Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 16. aprila 2015*

„Predhodno odločanje — Javna naročila — Blago — Tehnične specifikacije — Načeli enakega obravnavanja in nediskriminacije — Obveznost preglednosti — Sklicevanje na proizvod blagovne znamke — Presoja enakovrednosti proizvoda, ki ga je ponudil ponudnik — Ustavitev proizvodnje referenčnega proizvoda“

V zadevi C-278/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Curtea de Apel Alba Iulia (Romunija) z odločbo z dne 21. marca 2014, ki je prispela na Sodišče 6. junija 2014, v postopku

SC Enterprise Focused Solutions SRL

proti

Spitalul Județean de Urgență Alba Iulia,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz, predsednik senata, C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász in D. Šváby (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za avstrijsko vlado M. Fruhmann, agent,

— za Evropsko komisijo L. Nicolae in A. Tokár, agenta,

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

izreka naslednjo

* Jezik postopka: romunščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 23(8) Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 132), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1251/2011 z dne 30. novembra 2011 (UL L 319, str. 43, v nadaljevanju: Direktiva 2004/18).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo SC Enterprise Focused Solutions SRL (v nadaljevanju: EFS) in Spitalul Județean de Urgență Alba Iulia (območna bolnišnica za urgenco v mestu Alba Iulia) glede odločbe te bolnišnice o izločitvi ponudbe, ki jo je družba EFS predložila v okviru postopka oddaje javnega naročila.

Pravni okvir

3 V uvodni izjavi 2 Direktive 2004/18 je navedeno:

„Za oddajo naročil, sklenjenih v državah članicah v imenu države, regionalnih ali lokalnih in drugih oseb javnega prava, veljajo načela iz Pogodbe in zlasti načelo prostega pretoka blaga, načelo svobode ustanavljanja in načelo svobode opravljanja storitev ter načela, ki iz teh izhajajo, kot so načelo enakopravnosti, načelo nediskriminacije, načelo vzajemnega priznavanja, načelo sorazmernosti in načelo transparentnosti. Vendar je za naročila nad določeno vrednostjo priporočljivo na podlagi teh načel sprejeti določbe o usklajevanju nacionalnih postopkov za dodeljevanje teh naročil na ravni Skupnosti, da bi zagotovili njihovo uresničevanje in jamčili odpiranje javnih naročil konkurenci. Te usklajevalne določbe bi se zato morale razlagati v skladu z zgoraj navedenimi pravili in načeli kakor tudi z drugimi pravili iz Pogodbe.“

4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Načela za oddajo naročil“, določa:

„Naročniki morajo obravnavati gospodarske subjekte enakopravno in nediskriminacijsko ter delovati transparentno.“

5 V skladu s členom 7(b), prva alinea, Direktive 2004/18 se ta med drugim uporablja za javna naročila blaga, katerih vrednost je brez davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV) enaka ali večja od 200.000 EUR, če gre za naročila, ki jih oddajo naročniki, ki niso navedeni kot centralni državni organi na seznamu v Prilogi IV k tej direktivi.

6 Pojem „tehnične specifikacije“ je opredeljen v točki 1(b) Priloge VI k Direktivi 2004/18, in sicer:

„‚tehnična specifikacija‘ v primeru javnih naročil blaga ali storitev pomeni specifikacijo v dokumentu, ki opredeljuje zahtevane značilnosti proizvoda ali storitve, kot so stopnje kakovosti, stopnje okoljske uspešnosti, zahteve za konstrukcijo, namenjeno vsem uporabnikom (vključno z dostopnostjo za invalidne osebe), ter ocenjevanje skladnosti, kakovosti, varnosti ali dimenzij, vključno z zahtevami v zvezi s proizvodom glede imena, pod katerim se bo prodajal, izrazoslovjem, simboli, preskušanjem in preskusnimi metodami, pakiranjem, označevanjem, uporabo nalepk, navodili za uporabnike, proizvodnimi postopki in metodami ter postopki ocenjevanja skladnosti“.

7 Člen 23 te direktive določa:

„[…]

2. Tehnične specifikacije morajo omogočati enakopraven dostop vsem ponudnikom in ne smejo ustvarjati neupravičenih ovir za odpiranje javnih naročil konkurenci.

3. Brez poseganja v obvezujoče nacionalne tehnične predpise, kolikor so skladni z zakonodajo Skupnosti, se tehnične specifikacije morajo določiti:

(a) ali s sklicevanjem na tehnične specifikacije iz Priloge VI ter, po prednostnem vrstnem redu, na nacionalne standarde, ki so prevzeti po evropskih standardih, evropskih tehničnih soglasjih, skupnih tehničnih specifikacijah, mednarodnih standardih, drugih tehničnih referenčnih sistemih, ki so jih določili evropski organi za standardizacijo, ali, če teh ni, na nacionalne standarde, nacionalna tehnična soglasja ali nacionalne tehnične specifikacije, povezane z načrtovanjem, izračunom in izvedbo gradenj in uporabo proizvodov. Pri vsakem sklicevanju se morajo navesti besede ‚ali enakovredni';

(b) ali v smislu izvedbenih ali funkcionalnih zahtev; slednje lahko vključujejo okoljske značilnosti. Vendar morajo biti ti parametri dovolj natančni, da omogočajo ponudnikom opredeliti predmet naročila in da omogočijo naročnikom oddajo naročila;

(c) ali v smislu izvedbenih ali funkcionalnih zahtev iz pododstavka (b) s sklicevanjem na tehnične specifikacije iz pododstavka (a), kar je sredstvo, s katerim se izrazi predpostavka o skladnosti s temi izvedbenimi ali funkcionalnimi zahtevami;

(d) ali s sklicevanjem na tehnične specifikacije iz pododstavka (a) v zvezi z določenimi značilnostmi ter s sklicevanjem na izvedbene ali funkcionalne zahteve iz pododstavka (b) v zvezi z drugimi značilnostmi.

[…]

8. Če tega ne upravičuje predmet naročila, se tehnične specifikacije ne smejo sklicevati na posamezno znamko ali vir ali na določeni postopek ali na blagovne znamke, patente, tipe ali posebno poreklo ali proizvodnjo, če bi se s takim navajanjem dajala prednost nekaterim podjetjem ali nekaterim proizvodom oziroma bi s tem bila nekatera podjetja ali nekateri proizvodi izločeni. To sklicevanje je izjemoma dovoljeno, če ni mogoče dovolj natančno in razumljivo opisati predmeta naročila v skladu z odstavkoma 3 in 4; pri takem sklicevanju se morajo navesti besede ‚ali enakovredno'."

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

8 Spitalul Județean de Urgență Alba Iulia je 20. novembra 2013 na spletu začela postopek javnega razpisa za oddajo naročila za dobavo računalniških sistemov in materiala. Ocenjena vrednost je znašala 259.750 romunskih lejev (RON) brez DDV. Ta znesek ustreza približno 58.600 EUR.

9 V razpisni dokumentaciji je bilo glede centralne procesne enote računalniškega sistema določeno, da mora biti procesor „vsaj Intel Core i5 3,2 GHz ali enakovreden".

10 Ponudba, ki jo je predložila družba EFS, je zajemala procesor znamke AMD, tip Quad Core A8-5600k, ki ima šest jeder, standardno frekvenco 3,6 GHz in „turbo" frekvenco 3,9 GHz.

11 Ta ponudba je bila izločena, ker naj ne bi bila skladna s tehničnimi specifikacijami naročila. Naročnik se je tako odločil, potem ko je po preučitvi spletne strani znamke Intel ugotovil, da se procesorji tipa Core i5 s frekvenco 3,2 GHz prve in druge generacije (Core i5-650) več ne proizvajajo niti proizvajalec zanje več ne zagotavlja tehnične pomoči, čeprav so še vedno v prodaji, in da je procesor istega tipa, ki ga zdaj proizvaja navedeni proizvajalec in ima frekvenco vsaj 3,2 GHz, procesor tretje generacije. Ponudba družbe EFS je bila torej glede na ta procesor tretje generacije, katerega zmogljivosti so višje od procesorja, ki ga je ponudila družba EFS, razglašena za neskladno s tehničnimi specifikacijami naročila.

12 Družba EFS je pri Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (nacionalni svet za revizije) vložila revizijo zoper odločbo o izločitve njene ponudbe, pri čemer je trdila, da so zmogljivosti procesorja, ki ga je ponudila v tej ponudbi, višje od zmogljivosti procesorja, opisanega v okviru tehničnih specifikacij naročila, in sicer Intel Core i5-650 s 3,2 GHz. Ni sporno, da je procesor, ki ga je ponudila družba EFS, dejansko boljši od procesorja znamke Intel tip Core i5-650. Ker je bila ta pritožba v postopku revizije zavrnjena z odločbo z dne 11. februarja 2014, je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari pri Curtea de Apel Alba Iulia (pritožbeno sodišče Albe Iulie) zoper to odločbo vložila pritožbo.

13 V teh okoliščinah je Curtea de Apel Alba Iulia prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Kadar naročnik opredeli tehnične specifikacije za proizvod, ki je predmet javnega naročila, s sklicevanjem na posamezno blagovno znamko, ali je treba člen 23(8) Direktive 2004/18[…] razlagati tako, da je treba značilnosti proizvoda[, ki ga je ponudnik ponudil kot] enakovrednega, presojati zgolj glede na [značilnosti] proizvodov, ki [jih proizvajalec, čigar proizvod je bil v zadevnih tehničnih specifikacijah uporabljen kot referenčni proizvod,] trenutno proizvaja, ali je [te značilnosti] mogoče presojati tudi glede na proizvode [tega proizvajalca], ki obstajajo na trgu, vendar se ne proizvajajo več?“

Vprašanje za predhodno odločanje

14 Najprej je treba poudariti, da predložitveno sodišče izhaja iz hipoteze, da se Direktiva 2004/18 uporablja v okviru spora o glavni stvari, vendar ne da bi podalo elemente, iz katerih bi bila razvidna uporaba tega akta sekundarnega prava.

15 Ugotoviti pa je treba, da se posebni in strogi postopki, ki jih določajo direktive Evropske unije o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil, uporabljajo zgolj za pogodbe, katerih vrednost je večja od praga, ki je izrecno določen v vsaki od navedenih direktiv. Tako se pravila iz teh direktiv ne uporabljajo za naročila, katerih vrednost je manjša od praga, ki ga določajo te direktive (sodba SECAP in Santorso, C-147/06 in C-148/06, EU:C:2008:277, točka 19 in navedena sodna praksa). Člen 23(8) Direktive 2004/18, za razlago katerega je Sodišče zaprošeno, se zato v okviru spora o glavni stvari ne uporablja. Vrednost zadevnega javnega naročila brez DDV je okrog 58.600 EUR, medtem ko je upoštevni prag za uporabo te direktive, kot je določen njenem v členu 7(b), 200.000 EUR.

16 Vendar je treba šteti, da se za oddajo naročil, ki glede na njihovo vrednost ne spadajo na področje uporabe navedene direktive, kljub temu uporabljajo temeljna pravila in splošna načela PDEU, zlasti načelo enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva ter obveznost preglednosti, ki izhaja iz njiju, zlasti če imajo ta naročila glede na nekatera objektivna merila nek čezmejni interes (glej v tem smislu sodbo Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce in drugi, C-159/11, EU:C:2012:817, točka 23 in navedena sodna praksa).

17 Čeprav se predložitveno sodišče v predložitveni odločbi neposredno ne sklicuje na temeljna pravila in splošna načela prava Unije, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da lahko Sodišče, da bi dalo sodišču, ki je predložilo vprašanje za prehodno odločanje, uporaben odgovor, upošteva pravila prava Unije, na katera se nacionalno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe ni sklicevalo (glej v tem smislu sodbo Medipac – Kazantzidis, C-6/05, EU:C:2007:337, točka 34).

18 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče ni ugotovilo elementov, na podlagi katerih bi Sodišče lahko preverilo, ali v zadevi v glavni stvari obstaja nek čezmejni interes. Spomniti pa je treba, da kot izhaja iz člena 94 Poslovnika Sodišča, mora predlog za sprejetje predhodne odločbe vsebovati navedbo dejanskih okoliščin, na katerih vprašanja temeljijo, ter pojasnitev zveze med temi okoliščinami in vprašanji. Zato je treba ugotovitev dejstev, ki so potrebna za preizkus obstoja nekega čezmejnega interesa, in – na splošno – tudi vseh ugotovitev, ki jih morajo zagotoviti nacionalna

sodišča in od katerih je odvisna uporaba akta sekundarne ali primarne zakonodaje Unije, opraviti pred predložitvijo zadeve Sodišču (glej sodbo Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ in drugi, C-113/13, EU:C:2014:2440, točka 47).

19 Vendar zaradi duha sodelovanja, ki je v okviru postopka za predhodno odločanje prisoten v odnosih med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, dejstvo, da nacionalno sodišče ni predhodno raziskalo morebitnega obstoja nekega čezmejnega interesa, ne vodi nujno do nedopustnosti predloga, če Sodišče ob upoštevanju elementov iz spisa meni, da lahko nacionalnemu sodišču poda koristen odgovor. Tak pa je zlasti primer, če vsebuje predložitvena odločba dovolj upoštevnih elementov za presojo o morebitnem obstoju takega interesa. Vendar pa je odgovor Sodišča upošteven le, če lahko predložitveno sodišče na podlagi podrobne presoje vseh upoštevnih elementov iz zadeve v glavni stvari v tej zadevi ugotovi obstoj nekega čezmejnega interesa (glej v tem smislu sodbo Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ in drugi, C-113/13, EU:C:2014:2440, točka 48 in navedena sodna praksa).

20 Sodišče je glede objektivnih meril, na podlagi katerih je mogoče sklepati o obstoju nekega čezmejnega interesa, že presodilo, da so lahko taka merila med drugim tudi pomembnost zadevnega javnega naročila ter kraj izvajanja in tehnične značilnosti naročila. Predložitveno sodišče lahko pri celoviti presoji obstoja nekega čezmejnega interesa upošteva tudi pritožbe, ki so jih vložili izvajalci storitev iz drugih držav članic, pod pogojem, da prej preveri, da zadnjenavedeni resnično obstajajo in niso fiktivni (glej sodbo Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino“ in drugi, C-113/13, EU:C:2014:2440, točka 49 in navedena sodna praksa).

21 V obravnavanem primeru je treba kljub nizki vrednosti naročila in temu, da predložitveno sodišče ni podalo pojasnil, ugotoviti, da bi lahko imelo zadevno naročilo iz postopka v glavni stvari glede na dejanske elemente zadeve v glavni stvari, zlasti to, da se ta zadeva nanaša na dobavo računalniških sistemov in materiala z referenčnim procesorjem mednarodne znamke, nek čezmejni interes.

22 Predložitveno sodišče je torej dolžno podrobno in ob upoštevanju vseh upoštevnih elementov, ki so značilni za zadevo, ki jo obravnava, presoditi, ali ima zadevno naročilo iz postopka v glavni stvari dejansko nek čezmejni interes. Ob upoštevanju tega so navedeni premisleki, ki sledijo.

23 Razumeti je torej treba, da se vprašanje za predhodno odločanje – v okviru naročila, za katerega ne velja Direktiva 2004/18, ima pa nek čezmejni interes – nanaša na vpliv temeljnih pravil in splošnih načel Pogodbe, zlasti načel enakega obravnavanja in nediskriminacije ter obveznosti preglednosti, ki iz tega izhaja.

24 Poleg tega je treba poudariti, da se v zadevi v glavni stvari ustavitev proizvodnje z ohranitvijo razpoložljivosti na trgu ne nanaša na proizvod, ki ga je ponudil ponudnik, temveč na proizvod, na katerega se sklicuje sporna tehnična specifikacija. Zato upoštevno vprašanje ni, ali lahko naročnik – ne da bi bilo v zvezi s tem v razpisni dokumentaciji iz postopka v glavni stvari kar koli pojasnjeno – zahteva, da se proizvod, ki ga ponuja ponudnik, še vedno proizvaja, temveč ali lahko naročnik, ki je tehnično specifikacijo opredelil s sklicevanjem na proizvod neke znamke, v primeru prenehanja proizvodnje tega proizvoda to specifikacijo spremeni tako, da se sklicuje na primerljiv proizvod iste znamke, ki se zdaj proizvaja in ima drugačne značilnosti.

25 Glede načel enakega obravnavanja in nediskriminacije ter obveznosti preglednosti je treba državam članicam priznati neko diskrecijsko pravico zaradi sprejetja ukrepov, s katerimi zagotavljajo spoštovanje teh načel in ki jih morajo naročniki upoštevati v vseh postopkih oddaje javnih naročil (glej sodbo Serrantoni in Consorzio stabile edili, C-376/08, EU:C:2009:808, točki 31 in 32).

26 Namen zahteve po preglednosti je zlasti zagotoviti neobstoj tveganja samovolje javnega naročnika (glej v zvezi s členom 2 Direktive 2004/18 sodbo SAG ELV Slovensko in drugi, C-599/10, EU:C:2012:191, točka 25 in navedena sodna praksa).

27 Ta namen pa ne bi bil dosežen, če bi se lahko naročnik izognil pogojem, ki jih je sam določil. Tako je naročniku prepovedano med postopkom oddaje naročila spremeniti merila za oddajo. Učinek načel enakega obravnavanja in nediskriminacije ter obveznosti preglednosti je v zvezi s tem enak glede tehničnih specifikacij.

28 Načelo enakega obravnavanja in obveznost preglednosti torej naročniku prepovedujeta, da bi ponudbo, ki izpolnjuje zahteve iz obvestila o javnem razpisu, zavrnil iz razlogov, ki v navedenem obvestilu niso določeni (sodba Medipac – Kazantzidis, C-6/05, EU:C:2007:337, točka 54).

29 Zato naročnik po objavi obvestila o javnem naročilu ne sme spremeniti tehnične specifikacije v zvezi z elementom naročila, saj bi s tem kršil načeli enakega obravnavanja in nediskriminacije ter obveznost preglednosti. V zvezi s tem ni pomembno, ali se element, na katerega se ta specifikacija sklicuje, še vedno proizvaja oziroma ali je razpoložljiv na trgu.

30 Zato je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da se člen 23(8) Direktive 2004/18 ne uporablja za javno naročilo, katerega vrednost ne dosega praga, določenega s to direktivo. V okviru javnega naročila, za katero ne velja navedena direktiva, ki pa ima nek čezmejni interes – kar mora preveriti predložitveno sodišče – je treba temeljna pravila in splošna načela Pogodbe, zlasti načeli enakega obravnavanja in nediskriminacije ter obveznost preglednosti, ki iz tega izhaja, razlagati tako, da naročnik ponudbe, ki izpolnjuje zahteve iz obvestila o javnem naročilu, ne sme zavrniti ob opiranju na razloge, ki v tem obvestilu niso določeni.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

Člen 23(8) Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 1251/2011 z dne 30. novembra 2011, se ne uporablja za javno naročilo, katerega vrednost ne dosega praga, določenega s to direktivo. V okviru javnega naročila, za katero navedena direktiva ne velja, ima pa nek čezmejni interes – kar mora preveriti predložitveno sodišče – je treba temeljna pravila in splošna načela Pogodbe DEU, zlasti načeli enakega obravnavanja in nediskriminacije ter obveznost preglednosti, ki iz tega izhaja, razlagati tako, da naročnik ponudbe, ki izpolnjuje zahteve iz obvestila o javnem naročilu, ne sme zavrniti ob opiranju na razloge, ki v tem obvestilu niso določeni.

Podpisi