Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 16. januarja 2025 *

„Predhodno odločanje – Oddaja javnih naročil gradenj – Direktiva 2014/24/EU – Člen 42 – Tehnične specifikacije – Določitev – Izčrpnost seznama iz člena 42(3) – Javni razpis, s katerim se zahteva izvedba gradnje kanalizacije s cevmi iz kremenaste gline ali iz betona – Izključitev plastičnih cevi – Člen 42(4) – Sklicevanje na določen tip ali proizvodnjo – Primeri, v katerih se pri sklicevanju navedeta tudi besedi ‚ali enakovredni‘“

V zadevi C-424/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (gospodarsko sodišče v Gentu, oddelek v Gentu, Belgija) z odločbo z dne 28. junija 2023, ki je na Sodišče prispela 11. julija 2023, v postopku

**DYKA Plastics NV**

proti

**Fluvius System Operator CV,**

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji predsednika četrtega senata, C. Lycourgos (poročevalec), predsednik tretjega senata, S. Rodin, D. Gratsias, sodnika, in O. Spineanu-Matei, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodna tajnica: A. Lamote, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. maja 2024,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

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

– za češko vlado L. Halajová, M. Smolek in J. Vláčil, agenti,

* Jezik postopka: nizozemščina.

– za avstrijsko vlado J. Schmoll in C. Pesendorfer, agentki,

– za Evropsko komisijo G. Gattinara in G. Wils, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 12. septembra 2024

izreka naslednjo

**Sodbo**

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 42 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).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo DYKA Plastics NV (v nadaljevanju: DYKA) in družbo Fluvius System Operator CV (v nadaljevanju: Fluvius), ker je slednja oddala javna naročila gradnje kanalizacije, v okviru katerih se zahteva uporaba kanalizacijskih cevi iz kremenaste gline in iz betona.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

3 V uvodnih izjavah 74 in 92 Direktive 2014/24 je navedeno:

„(74) Tehnične specifikacije, ki jih pripravijo javni naročniki, morajo omogočati odprtost javnih naročil konkurenci in zmožnost doseganja ciljev glede trajnosti. Zato bi bilo treba omogočiti predložitev ponudb, iz katerih je razvidna raznolikost tehničnih rešitev, standardov in tehničnih specifikacij na trgu, tudi tistih, oblikovanih na podlagi kriterijev glede delovanja, povezanih z življenjsko dobo in vzdržnostjo proizvodnega postopka gradenj, blaga in storitev.

Glede na to bi bilo treba tehnične specifikacije pripraviti tako, da se prepreči umetno omejevanje konkurence z zahtevami, ki dajejo prednost določenemu gospodarskemu subjektu z navajanjem ključnih značilnosti blaga, storitev ali gradenj, ki jih po navadi zagotavlja ta gospodarski subjekt. Tehnične specifikacije, pripravljene v smislu zahtev po funkcionalnosti in delovanju, na splošno omogočajo, da se ta cilj doseže na najboljši možni način. Zahteve po funkcionalnosti in delovanju so tudi ustrezen način za spodbujanje inovacij v javnem naročanju in bi jih bilo treba čim bolj uporabljati. Javni naročniki bi morali pri sklicevanju na evropski standard ali, če tega ni, na nacionalni standard upoštevati ponudbe, ki temeljijo na enakovrednih ureditvah. […]

[…]

[…]

(92) Javni naročniki bi morali pri ocenjevanju najboljšega razmerja med ceno in kakovostjo določiti ekonomska in kakovostna merila, povezana s predmetom naročila, ki jih bodo uporabili v ta namen. Ta merila bi torej morala omogočati primerjalno oceno ravni izvedbe, ki jo ponuja posamezni ponudnik, glede na predmet javnega naročila, kakor je opredeljeno v tehničnih specifikacijah. […]

[…]“

4 Člen 1(2) te direktive, naslovljen „Predmet urejanja in področje uporabe“, določa:

„Javno naročanje v smislu te direktive pomeni pridobitev gradenj, blaga ali storitev s pogodbo o izvedbi javnega naročila s strani enega ali več javnih naročnikov od gospodarskih subjektov, ki jih ti javni naročniki izberejo, ne glede na to, ali so gradnje, blago ali storitve predvidene za javni namen.“

5 Člen 18 navedene direktive, naslovljen „Načela javnega naročanja“, v odstavku 1 določa:

„Javni naročniki obravnavajo gospodarske subjekte enako in nediskriminatorno ter delujejo transparentno in sorazmerno.

Javno naročilo ni zasnovano z namenom, da se izključi iz področja uporabe te direktive ali da se umetno omeji konkurenca. Konkurenca se šteje za umetno omejeno, če je javno naročilo zasnovano z namenom, da neupravičeno zagotavlja boljšo oziroma slabšo obravnavo nekaterih gospodarskih subjektov.“

6 Člen 42 iste direktive, naslovljen „Tehnične specifikacije“, določa:

„1. Tehnične specifikacije iz točke 1 Priloge VII se navedejo v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. V tehnični specifikaciji so določene zahtevane značilnosti gradnje, storitve ali blaga.

Te značilnosti se lahko nanašajo tudi na točno določen postopek ali način proizvodnje ali zagotavljanja zahtevanih gradenj, blaga ali storitev ali na točno določen postopek za kakšno drugo fazo v njihovi življenjski dobi, tudi če takšni dejavniki fizično niso del njih, pod pogojem, da so povezane s predmetom javnega naročila ter sorazmerne z vrednostjo in cilji naročila.

[…]

2. Tehnične specifikacije zagotavljajo enakopraven dostop vseh gospodarskih subjektov do postopka javnega naročanja in neupravičeno ne ovirajo odpiranja naročil konkurenci.

3. Brez poseganja v zavezujoča nacionalna tehnična pravila, kolikor so skladna s pravom Unije, se tehnične specifikacije določijo na enega od naslednjih načinov:

(a) v smislu zahtev glede delovanja ali funkcionalnosti, vključno z okoljskimi značilnostmi, če so parametri dovolj natančni, da lahko ponudniki opredelijo predmet javnega naročila, javni naročniki pa oddajo javno naročilo;

(b) s sklicevanjem na tehnične specifikacije in po prednostnem vrstnem redu na nacionalne standarde, ki so prevzeti po evropskih standardih, evropske tehnične ocene, skupne tehnične specifikacije, mednarodne standarde, druge tehnične referenčne sisteme, ki jih določijo evropski organi za standardizacijo, ali, če teh ni, na nacionalne standarde, nacionalna

tehnična soglasja ali nacionalne tehnične specifikacije, povezane s projektiranjem, izračunom in izvedbo gradenj ter uporabo blaga; pri vsakem sklicevanju se navedeta tudi besedi ‚ali enakovredni‘;

(c) v smislu zahtev glede delovanja ali funkcionalnosti iz točke (a) s sklicevanjem na tehnične specifikacije iz točke (b) kot podlago za domnevo skladnosti s temi zahtevami glede delovanja ali funkcionalnosti;

(d) s sklicevanjem na tehnične specifikacije iz točke (b) za nekatere značilnosti ter s sklicevanjem na zahteve glede delovanja ali funkcionalnosti iz točke (a) za druge značilnosti.

4. Če tega ne upravičuje predmet javnega naročila, v tehničnih specifikacijah niso navedeni določena izdelava ali izvor ali določen postopek, značilen za proizvode ali storitve določenega gospodarskega subjekta, ali blagovne znamke, patenti, tipi ali določeno poreklo ali proizvodnja, če bi to dajalo prednost nekaterim podjetjem ali proizvodom oziroma bi bila nekatera podjetja ali proizvodi s tem izločeni. Take navedbe so izjemoma dovoljene, če ni mogoče dovolj natančno in razumljivo opisati predmeta pogodbe [naročila] v skladu z odstavkom 3. Te navedbe vsebujejo tudi besedi ‚ali enakovredni‘.

[…]“

7 V Prilogi VII k Direktivi 2014/24, naslovljeni „Opredelitev nekaterih tehničnih specifikacij“, je določeno:

„V tej direktivi:

1. ‚tehnične specifikacije‘ pomenijo […]:
   (a) v primeru javnih naročil gradenj skupek tehničnih predpisov, ki jih vsebuje zlasti dokumentacija v zvezi z oddajo javnega naročila in s katerimi so opredeljene zahtevane značilnosti materiala, proizvoda ali blaga, da ustreza uporabi, za katero jo potrebuje javni naročnik; te značilnosti vključujejo ravni okoljskih in podnebnih vplivov, zahteve v zvezi z oblikovanjem, prilagojenim vsem uporabnikom (vključno z dostopnostjo za invalide), ter ocenjevanje skladnosti, zahteve v zvezi z delovanjem, varnostjo ali dimenzijami, vključno s postopki zagotavljanja kakovosti, izrazoslovjem, simboli, preizkušanjem in preizkusnimi metodami, pakiranjem, označevanjem in uporabo znakov, navodili za uporabnike ter proizvodnimi postopki in metodami v posamezni fazi življenjske dobe gradenj; te značilnosti vključujejo tudi pravila glede načrtov in izračuna stroškov, pogoje za preizkušanje, inšpekcijske preglede in pogoje za prevzem gradenj ter konstrukcijske metode ali tehnike in vse druge tehnične pogoje, ki jih lahko v zvezi z dokončanimi gradnjami in materiali ali deli, ki jih vključujejo, predpiše javni naročnik v skladu s splošnimi ali posebnimi predpisi;

[…].“

### *Belgijsko pravo*

8 Člen 4 wet inzake overheidsopdrachten (zakon o javnem naročanju) z dne 17. junija 2016 (*Belgisch Staatsblad*, 14. julij 2016, str. 44219) v prvem odstavku določa:

„Naročniki obravnavajo gospodarske subjekte enako in nediskriminatorno ter delujejo transparentno in sorazmerno.“

9 Člen 5(1) tega zakona določa:

„Naročnik javnega naročila ne sme zasnovati z namenom, da se izključi s področja uporabe tega zakona ali da se umetno omeji konkurenca. Konkurenca se šteje za umetno omejeno, če je naročilo zasnovano z namenom, da neupravičeno zagotavlja boljšo oziroma slabšo obravnavo nekaterih gospodarskih subjektov.

[…]“

10 Člen 53, od (2) do (4), navedenega zakona določa:

„(2) Tehnične specifikacije zagotavljajo enakopraven dostop vseh gospodarskih subjektov do postopka javnega naročanja in ne smejo ustvarjati neupravičenih ovir za odpiranje naročil konkurenci.

(3) Brez poseganja v zavezujoča nacionalna tehnična pravila, kolikor so skladna s pravom Evropske unije, se tehnične specifikacije določijo na enega od naslednjih načinov:

1. bodisi v smislu zahtev glede delovanja ali funkcionalnosti, vključno z okoljskimi značilnostmi, če so te dovolj natančne, da lahko ponudniki opredelijo predmet javnega naročila, javni naročnik pa odda javno naročilo;

2. bodisi s sklicevanjem na tehnične specifikacije in po prednostnem vrstnem redu na nacionalne standarde, ki so prevzeti po evropskih standardih, na evropske tehnične ocene, skupne tehnične specifikacije, mednarodne standarde, druge tehnične referenčne sisteme, ki jih določijo evropski organi za standardizacijo, ali, če teh ni, na nacionalne standarde, nacionalna tehnična soglasja ali nacionalne tehnične specifikacije, povezane s projektiranjem, izračunom in izvedbo gradenj ter uporabo blaga. Pri vsakem sklicevanju se navedeta tudi besedi ‚ali enakovredni‘;

3. bodisi v smislu zahtev glede delovanja ali funkcionalnosti iz točke 1 s sklicevanjem na tehnične specifikacije iz točke 2 kot podlago za domnevo skladnosti s temi zahtevami glede delovanja ali funkcionalnosti;

4. bodisi s sklicevanjem na tehnične specifikacije iz točke 2 za nekatere značilnosti ter s sklicevanjem na zahteve glede delovanja ali funkcionalnosti iz točke 1 za druge značilnosti.

(4) V tehničnih specifikacijah se ne smejo navesti določena izdelava ali izvor ali določen postopek, značilen za proizvode ali storitve določenega gospodarskega subjekta, in sklicevanje na blagovno znamko, patent ali tip, ali na določeno poreklo ali proizvodnjo, če bi to dajalo prednost nekaterim podjetjem ali proizvodom oziroma bi bila nekatera podjetja ali proizvodi s tem izločeni.

Ta navedba ali to sklicevanje je izjemoma dovoljena le:

1. če ni mogoče dovolj natančno in razumljivo opisati predmeta naročila v skladu z odstavkom 3;

2. če to upravičuje predmet naročila.

V primerih iz točke 1 odstavka 2 se pri taki navedbi ali sklicevanju navedeta tudi besedi ‚ali enakovredni'.

[…]"

**Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

11 Družba Fluvius je družba belgijskega prava, ki je v Flandriji zadolžena za gradnjo, upravljanje in vzdrževanje več komunalnih omrežij, med drugim za kanalizacijska omrežja.

12 Družba Fluvius v objavah javnih razpisov za gradnjo ali nadomestitev cevovodov zahteva uporabo cevi iz kremenaste gline za sisteme odvajanja odpadnih vod in cevi iz betona za sisteme odvajanja meteornih vod. Uporaba drugih materialov je dovoljena le v posebnih tehničnih okoliščinah.

13 Družba DYKA kot proizvajalka in dobaviteljica plastičnih kanalizacijskih cevi meni, da so z njeno izločitvijo iz postopkov javnega naročanja, ki jih organizira družba Fluvius, kršena načela javnega naročanja, določena v členih 4, 5 in 53 zakona o javnem naročanju, s katerimi se izvajata člena 18 in 42 Direktive 2014/24.

14 Družba DYKA je 4. junija 2020 družbo Fluvius pozvala, naj svoje razpise prilagodi tako, da bi se lahko v okviru teh razpisov ponudile tudi plastične kanalizacijske cevi.

15 Poleg tega je družba DYKA 7. oktobra 2020 od družbe Fluvius zahtevala, naj v razpisni dokumentaciji v zvezi z javnim naročilom gradnje kanalizacije v občini Beringen (Belgija) navede, zakaj so iz tega naročila izključene plastične cevi.

16 Družba Fluvius je v odgovoru z dne 15. oktobra 2020 potrdila, da bodo sprejete le cevi iz kremenaste gline za odvajanje odpadnih vod in cevi iz betona za odvajanje meteornih vod. Po njenem mnenju ji te izbire materialov tudi ni treba obrazložiti.

17 Družba DYKA je pri ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (gospodarsko sodišče v Gentu, oddelek v Gentu, Belgija), ki je predložitveno sodišče, vložila tožbo, s katero mu je predlagala, naj družbi Fluvius odredi prenehanje te prakse in ji naloži plačilo odškodnine.

18 Družba Fluvius pred navedenim sodiščem trdi, da je predvsem s trajnostnega vidika upravičeno, da v primeru neobstoja posebnih tehničnih okoliščin praviloma izbere kanalizacijske cevi iz kremenaste gline in iz betona. V bistvu meni, da s tako zahtevo niso kršena načela, določena v členih 18 in 42 Direktive 2014/24.

19 Predložitveno sodišče ugotavlja, da iz člena 42 Direktive 2014/24 izhaja, da je treba tehnične specifikacije pripraviti tako, da se prepreči umetno omejevanje konkurence. Kot naj bi bilo razvidno iz odstavka 3 tega člena 42 v povezavi z uvodno izjavo 74 te direktive, se tehnične specifikacije določijo v smislu zahtev glede delovanja ali funkcionalnosti, ki na splošno omogočajo izpolnitev cilja odpiranja konkurenci na najboljši možni način.

20 Navedeno sodišče ne izključuje, da bi bilo treba člen 42(3) Direktive 2014/24 razlagati tako, da je javni naročnik zavezan določiti tehnične specifikacije na enega od načinov, ki so našteti v tej določbi. Vendar se zdi, da določitev, ki jo uporablja družba Fluvius, in sicer sklicevanje na cevi iz kremenaste gline in iz betona, ne izhaja iz nobenega od teh načinov določitve in da so zato tudi izločena nekatera podjetja in nekateri proizvodi, kar bi lahko spadalo v prepoved iz člena 42(4) te direktive. Iz tega bi lahko izhajalo, da so bila načela, določena v členu 18(1) in členu 42(2) navedene direktive, kršena.

21 V teh okoliščinah je ondernemingsrechtbank Gent, afdeling Gent (gospodarsko sodišče v Gentu, oddelek v Gentu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 42(3) Direktive [2014/24] razlagati tako, da je seznam načinov za pripravo tehničnih specifikacij, ki jih vsebuje, taksativen in da mora zato javni naročnik tehnične specifikacije svojih javnih naročil oblikovati na enega od načinov, določenih v tej določbi?

2. Ali je treba člen 42(4) Direktive [2014/24] razlagati tako, da je treba sklicevanja v tehničnih specifikacijah javnih naročil na kanalizacijske cevi iz kremenaste gline in iz betona (odvisno od konkretne vrste kanalizacijskega omrežja) šteti za eno ali več sklicevanj, naštetih v tej določbi, na primer kot sklicevanja na določene tipe cevi ali na določeno proizvodnjo cevi?

3. Ali je treba člen 42(4) Direktive [2014/24] razlagati tako, da sklicevanja v tehničnih specifikacijah javnih razpisov na en sam proizvod, na primer kanalizacijske cevi iz kremenaste gline in iz betona (odvisno od konkretne vrste kanalizacijskega omrežja), kot na posebno tehnično rešitev, že ustvarja učinek, zahtevan s to določbo (zlasti ‚če bi to dajalo prednost nekaterim podjetjem ali proizvodom oziroma bi bila nekatera podjetja ali proizvodi s tem izločeni‘), ker je njihova posledica to, da so podjetja, ki ponujajo alternativne rešitve za zahtevani proizvod, *a priori* izključena ali slabše obravnavana, čeprav lahko več medsebojno konkurenčnih podjetij ponudi predpisani določeni proizvod, ali pa se zahteva, da v zvezi z navedenim proizvodom – npr. v zvezi s kanalizacijskimi cevmi iz kremenaste gline in iz betona (odvisno od konkretne vrste kanalizacijskega omrežja) – ne obstaja nikakršna konkurenca in da lahko za navedeno posledico gre le tedaj, če je zadevni proizvod značilen za določeno podjetje, ki ga edino ponuja na trgu?

4. Ali je treba člen 42(2) Direktive [2014/24] razlagati tako, da dokazana kršitev člena 42(3) Direktive [2014/24] in/ali člena 42(4) Direktive [2014/24], ki je posledica nezakonite uporabe sklicevanj v tehničnih specifikacijah javnih naročil – na primer v zvezi s kanalizacijskimi cevmi iz kremenaste gline in iz betona (odvisno od konkretne vrste kanalizacijskega omrežja) – pomeni tudi kršitev člena 42(2) Direktive [2014/24] in z njim povezanega člena 18(1) Direktive [2014/24]?“

## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Uvodne ugotovitve*

22 Uvodoma je treba navesti, da se Evropska komisija v pisnem stališču sprašuje, katera direktiva se uporablja.

23 Opozoriti je treba, da se mora vprašanje za predhodno odločanje preučiti glede na vse določbe Pogodb in sekundarnega prava, ki so lahko upoštevne za izpostavljeno problematiko. Okoliščina, da je predložitveno sodišče svoje vprašanje oblikovalo tako, da se je sklicevalo na nekatere določbe prava Unije, torej ni ovira za to, da mu Sodišče predloži vse elemente razlage, ki bi lahko bili koristni pri sojenju v zadevi, o kateri odloča, ne glede na to, ali jih predložitveno sodišče v vprašanjih navaja (sodba z dne 16. junija 2022, Obshtina Razlog, C-376/21, EU:C:2022:472, točka 51 in navedena sodna praksa).

24 Družba Fluvius je zadolžena za gradnjo, upravljanje in vzdrževanje kanalizacijskih omrežij. Gradnje, povezane s to dejavnostjo, na splošno ureja Direktiva 2014/24 na podlagi svojega člena 1(2).

25 Vendar člen 10(1) Direktive 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL 2014, L 94, str. 243) določa, da se ta direktiva uporablja za dejavnosti, povezane s transportom, distribucijo pitne vode ali dobavo pitne vode. Člen 10(2)(b) Direktive 2014/25 v zvezi s tem določa, da se ta direktiva uporablja tudi za javna naročila ali projektne natečaje, ki jih oddajo ali organizirajo naročniki, ki opravljajo katero od dejavnosti iz odstavka 1 tega člena 10 in ki so povezane z odstranjevanjem ali čiščenjem odpadnih voda.

26 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ni mogoče ugotoviti, ali družba Fluvius kot javni naročnik opravlja dejavnost, povezano s transportom in distribucijo pitne vode oziroma dobavo pitne vode. Vendar je družba Fluvius, ki jo podpirata Komisija in družba DYKA, na obravnavi potrdila, da ni dejavna na tem področju. Tako se zdi, da se v obravnavanem primeru uporablja Direktiva 2014/24, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

27 Navesti pa je treba, da so določbe, ki se nanašajo na tehnične specifikacije v direktivah 2014/24 in 2014/25, vsebinsko enake.

### *Prvo vprašanje*

28 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 42(3) Direktive 2014/24 razlagati tako, da je seznam metod za določitev tehničnih specifikacij iz te določbe izčrpen.

29 V zvezi s tem je treba navesti, da se na podlagi člena 42(3) Direktive 2014/24 tehnične specifikacije določijo – v skladu s točko (a) te določbe – v smislu zahtev glede delovanja ali funkcionalnosti – v skladu s točko (b) navedene določbe – s sklicevanjem na tehnične specifikacije in po prednostnem vrstnem redu na nacionalne standarde, ki so prevzeti po evropskih standardih, evropske tehnične ocene, skupne tehnične specifikacije, mednarodne standarde, druge tehnične referenčne sisteme, ki jih določijo evropski organi za standardizacijo, ali, če teh ni, na nacionalne

standarde, nacionalna tehnična soglasja ali nacionalne tehnične specifikacije, povezane s projektiranjem, izračunom in izvedbo gradenj ter uporabo blaga oziroma – v skladu s točkama (c) ali (d) iste določbe – s kombinacijo teh dveh metod. Med metodami za določitev tehničnih specifikacij, ki so naštete v točkah od (a) do (d) odstavka 3 tega člena 42, ni hierarhije (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, točki 26 in 28).

30 Kot izhaja iz stavka „tehnične specifikacije [se] določijo na enega od naslednjih načinov“, ki uvaja te točke od (a) do (d), mora javni naročnik tehnične specifikacije določiti v skladu z eno od navedenih točk in ne po drugi metodi. Zato je treba člen 42(3) Direktive 2014/24, kot je v bistvu ugotovil generalni pravobranilec v točki 44 sklepnih predlogov, razumeti v smislu, da izčrpno našteva metode za določitev tehničnih specifikacij, ki jih mora vsebovati dokumentacija v zvezi z naročilom. Če bi namreč zakonodajalec Unije želel dopustiti dodatne metode, bi svojo voljo izrazil z uporabo formulacije v smislu, da „se lahko določijo“.

31 Te razlage ni mogoče ovreči z dodatno navedbo na začetku člena 42(3) Direktive 2014/24, v skladu s katero ta določba „[ne] posega[…] v zavezujoča nacionalna tehnična pravila, kolikor so skladna s pravom Unije“. Ta navedba sicer lahko, če obstaja nacionalno tehnično pravilo, pripelje do položajev, v katerih javni naročniki smejo odstopiti od pravila, določenega v tem členu 42(3), vendar pa kot taka ne spreminja smisla tega pravila. Kadar pa kot v obravnavanem primeru ni sklicevanja na nobeno „zavezujoče nacionalno tehnično pravilo“, je treba tehnične specifikacije – brez poseganja v člen 42(4) te direktive – določiti na podlagi ene od metod, ki so določene v točkah od (a) do (d) navedenega člena 42(3).

32 Navedene razlage tudi ne more omajati navedba v drugem stavku člena 42(4) Direktive 2014/24, v skladu s katero lahko obstajajo primeri, v katerih „ni mogoče dovolj natančno in razumljivo opisati predmeta pogodbe [naročila] v skladu z odstavkom 3“ tega člena 42.

33 V skladu z drugim in tretjim stavkom člena 42(4) te direktive sme javni naročnik v takih primerih izjemoma uporabiti sklicevanje na določeno izdelavo ali izvor, določen postopek ali drug poseben element, naveden v prvem stavku odstavka 4 tega člena 42, s tem, da mu doda besedi „ali enakovredni“.

34 Kadar se zaradi nezmožnosti zagotovitve dovolj natančnega in razumljivega opisa predmeta naročila ta izjema uporabi na podlagi člena 42(3) Direktive 2014/24, sme javni naročnik v tehnične specifikacije vključiti sklicevanje na elemente, katerih navedbo načeloma prepoveduje prvi stavek člena 42(4) te direktive, če sta temu sklicevanju dodani besedi „ali enakovredni“.

35 Ker poleg tega člen 42(4) Direktive 2014/24 v prvem stavku določa, da se prepoved uporabe sklicevanj, ki so navedena v tem členu, ne uporablja, kadar tako sklicevanje upravičuje predmet javnega naročila, je treba šteti, da ta primer, tako kot primer iz drugega stavka člena 42(4) te direktive, ki je naveden v točkah od 32 do 34 te sodbe, odstopa od izključne uporabe metod za določitev tehničnih specifikacij, ki so naštete v členu 42(3) navedene direktive.

36 Razen v primerih, navedenih v členu 42(4) iste direktive, in če ni nobenega zavezujočega nacionalnega tehničnega pravila v smislu odstavka 3 tega člena 42, pa je treba seznam metod za določitev tehničnih specifikacij, ki so naštete v členu 42(3), od (a) do (d), Direktive 2014/24, šteti za izčrpen.

37 Kot je razvidno iz vseh predhodnih elementov, razlaga iz točke 30 te sodbe, ki jasno izhaja iz besedila „se […] določijo na enega od naslednjih načinov“ iz člena 42(3) Direktive 2014/24, načeloma velja, in sicer brez poseganja v navedbo na začetku te določbe na eni strani in navedb iz člena 42(4) te direktive na drugi. Ob upoštevanju ustaljene sodne prakse Sodišča, v skladu s katero Sodišče, če pomen določbe prava Unije nedvoumno izhaja iz njenega besedila, ne more odstopati od tega besedila (sodba z dne 4. oktobra 2024, Agentsia po vpisvaniyata, C-200/23, EU:C:2024:827, točka 56 in navedena sodna praksa), ni treba preučiti še obsega tega člena 42(3).

38 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 42(3) Direktive 2014/24 razlagati tako, da je seznam metod za določitev tehničnih specifikacij iz te določbe izčrpen in ne posega v zavezujoča nacionalna tehnična pravila, ki so skladna s pravom Unije, v smislu navedene določbe in v člen 42(4) te direktive.

### *Drugo in tretje vprašanje*

39 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 42(4) Direktive 2014/24 razlagati tako, da smejo javni naročniki v tehničnih specifikacijah javnega naročila gradenj natančno določiti, iz katerih materialov morajo biti proizvodi, ki jih ponudijo ponudniki.

40 V zvezi s tem je najprej treba navesti, da je namen določitve tehničnih specifikacij v postopku oddaje javnega naročila gradenj v skladu s členom 42(1) Direktive 2014/24 opredeliti „zahtevane značilnosti gradnje“. Tehnične specifikacije, ker določajo te značilnosti, opredeljujejo sam predmet javnega naročila, kot to izhaja iz uvodne izjave 92 te direktive.

41 Med temi specifikacijami so – v skladu s točko 1(a) Priloge VII k navedeni direktivi – med drugim lahko navedene zahtevane značilnosti „proizvoda ali blaga, da ustreza uporabi, za katero jo potrebuje javni naročnik“. Te značilnosti med drugim vključujejo vse „tehnične pogoje, ki jih lahko v zvezi z dokončanimi gradnjami in materiali ali deli, ki jih vključujejo, predpiše javni naročnik v skladu s splošnimi ali posebnimi predpisi“.

42 Čeprav imajo javni naročniki v zvezi s tem široko diskrecijsko pravico, ki jo upravičuje dejstvo, da najbolje poznajo blago, ki ga potrebujejo, in zahteve, ki jih je treba izpolniti za dosego želenih rezultatov, Direktiva 2014/24 vseeno določa nekatere omejitve, ki jih je treba spoštovati. Javni naročniki morajo v skladu s členom 42(2) Direktive 2014/24 v povezavi z njenim členom 18(1) zagotoviti, da tehnične specifikacije zagotavljajo enakopraven dostop gospodarskih subjektov do postopka javnega naročanja in neupravičeno ne ovirajo odpiranja javnih naročil konkurenci (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, točke od 29 do 33).

43 Podobno iz uvodne izjave 74 te direktive izhaja, da morajo tehnične specifikacije, pripravljene za oddajo javnega naročila, to javno naročilo odpreti konkurenci in torej omogočiti, da se predložijo ponudbe, ki omogočajo različne tehnične rešitve, ki obstajajo na trgu (glej v tem smislu sodbi z dne 25. oktobra 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, točka 36, in z dne 24. oktobra 2024, Obshtina Pleven, C-513/23, EU:C:2024:917, točka 36).

44 V isti uvodni izjavi 74 je navedeno, da tehnične specifikacije, pripravljene v smislu zahtev glede delovanja in funkcionalnosti, na splošno omogočajo izpolnitev cilja odpiranja konkurenci na najboljši možni način in da bi bilo treba to metodo za določitev, ki spodbuja inovacije v javnem naročanju, čim bolj uporabljati.

45 Ta način določitve tehničnih specifikacij iz člena 42(3)(a) Direktive 2014/24 namreč omogoča, da vsak gospodarski subjekt, čigar proizvodi izpolnjujejo zahteve glede delovanja in funkcionalnosti, ki jih je določil javni naročnik, predloži ponudbo neodvisno, med drugim, od postopka pri proizvodnji njegovih proizvodov in materiala, iz katerega so narejeni.

46 Da bi tudi metoda za določitev iz člena 42(3)(b) Direktive 2014/24 zagotavljala primerno odpiranje konkurenci, je zakonodajalec Unije določil, da se tehničnim specifikacijam, pripravljenim po tej metodi, dodata besedi „ali enakovredni“.

47 Ker je odpiranje konkurenci tako zagotovljeno v primeru uporabe ene od metod iz člena 42(3)(a) in (b) Direktive 2014/24, je zagotovljeno tudi v primerih iz člena 42(3)(c) in (d) iste direktive, v katerih gre za kombinacijo teh dveh metod.

48 Nasprotno je vključitev sklicevanja „na določeno izdelavo ali izvor ali določen postopek, značilen za proizvode ali storitve določenega gospodarskega subjekta“, ali „na blagovno znamko, patent ali tip, ali na določeno poreklo ali proizvodnjo, če bi to dajalo prednost nekaterim podjetjem ali proizvodom oziroma bi bila nekatera podjetja ali proizvodi s tem izločeni“ v tehnične specifikacije načeloma prepovedana na podlagi člena 42(4) te direktive.

49 Taka sklicevanja namreč omejujejo konkurenco in še zdaleč ne prispevajo k odpiranju javnega naročila konkurenci.

50 Vendar sme javni naročnik v dokumentacijo v zvezi z javnim naročilom, ki vsebuje tehnične specifikacije, izjemoma vključiti sklicevanje iz člena 42(4) Direktive 2014/24, če – kot to v bistvu določa drugi stavek te določbe – zahteve glede delovanja ali funkcionalnosti, navedene v skladu s členom 42(3)(a) te direktive, ali specifikacije, navedene v skladu s členom 42(3)(b) navedene direktive, ali njihova kombinacija same po sebi ne omogočajo zagotovitve dovolj natančnega in razumljivega opisa predmeta naročila. V takem primeru mora javni naročnik v skladu s tretjim stavkom člena 42(4) iste direktive pri tem sklicevanju dodati besedi „ali enakovredni“.

51 Kot je še razvidno iz dela stavka „[č]e tega ne upravičuje predmet javnega naročila“ iz prvega stavka člena 42(4) Direktive 2014/24, se lahko sklicevanja iz te določbe uporabijo tudi, kadar je to upravičeno glede na predmet naročila. Ta primer, ki je ločen od primera iz drugega stavka odstavka 4 tega člena 42, je treba glede njegovo umestitev na začetek tega odstavka 4 in uporabo izraza „če“ razumeti kot okoliščino, ki javnemu naročniku omogoča, da zavrne uporabo normativne vsebine tega odstavka 4, ki vsebuje načelno prepoved v prvem stavku navedenega odstavka, izjemo od te prepovedi v drugem stavku in zahtevo v tretjem stavku tega odstavka, da se v primeru uporabe te izjeme dodata besedi „ali enakovredni“.

52 Zato je mogoče sklicevanje, kot je to, ki je navedeno v členu 42(4) Direktive 2014/24, kadar je upravičeno glede na predmet naročila, vključiti v tehnične specifikacije, ne da bi se uporabili prepoved iz prvega stavka te določbe ali pogoji iz drugega in tretjega stavka te določbe.

53 Ta primer, opisan z izrazom „[č]e tega ne upravičuje predmet javnega naročila“, je treba razlagati ozko, sicer lahko posega v cilj odpiranja javnih naročil konkurenci, zaradi česar zajema le položaje, v katerih zahteva, da se uporabi določen proizvod, tip ali določeno poreklo ali znamka, ali da je pridobljen na podlagi patenta ali določenega postopka, neizogibno izhaja iz predmeta naročila.

54 Glede na vse zgoraj navedene natančne navedbe o obsegu člena 42 Direktive 2014/24 bo moralo predložitveno sodišče presoditi, ali sme družba Fluvius s tehničnimi specifikacijami, ki jih določi zaradi oddaje javnih naročil gradnje kanalizacije, ta javna naročila omejiti na gospodarske subjekte, ki dobavljajo kanalizacijske cevi iz kremenaste gline za odvajanje odpadnih vod in cevi iz betona za odvajanje meteornih vod.

55 Čeprav bo zgolj predložitveno sodišče moralo uporabiti pravila iz tega člena 42, kot jih razlaga Sodišče, sme slednje vseeno podati smernice za določitev, v kolikšnem obsegu se ta pravila lahko uporabijo za sklicevanje, kakršno je to iz postopka v glavni stvari, s katerim se zahteva uporaba cevi „iz kremenaste gline“ in „iz betona“.

56 V zvezi s tem je treba navesti, prvič, da materiala, iz katerega je proizvod, ni mogoče opredeliti kot „zahtevo glede delovanja“ ali kot „zahtevo glede funkcionalnosti“ v smislu člena 42(3)(a) Direktive 2014/24. Čeprav material lahko prispeva k delovanju proizvoda ali k njegovi ustreznosti, da se izpolni zahteva glede funkcionalnosti, sam po sebi ne pomeni „zahteve glede delovanja“ ali „zahteve glede funkcionalnosti“.

57 V primeru, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, v katerem v zadevnem gospodarskem sektorju obstajajo proizvodi, ki se razlikujejo glede na njihovo izdelavo in zlasti glede na material, iz katerega so, je treba zahtevo po uporabi proizvodov iz določenega materiala, kot je generalni pravobranilec ugotovil v točkah 72 in 73 sklepnih predlogov, opredeliti kot sklicevanje na „tip“ ali na „določeno proizvodnjo“, česar posledica je „[dajanje] prednosti nekaterim podjetjem ali proizvodom oziroma bi bila nekatera podjetja ali proizvodi s tem izločeni“ v smislu prvega stavka člena 42(4) Direktive 2014/24, ker to sklicevanje vodi do izločitve podjetij, ki dobavljajo proizvode iz drugega materiala, kot se zahteva.

58 Drugič, navesti je treba, da je družba Fluvius na obravnavi pred Sodiščem v odgovor na vprašanje, ki ga je to postavilo, izjavila, da tehničnih specifikacij iz postopka v glavni stvari, v skladu s katerimi morajo biti cevi za odvajanje odpadnih vod iz kremenaste gline, cevi za odvajanje meteornih vod pa iz betona, ni dopolnila z besedama „ali enakovredni“.

59 Če bi bilo tako, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče, bi iz tega izhajalo – ne da bi bilo treba preučiti, ali je mogoče na podlagi člena 42(3) Direktive 2014/24 podati dovolj natančen in razumljiv opisa predmeta vsakega naročila iz postopka v glavni stvari – da se družba Fluvius ne bi mogla učinkovito sklicevati na izjemo iz točke 1 drugega pododstavka člena 53(4) zakona o javnem naročanju, s katerim je v belgijsko pravo prenesen drugi stavek člena 42(4) te direktive, ker naj zahteva, določena v tretjem stavku odstavka 4 tega člena 42, ki je bil v belgijsko pravo prenesen s členom 53(4), tretji pododstavek, tega zakona, ne bi bila izpolnjena.

60 Tretjič, glede primera, opisanega na začetku člena 42(4) Direktive 2014/24, ki je razložen v točkah od 51 do 53 te sodbe in je bil v belgijsko pravo prenesen s točko 2 drugega pododstavka člena 53(4) navedenega zakona, je treba šteti, da lahko zahteva v zvezi z uporabo določenega materiala za javno naročilo ali za njegov del še posebej neizogibno izhaja iz predmeta naročila, kadar temelji na estetiki, ki jo želi javni naročnik, ali na nujnosti pridobitve gradnje, ki bo ustrezala okolju, ali kadar je glede na zahtevo glede delovanja ali glede funkcionalnosti, določeno na podlagi člena 42(3)(a) te direktive, nujno uporabiti proizvode iz tega materiala. V takšnih položajih namreč ni mogoča nobena alternativa, ki bi temeljila na drugačni tehnični rešitvi.

61 Razen v primerih, v katerih uporaba materiala neizogibno izhaja iz predmeta naročila, javni naročnik ne sme zahtevati uporabe določenega materiala, ne da bi dodal besedi „ali enakovredni“. Zato se mora v okviru tehničnih specifikacij vzdržati zahteve po uporabi določenega materiala bodisi s tem, da v razpisni dokumentaciji ne navede takega materiala, bodisi s tem, da navede enega ali več materialov, vendar pa doda besedi „ali enakovredni“. S tem bo javni naročnik v skladu s ciljem odpiranja konkurenci, ki mu sledi Direktiva 2014/24, moral merila za oddajo uporabiti za raznolike ponudbe, s čimer bo lahko razumel tudi tiste ponudbe, v katerih so ponujeni proizvodi iz materialov, katerih uporaba je običajna v zadevnem sektorju, in tudi ponudbe, v katerih so ponujeni proizvodi iz manj običajnih oziroma inovativnih materialov. S tem daje javni naročnik zainteresiranim gospodarskim subjektom možnost, da dokažejo enakovrednost takih materialov.

62 Glede na navedeno je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 42(4) Direktive 2014/24 razlagati tako, da javni naročniki ne smejo – ne da bi dodali besedi „ali enakovredni“ – v tehničnih specifikacijah javnega naročila gradnje določiti materiala proizvodov, ki jih predlagajo ponudniki, razen če uporaba določenega materiala neizogibno izhaja iz predmeta naročila, ker ni mogoča nobena alternativa, ki bi temeljila na drugačni tehnični rešitvi.

### *Četrto vprašanje*

63 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 42(2) Direktive 2014/24 v povezavi s členom 18(1) te direktive razlagati tako, da sta obveznost zagotavljanja enakopravnega dostopa gospodarskih subjektov do postopkov javnega naročanja in prepoved ustvarjanja neupravičenih ovir za odpiranje javnih naročil konkurenci, ki ju določa zadnjenavedena določba, nujno kršeni, kadar javni naročnik s tehnično specifikacijo, ki ni v skladu s pravili iz člena 42(3) in (4) navedene direktive, izloči nekatera podjetja ali nekatere proizvode.

64 Iz člena 42(2) Direktive 2014/24 nedvoumno izhaja, da je namen te določbe opozoriti, kar zadeva določitev tehničnih specifikacij, na nekatera pravila iz člena 18(1) te direktive, in sicer, po eni strani, na obveznost enakega obravnavanja gospodarskih subjektov in, po drugi strani, na prepoved umetnega omejevanja konkurence (glej v tem smislu sodbo z dne 25. oktobra 2018, Roche Lietuva, C-413/17, EU:C:2018:865, točki 32 in 33).

65 Ta vsebina člena 42(2) Direktive 2014/24 je konkretizirana z odstavkoma 3 in 4 tega člena 42. Kot je razvidno iz preučitve prvega, drugega in tretjega vprašanja za predhodno odločanje, tudi ta odstavka, kot je potrjeno v uvodni izjavi 74 Direktive 2014/24, temeljita na navedenih obveznosti in prepovedi.

66 Zato, kadar so nekatera podjetja ali nekateri proizvodi izločeni zaradi tehnične specifikacije, ki ni v skladu s pravili iz člena 42(3) in (4) Direktive 2014/24, ta izločitev nujno krši obveznost iz odstavka 2 tega člena 42, da se zagotovi, da tehnične specifikacije dajejo enakopraven dostop do postopka javnega naročanja in neupravičeno ne ovirajo konkurence.

67 Zato je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 42(2) Direktive 2014/24 v povezavi s členom 18(1) te direktive razlagati tako, da sta obveznost zagotavljanja enakopravnega dostopa gospodarskih subjektov do postopkov javnega naročanja in prepoved ustvarjanja neupravičenih ovir za odpiranje javnih naročil konkurenci, ki ju določa zadnjenavedena določba, nujno kršeni, kadar javni naročnik s tehnično specifikacijo, ki ni v skladu s pravili iz člena 42(3) in (4) navedene direktive, izloči nekatera podjetja ali nekatere proizvode.

## Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Člen 42(3) 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**

   **je seznam metod za določitev tehničnih specifikacij iz te določbe izčrpen in ne posega v zavezujoča nacionalna tehnična pravila, ki so skladna s pravom Unije, v smislu navedene določbe in v člen 42(4) te direktive.**

2. **Člen 42(4) Direktive 2014/24**

   **je treba razlagati tako, da**

   **javni naročniki ne smejo – ne da bi dodali besedi „ali enakovredni“ – v tehničnih specifikacijah javnega naročila gradnje določiti materiala proizvodov, ki jih predlagajo ponudniki, razen če uporaba določenega materiala neizogibno izhaja iz predmeta naročila, ker ni mogoča nobena alternativa, ki bi temeljila na drugačni tehnični rešitvi.**

3. **Člen 42(2) Direktive 2014/24 v povezavi s členom 18(1) te direktive**

   **je treba razlagati tako, da**

   **sta obveznost zagotavljanja enakopravnega dostopa gospodarskih subjektov do postopkov javnega naročanja in prepoved ustvarjanja neupravičenih ovir za odpiranje javnih naročil konkurenci, ki ju določa zadnjenavedena določba, nujno kršeni, kadar javni naročnik s tehnično specifikacijo, ki ni v skladu s pravili iz člena 42(3) in (4) navedene direktive, izloči nekatera podjetja ali nekatere proizvode.**

Podpisi