисква използването на конкретен материал. При това положение в рамките на техническите спецификации той трябва да се въздържа от налагането на употребата на определен материал, било като не споменава такъв материал в документацията за поръчката, било като посочи един или няколко материала, добавяйки същевременно думите „или еквивалентно(и)“. Така в съответствие с преследваната с Директива 2014/24 цел да се осигури възможност за конкуренция, възлагащият орган ще трябва да прилага възлагателните критерии към различни оферти, които могат да включват както оферти, предлагащи продукти от материали, обичайно използвани в съответния сектор, така и оферти, предлагащи продукти от по-малко обичайни, дори иновативни материали. По този начин възлагащият орган дава възможност на заинтересованите икономически оператори да докажат еквивалентността на такива материали.

62 С оглед на гореизложеното на втория и третия въпрос следва да се отговори, че член 42, параграф 4 от Директива 2014/24 трябва да се тълкува в смисъл, че в техническите спецификации на обществена поръчка за строителство възлагащите органи не могат, без да добавят думите „или еквивалентно(и)“, да уточняват от какви материали трябва да са предлаганите от оферентите продукти, освен ако поради предмета на поръчката не се налага неизбежно използването на определен материал и не е мислима никаква алтернатива, основана на различно техническо решение.

По четвъртия въпрос

63 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 42, параграф 2 във връзка с член 18, параграф 1 от Директива 2014/24 трябва да се тълкува в смисъл, че посоченото в последната разпоредба задължение за осигуряване на равен достъп на икономическите оператори до процедурите за възлагане на обществени поръчки и посочената в същата разпоредба забрана за създаването на необосновани пречки пред възлагането на обществените поръчки в условията на конкуренция непременно са нарушени, когато възлагащият орган отстранява някои предприятия или някои продукти чрез техническа спецификация, несъвместима с правилата по член 42, параграфи 3 и 4 от тази директива.

64 От текста на член 42, параграф 2 от Директива 2014/24 недвусмислено следва, че с тази разпоредба се повтарят, що се отнася до определянето на техническите спецификации, някои от правилата по член 18, параграф 1 от тази директива, а именно, от една страна, задължението за третиране на икономическите оператори при условията на равнопоставеност и от друга страна, забраната за изкуствено ограничаване на конкуренцията (вж. в този смисъл решение от 25 октомври 2018 г., Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, т. 32 и 33).

65 Това съдържание на член 42, параграф 2 от Директива 2014/24 на свой ред е конкретизирано в параграфи 3 и 4 от този член 42. Както следва от анализа на първия, втория и третия преюдициален въпрос, тези параграфи също се основават, видно от съображение 74 от Директива 2014/24, на въпросното задължение и на въпросната забрана.

66 Следователно, когато някои предприятия или някои продукти са изключени поради техническа спецификация, която е несъвместима с правилата по член 42, параграфи 3 и 4 от Директива 2014/24, с изключването им неминуемо се нарушава задължението по член 42, параграф 2 да се гарантира, че техническите спецификации осигуряват равен достъп до възлагателната процедура и не ограничават неоправдано конкуренцията.

67 Следователно на четвъртия поставен въпрос следва да се отговори, че член 42, параграф 2 във връзка с член 18, параграф 1 от Директива 2014/24 трябва да се тълкува в смисъл, че посоченото в последната разпоредба задължение за осигуряване на равен достъп на икономическите оператори до процедурите за възлагане на обществени поръчки и посочената в същата разпоредба забрана за създаването на необосновани пречки пред възлагането на обществените поръчки в условията на конкуренция непременно са нарушени, когато възлагащият орган отстранява някои предприятия или някои продукти чрез техническа спецификация, несъвместима с правилата по член 42, параграфи 3 и 4 от тази директива.

По съдебните разноски

68 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) **Член 42, параграф 3 от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО**

трябва да се тълкува в смисъл, че

изброяването в тази разпоредба на методите за определяне на техническите спецификации е изчерпателно, без да се засягат задължителните национални технически правила, които съответстват на правото на Съюза, по смисъла на посочената разпоредба, и без да се засяга член 42, параграф 4 от тази директива.

2) **Член 42, параграф 4 от Директива 2014/24**

трябва да се тълкува в смисъл, че

в техническите спецификации на обществена поръчка за строителство възлагащите органи не могат, без да добавят думите „или еквивалентно(и)“, да уточняват от какви материали трябва да са предлаганите от оферентите

продукти, освен ако поради предмета на поръчката не се налага неизбежно използването на определен материал и не е мислима никаква алтернатива, основана на различно техническо решение.

3) Член 42, параграф 2 във връзка с член 18, параграф 1 от Директива 2014/24

трябва да се тълкува в смисъл, че

посоченото в последната разпоредба задължение за осигуряване на равен достъп на икономическите оператори до процедурите за възлагане на обществени поръчки и посочената в същата разпоредба забрана за създаването на необосновани пречки пред възлагането на обществените поръчки в условията на конкуренция непременно са нарушени, когато възлагащият орган отстранява някои предприятия или някои продукти чрез техническа спецификация, несъвместима с правилата по член 42, параграфи 3 и 4 от тази директива.

Подписи