Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
R. NORKUS
представено на 10 юли 2025 година [1]

Дело C-769/23

Mara soc. coop. arl
срещу
Ministero della Difesa,
Gruppo Samir Global Service Srl

(Преюдициално запитване от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия)

„Преюдициално запитване — Обществени поръчки — Възлагащ орган — Министерство на отбраната на Италия — Поръчка за услуги — Превоз на оборудване, включително военно — Директива 2009/81/ЕО — Член 3 — Директива 2014/24/ЕС — Член 16 — Договори за смесени поръчки, отнасящи се до въпроси на отбраната и сигурността — Определяне на приложимата директива — Стандартизирани услуги — Трудоемки услуги — Критерии за възлагане на поръчките — Забрана от националното право да се прилага най-ниската цена като критерий за възлагане)

I. Въведение

1. Настоящото дело се отнася до открита процедура за възлагане на обществена поръчка от Ministero della Difesa (Министерство на отбраната, Италия) (наричано по-нататък „Министерството“) за сключване на договор за предоставяне на трудови услуги, включително товарене, разтоварване и пренос на материали [2]. Изглежда, в тези материали

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Член 17 от тръжната спецификация се отнася до „краткотрайна работа“, състояща се в „товарно-разтоварни дейности, събиране и разделяне на пакети, подреждане и разтоварване на получаваните и изпращаните материали, преместване на материалите и всякакви други дейности, които се определят като обща работа за нуждите на складове, фабрики, организации, кораби и/или военни летища и военни организации“, стр. 33. Вж. параграф 8 от преюдициалното запитване.

са включени боеприпаси и експлозиви[3]. Въпросните услуги са трудоемки[4] и имат „стандартизирани характеристики“[5]. Разглежданият договор е възложен въз основа на критерия за най-ниската цена. Съгласно италианското право обаче договорите за трудоемки услуги трябва да се възлагат въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта, определена въз основа на най-доброто съотношение качество/цена[6]. За разлика от тях договорите за услуги със „стандартизирани характеристики“[7] могат да се възлагат въз основа на критерия за най-ниска цена, освен ако не става дума за трудоемки услуги[8].

2. Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) иска да установи дали принципът на пропорционалност и член 67, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС[9] допускат национална правна уредба да забрани прилагането при обществените поръчки на най-ниската цена като критерий за възлагане, когато съответните услуги са трудоемки и в същото време стандартизирани. При условията на евентуалност запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали възлагащият орган разполага с право на преценка при избора на този критерий за възлагане на поръчката, включително когато тръжната спецификация предвижда възнагражденията на наетите в рамките на изпълнението на поръчката лица да се заплащат в съответствие с националния колективен договор в дадения бранш, като всяко намаление от предложената цена може да се основава единствено на потенциалната печалба на оферента, фиксирана на 5% от указаната в обществената поръчка стойност на договора[10].

[3] В отговор на поставени от Съда писмени въпроси (вж. т. 22 от настоящото заключение) италианското правителство посочва, че разглежданите услуги се отнасят до превоза на различни видове стоки, поради което за всяка обособена позиция се изисква само един икономически оператор. Също така посоченото правителство потвърждава, че част (но не по-голямата част) от разглежданите стоки са „военно оборудване“ по смисъла на член 1, параграф 6 от Директива 2009/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 година относно координирането на процедурите за възлагане на някои поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността и за изменение на директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО (ОВ L 216, 2009 г., стр. 76). Вж. също Decreto di aggiudicazione prot. N. 0021670 (Постановление за възлагане № 0021670) от 16 ноември 2022 г., с което на Mara е възложена обособена позиция № 6 и което се отнася включително до боеприпаси и експлозиви. В своя отговор на поставените от Съда писмени въпроси Mara оспорва обстоятелството, че разглежданият договор се отнася до военно оборудване. В крайна сметка това е фактически въпрос, по който трябва да се произнесе запитващата юрисдикция.

[4] Съгласно член 50, алинея 1 от Decreto legislativo n. 50 (Codice dei contratti pubblici) (Законодателен декрет № 50 за създаването на Кодекс за обществени поръчки) от 18 април 2016 г. (наричан по-нататък „CCP“) това означава, че разходите за труд са в размер поне на половината от общата стойност на договора. Вж. точка 13 от настоящото заключение.

[5] Запитващата юрисдикция посочва, че италианското право не дава определение на „услугите […] които имат „стандартизирани характеристики“, но […] се имат предвид услуги, характеризиращи се с голяма повторяемост и липса на елементи, които могат да се персонализират (например с технологичен или иновативен предмет), във връзка с които трудно може да се очаква принос на конкурента, който би могъл да промени очакването за еднообразна доставка; поради това, от съображения за икономия и бързина на процедурата се позволява използването на критерия за най-ниската цена, тъй като няма особена причина това да бъде критерият, който се основава, посредством конкурентно сравнение, на най-доброто техническо качество“.

[6] Понякога този критерий се свежда до съкращението „MEAT“. Съгласно приложимото италианско право този критерий взема под внимание качествени и социални аспекти, и аспекти, свързани с околната среда. Вж. член 95, параграф 6 от CCP.

[7] Аз също ще се позова на тези услуги в настоящото заключение като на „стандартизирани услуги“.

[8] Вж. член 95, параграф 4, буква b) от CCP и точка 15 от настоящото заключение.

[9] 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, стр. 65).

[10] Вж. по-специално точки 6, 9 и 10 от преюдициалното запитване.

II. Правна уредба

A. Правото на Европейския съюз

1. Директива 2009/81

3. Съгласно член 1, озаглавен „Определения“:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

6. „Военно оборудване“ означава оборудване, специално проектирано или адаптирано за военни цели и предназначено за използване като оръжие, боеприпаси или материал с военно предназначение;

[…]“.

4. Съгласно член 2, озаглавен „Приложно поле“:

„При условията на членове 30, 45, 46, 55 и 296 от Договора настоящата директива се прилага за поръчки, възложени в областта на отбраната и сигурността за:

а) доставката на военно оборудване, включително всякакви части, компоненти и/или монтажни елементи за него;

б) доставката на чувствително оборудване, включително всякакви части, компоненти и/или монтажни елементи за него;

в) строителство и услуги, пряко свързани с оборудването, посочено в букви а) и б) за всеки и всички елементи от неговия жизнен цикъл;

г) строителство и услуги, за специфични военни цели, или чувствително строителство и чувствителни услуги“.

5. Съгласно член 3, озаглавен „Смесени поръчки“:

„1. Поръчка с обект строителство, доставки или услуги, които попадат в приложното поле на настоящата директива и отчасти в приложното поле на Директива [2004/17] или на Директива [2004/18], се възлагат в съответствие с настоящата директива, при условие че по обективни причини е обосновано възлагането на единна поръчка.

[…]“.

6. Член 47, озаглавен „Критерии за възлагане на поръчка“, предвижда:

„1. Без да се засягат националните законови, подзаконови или административни разпоредби относно заплащането на определени услуги, възлагащите органи/възложителите възлагат поръчки:

а) когато поръчката се възлага въз основа на икономически най-изгодната оферта от гледна точка на възлагащия орган/възложителя — различни критерии, свързани с предмета на въпросната поръчка: например, качество, цена, технически предимства, функционални характеристики, екологични характеристики, текущи разходи, разходите по време на жизнения цикъл на продукта, разходоефективност, сервизно обслужване след продажбата и техническа помощ, дата на доставка и срок на доставка или на изпълнение, сигурност на доставката, оперативна съвместимост и работни характеристики; или

б) единствено съгласно критерия най-ниска цена.

[…]“.

2. Директива 2014/24

7. Съгласно член 2, параграф 1, точка 9 „обществени поръчки за услуги“ означава публични договори, чийто предмет е предоставянето на услуги, различни от „обществени поръчки за строителство“ по член 2, параграф 1, точка 6.

8. Съгласно член 15, озаглавен „Отбрана и сигурност“:

„1. Настоящата директива се прилага за възлагането на обществени поръчки и конкурси за проект, организирани в областите на отбраната и сигурността, с изключение на следните поръчки:

а) поръчки, попадащи в обхвата на Директива [2009/81];

[…]“.

9. Съгласно член 16, озаглавен „Смесени обществени поръчки, включващи аспекти, свързани с отбраната или сигурността“:

„1. Настоящият член се прилага за договори за смесени поръчки, които имат за предмет обществени поръчки, попадащи в обхвата на настоящата директива, и обществени поръчки, попадащи в обхвата на член 346 ДФЕС или на Директива [2009/81].

2. Когато различните части на дадена обществена поръчка са обективно делими, възлагащите органи могат да решат да възложат отделни поръчки за отделните части или да възложат само една поръчка.

[…]

Когато възлагащите органи решат да възложат една поръчка, за определянето на приложимия правен режим се прилагат следните критерии:

[…]

б) когато част от дадена поръчка попада в обхвата на Директива [2009/81], поръчката може да бъде възложена в съответствие с посочената директива, при условие че възлагането с една поръчка е обосновано по обективни причини. Настоящата буква не засяга праговете и изключенията, предвидени в посочената директива.

Решението за възлагане с една поръчка обаче не може да бъде взето с цел изключване на поръчки от прилагането на настоящата директива или на Директива [2009/81].

[…]

4. Когато различните части на дадена поръчка са обективно неделими, поръчката може да бъде възложена, без да се прилага настоящата директива, когато включва елементи, за които се прилага член 346 ДФЕС; в противен случай, тя може да бъде възложена в съответствие с Директива [2009/81]“.

10. Съгласно член 18, озаглавен „Принципи на обществените поръчки“:

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

[…]

2. Държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че при изпълнението на договорите за обществени поръчки икономическите оператори спазват приложимите задължения в областта на екологичното, социалното и трудовото право, установени с правото на Съюза, националното право, колективни споразумения или с разпоредби на международното екологично, социално и трудово право, които са изброени в приложение X“.

11. Член 67, озаглавен „Критерии за възлагане на поръчките“, предвижда:

„1. Без да се засягат националните законови, подзаконови или административни разпоредби относно цената на определени доставки или възнаграждението за определени услуги, възлагащите органи възлагат обществените поръчки въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта.

2. Икономически най-изгодната оферта от гледна точка на възлагащия орган се определя въз основа на цената или разходите, като се използва подход на разходната ефективност, например разходите за целия жизнен цикъл в съответствие с член 68, и може да включва

критерия за най-доброто съотношение качество/цена, което се оценява въз основа на критерии, включващи качествени, екологични и/или социални аспекти, свързани с предмета на въпросната обществена поръчка. Тези критерии могат да включват например:

а) качество, включително технически параметри, естетически и функционални характеристики, достъпност, предназначение за всички потребители, социални, екологични и иновативни характеристики и търговия и условията за нея;

б) организация, квалификация и опит на персонала, на когото е възложено изпълнението на поръчката, когато качеството на ангажирания с изпълнението на поръчката персонал може да окаже съществено влияние върху нивото на изпълнение на поръчката; или

в) обслужване след продажбата и техническа помощ, условия за доставка като дата на доставка, процес на доставка и срок на доставка или срок на завършване.

Елементът, свързан с разходите, може също така да приема формата на фиксирана цена или разходи, въз основа на което икономическите оператори ще се състезават само по отношение на критериите за качество.

Държавите членки могат да предвидят, че възлагащите органи не могат да използват само критерия „цена“ или само критерия „разходи“ като единствен критерий за възлагане, или да ограничат тяхното използване до определени категории възлагащи органи или определени видове поръчки.

[…]

4. Критериите за възлагане не трябва да водят до предоставянето на възлагащия орган на неограничена свобода на избор. Те трябва да гарантират, че е възможна реална конкуренция, и да се придружават от спецификации, които позволяват ефективната проверка на представената от оферентите информация с цел да се прецени доколко офертите отговарят на критериите за възлагане […]“.

12. Съгласно член 70, озаглавен „Изпълнение на поръчките“:

„Възлагащите органи могат да определят специални условия във връзка с изпълнението на обществена поръчка, при условие че те са свързани с предмета на поръчката по смисъла на член 67, параграф 3 и са посочени в поканата за участие в състезателна процедура или в документацията за обществената поръчка. Тези условия могат да включват икономически, свързани с иновациите, екологични, социални или свързани със заетостта съображения“.

Б. Италианското право

13. Съгласно член 50, алинея 1 от ССР [11]:

„При възлагането на договори за концесия и за поръчки за строителство и услуги, различни от тези с интелектуален характер, особено що се отнася до договорите, характеризиращи се с трудоемкост, обявленията за обществени поръчки, обявите и поканите съдържат, при спазване на принципите на Европейския съюз, специални социални клаузи с цел да се

[11] В редакцията, приложима към разглеждания период.

насърчава стабилната заетост на наетия персонал, предвиждащи прилагането от изпълнителя на браншовите колективни трудови договори, посочени в член 51 от Decreto legislativo n. 81 (Законодателен декрет № 81) от 15 юни 2015 г. Трудоемки услуги са услугите, при които разходите за труд са най-малко 50 % от общата стойност на договора“.

14. Член 95, алинея 3 от ССР предвижда:

„Възлагат се изключително въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта, определена въз основа на най-доброто съотношение качество/цена:

a) договори, свързани със социални услуги и приготвяне и доставка на храна в болници, социални заведения и училищни столове, както и с трудоемки услуги, както са определени в член 50, алинея 1 […],

[…]“.

15. Член 95, алинея 4, буква b) от ССР предвижда:

„Критерият „най-ниска цена“ може да се използва:

[…]

b) за услуги и доставки, които имат стандартизирани характеристики или условията за които се определят от пазара, с изключение на трудоемките услуги, посочени в алинея 3, буква a)“.

III. Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

16. На 14 юли 2022 г. Министерството започва открита процедура в рамките на Европейския съюз[12] за възлагане на обществена поръчка за услуга за извършването на работа, свързана по-специално с транспорт на стоки за 2023 година[13]. Договорът е с възможност за подновяване за три години и е разделен на девет обособени позиции. Производството пред запитващата юрисдикция се отнася до обособена позиция № 6[14]. Тъй като обществената поръчка за тази обособена позиция се отнася до стандартизирани услуги, приложеният критерий за възлагане е най-ниската цена съгласно член 95, алинея 4, буква b) от ССР. Дружестовото Mara s.c.r.l. (наричано по-нататък „Mara“), дружеството

[12] На основание член 60 от ССР в приложимата към разглеждания период редакция.

[13] Обществена поръчка 3144713.

[14] CIG 9351659124 — NUTS код ITH41, отнасяща се до *„Aeronautica Militare area nord“* (Военновъздушни сили, район север), на стойност 532 786.89 евро (общата предполагаема сума на обществената поръчка е 5 200 565.31 евро без ДДС и/или други данъци и законоустановени такси). Според запитващата юрисдикция „за целите на прага [на Съюза] и следователно съгласно член 35 от Законодателен декрет № 50 от 2016 г. стойността на обособената позиция, включително сумите за евентуални подновявания, е посочена в спецификацията на обществената поръчка на обща стойност 3 463 114.72 евро без ДДС (а посочената обща стойност на обществената поръчка, отново за целите на прага [на Съюза], е 33 803 674.52 евро без ДДС)“.

Gruppo SAMIR Global Service s.r.l. (наричано по-нататък „Samir“) и друг участник в обществената поръчка са предложили намаление от 100 % за поръчката по обособена позиция № 6[15]. Обществената поръчка е възложена на Mara чрез жребий.

17. Samir оспорва решението за възлагане на поръчката пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия)[16]. На 11 април 2023 г.[17] посоченият съд уважава жалбата на Samir и отменя обществената поръчка за въпросната обособена позиция. Той приема, че в съответствие с член 95, алинея 3, буква а) от ССР поръчката е трябвало да бъде възложена въз основа на най-доброто съотношение качество/цена. Доколкото става дума за трудоемки услуги, член 95, алинея 4, буква b) от ССР не е приложим, тъй като се отнася до привеждането в изпълнение на критерия за най-ниска цена по отношение на стандартизирани услуги.

18. Това съдебно решение е оспорено от Mara пред запитващата юрисдикция, като Samir подава насрещна жалба. В производството пред запитващата юрисдикция Mara твърди, че член 95, алинея 3, буква а) от ССР нарушава принципа на пропорционалност, тъй като надхвърля необходимото за постигане на целите на Директива 2014/24. Критерият за най-ниската цена е допустим при високо стандартизирани стоки или услуги, както е в настоящия случай, тъй като няма реална необходимост от получаване на различни технически оферти, които биха „утежнили ненужно процедурата по обществената поръчка и в нарушение на конституционния принцип за добро функциониране на публичната администрация“. Съгласно член 17 от тръжната спецификация заплатите на наетите работници се изплащат по силата на браншовия колективен трудов договор. Следователно всяко намаление е възможно само въз основа на възнаграждението, определено с оглед на посочената в обществената поръчката стойност. „Следователно целите по член 50 от [ССР], насочени основно към гарантиране на равнището на заетост и закрила на работниците чрез прилагането на [национални колективни трудови договори], не се засягат“[18].

19. Запитващата юрисдикция отбелязва, че съгласно член 95, алинея 4, буква b) от ССР критерият за най-ниската цена *може* да се приложи към стандартизирани услуги. При все това поръчките относно трудоемки услуги трябва да бъдат възлагани изключително въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта[19] в съответствие с член 95, алинея 3, буква а) от същия кодекс. Съгласно установената национална съдебна практика поръчките за трудоемки услуги по смисъла на член 50, алинея 1 и член 95, алинея 3, буква а) от ССР се възлагат при всички случаи въз основа на критерия за най-доброто съотношение качество/цена, дори когато става дума за стандартизирани услуги по смисъла

[15] Запитващата юрисдикция посочва, че „член 17, втора алинея от спецификацията уточнява следното: „като се има предвид, че поисканото процентно намаление ще се извърши само по отношение на възнаграждението, разходите за труд ще останат непроменени, тъй като заплатите на наетите работници се изплащат по силата на браншовия колективен трудов договор. Следователно целите по член 50 от [ССР], насочени основно към гарантиране на равнището на заетост и закрила на работниците чрез прилагането на [(национални колективни трудови договори)], не се засягат“.

[16] Mara е взело участие в това производство.

[17] Съдебно решение № 6259.

[18] Вж. по-специално точка 1 от преюдициалното запитване.

[19] Consiglio di Stato (Държавен съвет) би следвало да провери дали действително „икономически най-изгодната оферта“ е била използвана от него в главното производство по отношение на „най-доброто съотношение качество/цена“ по смисъла на член 95, алинея 3 от ССР вместо по-широкото значение, което се придава на понятието „икономически най-изгодна оферта“ съгласно член 67 от Директива 2014/24. Вж. точки 44 и 45 от настоящото заключение.

на член 95, алинея 4, буква b) от същия кодекс. Това съответства на висшата цел на италианското конституционно право и на правото на Съюза за защита на работниците [20].

20. Запитващата юрисдикция счита, че прилагането на националното законодателство ще доведе до отмяна на поканата за представяне на оферти, доколкото в нея не е бил използван „критерият за икономически най-изгодна оферта“. Въпреки това, като се има предвид, че закрилата на работниците, която обичайно се осигурява чрез прилагане на този критерий, е била постигната в същата степен в документацията на поръчката чрез използването на друг критерий, то задължението за използване на критерия за възлагане на икономически най-изгодната оферта изглежда явно прекомерно, непропорционално и необосновано [21].

21. Consiglio di Stato (Council of State) решава да спре производството и да отправи до Съда следния преюдициален въпрос:

„Допускат ли принципите на свобода на установяване и на свободно предоставяне на услуги, закрепени в членове 49 и 56 от [ДФЕС], както и принципът [на Европейския съюз] на пропорционалност и член 67, параграф 2 от Директива 2014/24, прилагането на национална правна уредба в областта на обществените поръчки като италианската, съдържаща се в член 95, алинея 3, буква а) и алинея 4, буква б) от [ССР], както и в член 50, алинея 1 от същия [кодекс], която произтича и от правния принцип, прогласен от Пленума на Consiglio di Stato (Държавен съвет) в решение № 8 от 21 май 2019 г., според която в случай на поръчки за услуги, които имат стандартизирани характеристики и в същото време са трудоемки, на възлагащия орган е забранено да предвижда като критерий за възлагане най-ниската цена, дори когато в документацията за обществената поръчка е предвидено намаление само по отношение на възнаграждението или потенциалната печалба на предприятието, без да се засягат разходите за труд?“.

IV. Производството пред Съда

22. Mara, Samir, италианското правителство, френското правителство и Европейската комисия представят писмени становища. Съдът иска от страните и заинтересованите субекти да отговорят на поставените им в писмен вид въпроси [22], включително относно преследваните цели при прилагането на Директива 2009/81 и Директива 2014/24. Съдът е поискал от тях също да посочат коя директива е приложима към разглежданата обществена поръчка и дали критерият за възлагане за тази поръчка трябва да е различен в зависимост от приложимата директива. Mara, италианското правителство и Комисията представят отговори на писмените въпроси. Те излагат също така доводите си устно и отговарят на въпросите на Съда в проведеното на 30 април 2025 г. заседание за изслушване на устните състезания.

[20] Вж. по-специално съдебно решение № 8 от 21 май 2019 г. на Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Пленум на Държавния съвет). Тази съдебна практика впоследствие е била възприета в практиката на Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио).

[21] Според запитващата юрисдикция насрещната жалба на Samir е неоснователна, а във връзка с произнасянето по жалбата на Mara следва да се оправи запитване до Съда.

[22] На основание член 62, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда.

V. Преценка

Първоначални бележки — Правен режим, приложим към разглежданата в главното производство обществена поръчка

23. В своето преюдициално запитване Consiglio di Stato (Държавен съвет) се позовава на членове 49 и 56 ДФЕС и на Директива 2014/24. Освен това поканата за представяне на оферти е била отправено от Министерството и изглежда включва услуги, свързани с боеприпаси и експлозиви[23]. Поради това е необходимо да се разгледа дали Директива 2009/81[24] се прилага по отношение на дадената поръчка, за да се определи кой е критерият за възлагане на поръчката[25].

24. Що се отнася до приложението на членове 49 и 56 ДФЕС, съгласно установената съдебна практика национална мярка в сектор, предмет на пълна хармонизация на равнището на Съюза, трябва да бъде преценявана с оглед на разпоредбите на мярката за хармонизация, а не с оглед на разпоредбите на първичното право[26]. Както Директива 2009/81, така и Директива 2014/24 предвиждат пълна хармонизация по отношение на стоките и услугите, попадащи в тяхното приложно поле. Поради това, ако някоя от тези директиви се окаже приложима към поканата за представяне на оферти във връзка с обособена позиция № 6, членове 49 и 56 ДФЕС няма да бъдат приложими в контекста на настоящото производство.

25. В отговора си на поставените в писмен вид въпроси на Съда относно възможното приложение на Директива 2009/81 Mara посочва, че разглежданата поръчка се отнася главно до действия по товарене и разтоварване. Тъй като поръчката не се отнася до военно оборудване, като боеприпаси и експлозиви, тя не попада в приложното поле на Директива 2009/81, както е предвидено в член 2 от нея. Италианското правителство счита, че не е необходимо да се определя коя директива е приложима. Независимо дали към разглежданата поръчка се прилага член 47 от Директива 2009/81 или член 67 от Директива 2014/24, двете директиви позволяват да се използва критерият за икономически най-изгодната оферта или критерият за най-ниската цена. Според Комисията описанието на услугите, които следва да се предоставят по обособена позиция № 6, могат да бъдат „пряко свързани“ с „военно оборудване“ в съответствие с член 1, параграф 6 и член 2, буква в) от Директива 2009/81, при което разглежданата поръчка може да попадне в приложното поле на тази директива. В случаите на смесени поръчки, свързани с отбраната, които се уреждат от член 3 от Директива 2009/81 и член 16 от Директива 2014/24, от съображение 13 от последната е видно, че законодателят на Съюза е искал да остави известно право на преценка на възлагащия орган в неговия избор коя директива да приложи.

[23] Както вече бе посочено, в отговора си на поставените му в писмен вид въпроси италианското правителство потвърди, че разглежданата доставка на услуги се отнася до боеприпаси, експлозиви и оборудване, което не е военно.

[24] Според Leskovec и Škof Директива 2009/81 „въвежда специфични правила относно обществените поръчки в областта на отбраната и сигурността с цел да се направи пазарът на отбраната в ЕС по-открит и конкурентоспособен, като се защитят законните интереси на отделните държави членки по отношение на сигурността. Чрез специфични правила относно обществените поръчки [Директива 2009/81] позволява да се защити поверителната информация и предотвратява поставянето в опасност на съществените интереси в областта на сигурността на държавите членки“. *Leskovec*, B. et R. Škof. Use of security exemption as a way to procure crucial infrastructure projects, — In: Rechtspraxis der Industrie- und Infrastrukturprojekte, vol. 1, Beck-Online, 2025, p. 59; за справка на адрес: https://beck-online.beck.de/Bcid/Y-300-Z-RINPRAX-B-2025-S-59-N-1

[25] В материалите по делото пред Съда няма данни, че член 346 ДФЕС, който е свързан с основните интереси на сигурността на държавите членки, има каквото и да е отношение към висящото пред запитващата юрисдикция производство. Освен това в заседанието за изслушване на устните състезания страните се съгласиха, че тази разпоредба не е относима към контекста на настоящото производство. Поради това няма да се спирам повече на нея в настоящото заключение.

[26] Вж. във връзка с това решение от 2 септември 2021 г., Sisal и др. (C-721/19 и C-722/19, EU:C:2021:672, т. 32).

26. В самото начало трябва да се подчертае, че стойността на обособена позиция № 6 надхвърля установените както в член 8, буква а) от Директива 2009/81[27], така и в член 4, буква б) от Директива 2014/24 прагове[28].

27. Що се отнася до приложението на Директива 2009/81, обстоятелството, че поканата за представяне на оферти за обособена позиция № 6 е направена от Министерството, не е достатъчно само по себе си, за да може тази покана да попадне в приложното поле на разглежданата директива. При все това, предвид очевидното включване в материалите, които са предмет на поръчката за услуги по обособена позиция № 6, на боеприпаси и експлозиви[29], тоест на военно оборудване по смисъла на член 1, параграф 6 от Директива 2009/81, следва да се разгледа член 2 от тази директива, който определя нейното приложно поле.

28. Разглежданата поръчка се отнася по-скоро до предоставянето на услуги, отколкото до стоки или оборудване. Поради това не са приложими член 2, буква а) от Директива 2009/81 относно доставката на военно оборудване и член 2, буква б) от същата директива относно доставката на чувствително оборудване[30]. Член 2, буква в) от Директива 2009/81 се отнася до предоставянето на услуги, „пряко свързани“ с военно оборудване, а член 2, буква г) от същата директива се отнася до услуги „за *специфични* военни цели“[31]. Като се има предвид донякъде страничното или вторично по естеството си включване на боеприпасите и експлозивите сред материалите, за които се отнася поканата за представяне на оферти за услуги по обособена позиция № 6, считам, че член 2, буква г) от Директива 2009/81 не е приложим по отношение на обособена позиция № 6[32]. При все това член 2, буква в) от Директива 2009/81 може да бъде приложим когато изпълнението се отнася и до поръчки за превоз на военно оборудване[33]. В допълнение, предоставянето на подобни услуги може да позволи едновременно физически достъп до военно оборудване и достъп до чувствителна информация[34], свързана с него[35].

[27] Изменена.

[28] Изменена.

[29] Трябва да се подчертае, че експлозивите могат да се използват както за военни, така и за граждански цели. Съображение 10 от Директива 2009/81 посочва все пак, че „[з]а целите на настоящата директива терминът „военно оборудване“ следва да обхваща също така продукти, които въпреки че първоначално са били проектирани за гражданска употреба, на по-късен етап са били адаптирани за военни цели като оръжия, боеприпаси или материали с военно предназначение“.

[30] Съгласно член 1, параграф 7 от Директива 2009/81 „Чувствително оборудване“, „чувствително строителство“ и „чувствителни услуги“ означава „оборудване, строителство и услуги за целите на сигурността, които включват, изискват и/или съдържат класифицирана информация“.

[31] Курсивът е мой.

[32] Това е обстоятелство, което трябва да се провери от запитващата юрисдикция. За целите на настоящото заключение е достатъчно да се спомене, че в преюдициалното си запитване Consiglio di Stato (Държавен съвет) не се позовава изобщо на Директива 2009/81, нито всъщност на наличието на боеприпаси или експлозиви сред съответните материали.

[33] Съображение 6 от Директива 2009/81 се отнася до „поръчки във връзка с логистичните услуги, превоза и складирането“. Вж. също Категория № 10 от приложение I към същата директива относно „[д]опълнителни и спомагателни транспортни услуги“.

[34] Вж. съображение 8 от Директива 2009/81, съгласно което: „Отбранителното оборудване и оборудването в областта на сигурността са жизненоважни както за сигурността и суверенитета на държавите членки, така и за независимостта на Европейския съюз. Вследствие на това закупуването на стоки и услуги в секторите на отбраната и сигурността често е от чувствително естество“. В допълнение, съгласно съображение 9 от Директива 2009/81 „[к]ато резултат това води до специфични изисквания, по-специално в областта на сигурността на доставките и сигурността на информацията. Тези изисквания се отнасят предимно до закупуване на оръжие, боеприпаси и материали с военно предназначение, както и на пряко свързани с тях услуги и строителство за въоръжените сили […]“.

[35] Каквито са например естеството, количеството и местоположението на оборудването. Това е обстоятелство, което трябва да се провери от запитващата юрисдикция.

29. Що се отнася до приложимостта на Директива 2014/24, считам, че в съответствие с член 1, параграф 1 от нея и определението на понятието „обществени поръчки за услуги“ в член 2, параграф 1, точка 9 от нея възлагането на поръчката по обособена позиция № 6 трябва поначало да се осъществява съгласно въведените с тази директива правила. Единствените допустими изключения от приложението на Директива 2014/24 са тези, които са изчерпателно и изрично посочени в нея [36].

30. Изглежда поръчката по отношение на обособена позиция № 6 има за предмет услуги, които се попадат отчасти в приложното поле на Директива 2009/81 и отчасти в това на Директива 2014/24. Както Директива 2009/81, така и Директива 2014/24 въвеждат „стълкновителни правила“ с оглед на определянето на приложимия към смесените поръчки правен режим. По този начин смесени поръчки, които имат за предмет услуги, попадащи отчасти в приложното поле на Директива 2009/81 и отчасти в приложното поле на Директива 2014/24 [37], се уреждат от член 3, параграф 1 от Директива 2009/81 и член 16 от Директива 2014/24 [38].

31. Съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2009/81 подобни смесени поръчки *се* възлагат в съответствие с Директива 2009/81, при условие че по обективни причини е обосновано възлагането на единна поръчка [39].

32. Стълкновителните правила на член 16 от Директива 2014/24 са по-комплексни и обхващат редица хипотези.

33. Когато различните части от дадена поръчка са *обективно делими*, възлагащият орган *може* да избере да възложи поотделно поръчки за отделните части или да възложи една единна поръчка [40]. Член 16, параграф 2, четвъртата алинея от Директива 2014/24 пояснява, че решението за възлагане на единна поръчка не трябва да се взема, за да се изключи приложението било на Директива 2014/24, било на Директива 2009/81. Когато

[36] Вж. член 1, параграф 1 от Директива 2014/24 и решение от 7 септември 2023 г., Комисия/Полша (C-601/21, EU:C:2023:629, т. 69 и 70). В допълнение член 15, параграф 1, буква а) от Директива 2014/24 предвижда тази директива да се прилага за възлагането на обществени поръчки с изключение на тези, които попадат (изцяло) в приложното поле на Директива 2009/81. Както Комисията посочи в своя отговор на поставените от Съда писмени въпроси, „ако разглежданата поръчка се отнасяше само до военно оборудване, към цялата поръчка би била приложима Директива 2009/81 и възлагащият орган не би могъл да я възложи в съответствие с разпоредбите на Директива 2014/24“.

[37] Член 3, параграф 1 от Директива 2009/81 всъщност се позовава на Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, 2004 г., стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116). В съответствие с член 91 от Директива 2014/24 Директива 2004/18 е отменена, считано от 18 април 2016 г. Позоваванията на Директива 2004/18 се считат за позовавания на Директива 2014/24.

[38] Съгласно член 3, параграф 3, втора алинея от Директива 2014/24, когато част от дадена поръчка се покрива от Директива 2009/81, приложим е член 16 от Директива 2014/24.

[39] Съгласно член 3, параграф 3 от Директива 2009/81 „[р]ешението за възлагане на единна поръчка, обаче, не може да бъде взето с цел изключване на поръчки от прилагането на настоящата директива или на […] Директива [2014/24]“. Съгласно съображение 24 от Директива 2009/81 „[в]ъзлагащите органи/възложителите може да се окажат задължени да възложат единна поръчка за покупки, която отчасти е обхваната от настоящата директива, а останалата част попада в приложното поле на Директива [2014/24] […] Това се прилага, когато съответните поръчки по обективни причини не могат да бъдат разделени и възложени поотделно. В такива случаи възлагащите органи/възложителите следва да възложат единна поръчка, при условие че тяхното решение не е взето с цел изключване на поръчки от прилагането на настоящата директива или Директива [2014/24] […]“.

[40] Вж. член 16, параграф 2 от Директива 2014/24. Следва да се подчертае, че Директива 2014/24 не въвежда обвързващи правила относно определянето дали различните части на дадена поръчка са делими или не. Вж. по аналогия член 3, параграф 3 от Директива 2014/24. Съображение 11, втора алинея от тази директива все пак посочва, че „[р]ешението [дали различните части са делими или не] следва да се взема за всеки отделен случай, като не следва да са достатъчни изразените или предполагаемите намерения на възлагащия орган да разглежда различните части, съставляващи смесена поръчка, като неделими, а те следва да са подкрепени с обективни доказателства, които могат да ги обосноват и да потвърдят необходимостта от възлагането на една поръчка […] Следва да се поясни, че възлагането на една поръчка може да е необходимо по причини както от техническо, така и от икономическо естество“. Вж. по аналогия решение от 1 август 2022 г., Roma Multiservizi и Rekeep (C-332/20, EU:C:2022:610, т. 54).

възлагащият орган избере да възложи единна поръчка, поръчката *може* да се възложи в съответствие с Директива 2009/81, при условие възлагането на единна поръчка да бъде *обосновано от обективни причини*[41]. Това предполага възлагащият орган *да може* да избира да възложи поръчката в съответствие с Директива 2014/24, когато възлагането на единна поръчка е обосновано от обективни причини[42]. Това предполага също поръчката *да бъде* възложена в съответствие с Директива 2014/24, когато възлагането на единна поръчка не е обосновано от обективни причини[43].

34. Съгласно член 16, параграф 4 от Директива 2014/24 когато различните части от дадена поръчка са *обективно неделими*, поръчката *може* да бъде възложена в съответствие с Директива 2009/81. Това означава, че възлагащият орган може да избере да възложи поръчката съгласно Директива 2014/24. Освен това подобен избор не е поставен в зависимост от изпълнението на условия[44].

35. В отговора си на поставените в писмен вид въпроси италианското правителство посочва, че е направено възлагане на единна поръчка, тъй като частите на поръчката за обособена позиция № 6 са били *обективно делими*. Според италианското правителство, тъй като различните материали трябвало да се доставят едновременно, това „изисквало“ обособена позиция № 6 да се възложи на един оферент. Mara и Комисията обаче посочват в съдебното заседание, че различните части на разглежданата поръчка са *обективно неделими*. В крайна сметка това е фактически въпрос, който е от компетентността на запитващата юрисдикция.

36. По отношение на обособена позиция № 6 е била отправена единична покана за представяне на оферти.

37. Ако запитващата юрисдикция прецени, че различните части на поръчката за обособена позиция № 6 са *обективно делими*, трябва да се подчертае, че в материалите по делото пред Съда липсва информация, че възлагането на единна поръчка по отношение на тази обособена позиция не е било обосновано по обективни причини[45] или че решението за възлагане на единна поръчка е прието с оглед изключването на тази обособена позиция от приложението било на Директива 2009/81, било на Директива 2014/24[46]. Следователно на основание член 16 от Директива 2014/24 Министерството е могло да избере да възложи поръчката за обособена позиция № 6 в съответствие с тази директива или с Директива

[41] Вж. буква б) от трета алинея на член 16, параграф 2 от Директива 2014/24. Вж. също съображение 13 от Директива 2014/24, което се отнася до неприлагането на тази директива, при условие че възлагането с една поръчка е обосновано от обективни причини.

[42] Вж., от друга страна, член 3, параграф 4, втора алинея от Директива 2014/24, съгласно който в случаите на смесени поръчки с предмет доставки, попадащи или непопадащи в обхвата на тази директива, ако възлагащият орган избере да възложи единна поръчка, приложима към тази поръчка *ще* бъде Директива 2014/24 (освен ако не е предвидено друго в член 16 от тази директива).

[43] Поради това считам, че когато възлагането на единна поръчка не е обосновано по обективни причини, Директива 2014/24 има предимство пред Директива 2009/81. По мнението на Arrowsmith „когато възлагането на единна поръчка не е обосновано по обективни причини, изглежда [Директива 2014/24] няма да предотврати възлагането на единна поръчка. Приложение би имала вероятно [Директива 2014/24], тъй като [Директива 2009/81 има предимство] само когато възлагането на единна поръчка е обосновано по обективни причини“. *Arrowsmith*, S. The Law of Public and Utilities Procurement — Regulation in the EU and UK, vol. 2, Sweet & Maxwell, 2018, p. 220.

[44] Вж.q от друга странаq член 3, параграф 6 от Директива 2014/24, съгласно който, „[к]огато различните части от дадена поръчка са обективно неделими, приложимият правен режим се определя въз основа на *основния предмет* на поръчката“. Курсивът е мой. Считам, че в контекста на прилагане на член 16 от Директива 2014/24 или всъщност на член 3 от Директива 2009/81 е без значение дали е налице анализ на основния предмет на поръчката.

[45] Вж. буква б) от трета алинея на член 16, параграф 2 от Директива 2014/24.

[46] Вж. член 16, параграф 2, четвърта алинея от Директива 2014/24.

2009/81[47]. Ако запитващата юрисдикция прецени, че различните части на поръчката за обособена позиция № 6 са *обективно неделими*, поръчката *може* да бъде възложена в съответствие с Директива 2014/24 или с Директива 2009/81[48].

38. Следователно съгласно член 16, параграф 2 и член 16, параграф 4 от Директива 2014/24 разглежданата поръчка *може* по принцип да бъде възложена в съответствие с тази директива.

39. Така е налице очевидно противоречие между, от една страна, текста на член 3, параграф 1 от Директива 2009/81, в който е използван изразът „се възлагат“, и от друга страна, текста на член 16, параграф 2 и член 16, параграф 4 от Директива 2014/24, където е използвана думата „може“. Това противоречие е особено „неудачно“, тъй като в Директива 2014/24 се разглежда конкретно нейното взаимодействие с по-рано приетата Директива 2009/81. Член 3, параграф 1 от Директива 2009/81 обаче не е бил изменен или отменен нито с Директива 2014/24, нито с друг законов акт на Съюза. Поради това не е достатъчно да се даде буквално тълкуване на разглежданите разпоредби[49], за да се разреши проблемът коя от двете директиви е приложима. Това е още по-неудачно, като се има предвид, че и член 3, параграф 1 от Директива 2009/81, и член 16 от Директива 2014/24 са имали именно тази цел.

40. Въпреки това видимо противоречие считам, че разглежданите разпоредби могат да бъдат съвместени в светлината на съображение 13 от Директива 2014/24, съгласно което „[с]ледва да се поясни, че възлагащите органи следва да разполагат с възможността да прилагат за определени смесени поръчки [Директива 2014/24] вместо Директива [2009/81]“. С приемането на стълкновителните правила в член 16 от Директива 2014/24 намерението на законодателя на Съюза е било да допълни и облекчи по-праволинейните стълкновителни правила, които се съдържат в член 3, параграф 1 от Директива 2009/81, като позволи на възлагащите органи да избират[50] коя от директивите да приложат[51].

41. Трябва да се отбележи също така, че този подход е изцяло съобразен с основната цел на Директива 2009/81 за установяване на европейски пазар на отбранителна техника[52] и за осигуряване на ефективно поставяне на поръчките в сектора на отбраната в условия на

[47] Следва да се припомни, че възможността възлагащият орган да избира коя директива да приложи зависи от условието възлагането на единна поръчка по отношение на обособена позиция № 6 да е обосновано по обективни причини и решението за възлагане на единна поръчка да не се приема с цел изключването на тази обособена позиция от приложното поле било на Директива 2009/81, било на Директива 2014/24.

[48] Както вече бе посочено, изборът, с който разполага възлагащият орган, не е обвързан с никакви допълнителни условия.

[49] Съдът е приел, че при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се вземе предвид не само текстът на въпросната разпоредба, но и нейният контекст и общият разум на правната уредба, от която тя е част, както и целите на тази правна уредба (решение от 30 януари 2020 г., Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, т. 36 и цитираната съдебна практика).

[50] При спазване евентуално на условията в член 16, параграф 2, трета алинея, буква б) и четвърта алинея от Директива 2014/24.

[51] Вж. по аналогия решение от 15 септември 2022 г., Веридос (C-669/20, EU:C:2022:684, т. 31).

[52] Вж. съображение 2 от Директива 2009/81. Правните основания на Директива 2009/81 са член 47, параграф 2 ДЕО (право на установяване), член 55 ДЕО (свобода на предоставяне на услуги) и член 95 ДЕО (вътрешен пазар).

конкуренция[53], като същевременно се зачитат изискванията за сигурност на държавите членки[54] с оглед евентуално на чувствителното естество[55] на услугите в този сектор. Възлагащите органи най-добре могат да преценяват за всеки отделен случай дали дадена поръчка гарантира на практика прилагането на правилата sui generis съгласно Директива 2009/81 или на по-общите, гъвкави и насочени към увеличаване на конкуренцията правила съгласно Директива 2014/24. В някои случаи, при които елементите, свързани с отбраната, са странични или незначителни за поръчката, какъвто изглежда е разглежданият в настоящото производство случай[56], може да бъде в интерес на възлагащия орган да реши да приложи правилата, съдържащи се в Директива 2014/24.

42. Поради това считам, че Министерството поначало е имало свобода да избере[57] кои правила да приложи и действително, изглежда[58], то е приложило правилата на Директива 2014/24. Това става ясно от използването на откритата процедура по член 27 от Директива 2014/24[59], тъй като Директива 2009/81 не съдържа такава процедура или друга, подобна на нея[60].

Критерий за възлагане на разглежданата обществена поръчка — член 67, параграф 2, трета алинея от Директива 2014/24

43. Критериите за възлагане на разглежданата поръчка трябва да се преценяват в съответствие с член 47 от Директива 2009/81 или член 67 от Директива 2014/24, в зависимост от това коя от тези директиви е приложима[61]. След направените от мен

[53] Вж. съображение 15 от Директива 2009/81. Преди приемането на Директива 2009/81 поръчките в областта на отбраната са попадали по принцип в приложното поле на Директива 2004/18. Така член 10 от Директива 2004/18 е бил приложим към обществените поръчки, възлагани от възлагащи органи в областта на отбраната при спазване на член 296 ДЕО (понастоящем член 346 ДФЕС). При все това Комисията посочва в своята Зелена книга — Доставки за отбраната, COM/2004/608, че е имало почти системно използване на предвиденото в член 296 ДЕО (понастоящем член 346 ДФЕС) изключение за обществените поръчки в сектора на отбраната, като някои държави членки са считали, че могат да използват това изключение автоматично. Поради това Комисията е приела, че „общностната правна рамка може да бъде допълнена с нов специфичен правен инструмент относно обществените поръчки за отбрана […]. Директивата ще въведе специален набор от правила за поръчките, попадащи ratione materiae в член 296 ДЕО, но за които не е обосновано да се прилага изключението […]“. Вж. стр. 9. По мнението на Arrowsmith „тази злоупотреба с изключения е била винаги значимо предизвикателство пред завършването на откритията и интегриран пазар в областта на отбраната, който ЕС се опитва да постигне, и това е било винаги едно от главните опасения, довели до приемането на отделна директива за доставките в областта на отбраната и сигурността“. Arrowsmith, S., бележка под линия 43, op. cit., p. 152.

[54] Вж. съображение 4 от Директива 2009/81.

[55] Вж. съображение 8 от Директива 2009/81.

[56] Това става ясно донякъде от въпросите на запитващата юрисдикция, които не се отнасят до Директива 2009/81. Освен това самото преюдициално запитване не се отнася и не намеква за военно оборудване като боеприпаси или експлозиви. В съдебното заседание Mara посочва също така, че осъществява транспортни услуги за Министерството до решаването на спора, като в пренасяните стоки всъщност не е включено военно оборудване.

[57] Вж. също *Heuninckx*, B. Mixed procurement involving defence or securityл — In: Caranta, R. et A. Sanchez-Graells, (eds). European Public Procurement. Edward Elgar, 2021, 174—175.

[58] Обстоятелство, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

[59] Вж. точка 16 от настоящото заключение.

[60] Вж. също точка 3 от отговора на италианското правителство на поставените писмени въпроси.

[61] Съгласно съображение 89 от Директива 2014/24 „[п]онятието „критерии за възлагане“ заема централно място в настоящата директива“.

предварителни бележки относно приложимите норми на Съюза, ще разгледам въпроса на запитващата юрисдикция с оглед на Директива 2014/24[62], в частност член 67, параграф 2, трета алинея от нея, както и с оглед на принципа на пропорционалност.

44. Член 67, параграф 1 от Директива 2014/24 предвижда възлагащите органи да могат да възлагат обществени поръчки въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта. Член 67, параграф 2, първа алинея от тази директива дава много общо определение за това понятие. Там се посочва, че икономически най-изгодната оферта от гледна точка на възлагащия орган се определя въз основа на цената или разходите и *може* да включва критерия за най-доброто съотношение качество/цена. Най-доброто съотношение качество/цена се оценява въз основа на критерии, включващи качествени, екологични[63] и/или социални[64] аспекти, свързани с предмета на въпросната обществена поръчка[65]. Списъкът с критерии в член 67, параграф 2, първа алинея от Директива 2014/24 относно най-доброто съотношение качество/цена не е изчерпателен[66]. В решение Concordia Bus Finland[67] Съдът потвърждава, че използваните от възлагащия орган критерии за възлагане, за да установи икономически най-изгодната оферта[68], не са непременно чисто икономически по естеството си, тъй като от гледна точка на възлагащия орган други фактори могат да окажат влияние върху стойността на офертата.

45. Съгласно член 67, параграф 2, първа алинея от Директива 2014/24 включването от страна на възлагащи органи на допълнителни критерии, освен тези за цена или разход, е факултативно[69]. Когато възлагащи органи изберат да приложат допълнителни критерии при възлагането на поръчка, избраните критерии трябва да са съобразени с принципите на прозрачност, недопускане на дискриминация и равно третиране, за да се осигури обективно сравняване на относителната стойност на офертите и следователно реална конкуренция. Това означава, че възлагащите органи не разполагат с дискреционно правомощие при избора на допълнителни критерии[70].

[62] Когато на основание член 16, параграф 2 или член 16, параграф 4 от Директива 2014/24 възлагащ орган избере да възложи поръчка в съответствие с тази директива, той трябва да се съобрази изцяло със съдържащите се в нея приложими правила. Както бе посочено от Комисията в съдебното заседание, възлагащият орган не може „да си харесва“ разпоредби от друга директива, например Директива 2009/81, дори когато от самото начало е могъл да избере възлагането на поръчката в съответствие с тази директива.

[63] Когато възлагащият орган реши да възложи поръчка на оферент, който е предложил икономически най-изгодната оферта, той може поначало да вземе под внимание критерии, отнасящи се до опазването на околната среда. Вж. в тази смисъл решение от 17 септември 2002 г., Concordia Bus Finland (C-513/99, EU:C:2002:495, т. 64) (наричано по-нататък „решение Concordia Bus Finland“). Делото се отнася до тълкуването на член 36, параграф 1 от Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (ОВ L 209, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 50). Член 36, параграф 1 от тази директива въвежда разграничение между два критерия за възлагане, а именно този на икономически най-изгодната оферта, включващ качествени и технически предимства, и този само на най-ниската цена. Позоваването по това дело на критерия за икономически най-изгодната оферта е равностойно на позоваване на критерия за най-доброто съотношение качество/цена по член 67 от Директива 2014/24. Вж. по аналогия съображение 89 от Директива 2014/24.

[64] Вж. по аналогия решение от 20 септември 1988 г., Beentjes (31/87, EU:C:1988:422, т. 28—37), в което Съдът е приел, че възлагащите органи могат поначало да въвеждат социална клауза или условие относно наемането на безработни от дълго време лица. Вж. също решения от 26 септември 2000 г., Комисия/Франция (C-225/98, EU:C:2000:494, т. 50), от 15 юли 2010 г., Комисия/Германия (C-271/08, EU:C:2010:426, т. 55 и 56), и от 10 май 2012 г., Комисия/Нидерландия (C-368/10, EU:C:2012:284, т. 84—88).

[65] Вж. също по аналогия член 70 от Директива 2014/24 относно условията за изпълнение на поръчките.

[66] Вж. съображение 92 от Директива 2014/24.

[67] Вж. точка 55.

[68] Както бе посочено вече, това е равностойно на най-доброто съотношение качество/цена съгласно член 67 от Директива 2014/24.

[69] В първа алинея на съображение 90 от Директива 2014/24 се пояснява, че икономически най-изгодната оферта „винаги следва да включва ценови или разходен елемент“.

[70] Вж. решение от 20 септември 2018 г., Montte (C-546/16, EU:C:2018:752, т. 31 и цитираната съдебна практика), и от 17 ноември 2022 г., Antea Polska и др. (C-54/21, EU:C:2022:888, т. 88—91). Вж. също член 18, параграф 1 и член 67, параграф 4 от Директива 2014/24, и съображение 90, първа алинея от същата директива.

46. От друга страна, член 67, параграф 2, трета алинея от Директива 2014/24 предвижда по недвусмислен и безусловен начин всяка държава членка да *може* да забранява на всички свои възлагащи органи да използват „само критерия „цена“ или само критерия „разходи“ като единствен критерий за възлагане“ [71]. Възможността да се приеме подобна забрана е приложима независимо от специфичните характеристики или предмета на съответната поръчка. Във връзка с това няма никакви изключения или дерогации относно член 67, параграф 2, трета алинея от Директива 2014/24, така че с нея се предоставя широко право на преценка на държавите членки при упражняването на съдържащата се в нея възможност. Освен това от текста на тази разпоредба е видно, че държавите членки могат да избират да упражняват своето право на преценка чрез ограничаване на използването на цената или разходите по отношение на някои категории възлагащи органи или някои видове поръчки [72]. Това предполага държавите членки да могат да забраняват използването на цената или разходите като единствен критерий за възлагане от страна на някои възлагащи органи или за някои видове поръчки.

47. Въпреки широкото дискреционно правомощие, с което разполагат съгласно член 67, параграф 2, трета алинея от Директива 2014/24 чрез използване на предоставената им от тази разпоредба възможност, държавите членки трябва все пак да зачитат основните правила на Договора за функционирането на ЕС, в частност тези, които се отнасят до свободното движение на стоки, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, като и на произтичащите от тях принципи, каквито са принципите на равно третиране и на пропорционалност, намерили отражение и в член 18 от Директива 2014/24 [73].

48. Италианският законодател се е възползвал от по-ограничената възможност в член 67, параграф 2, трета алинея от Директива 2014/24, като е приел член 95, алинея 3, буква а) и член 95, алинея 4, буква b) от ССР, съгласно които по същество обществените поръчки за трудоемки услуги — в които разходите за труд възлизат поне на 50 % от общата стойност на поръчката — трябва да се възлагат въз основа на критерия за най-доброто съотношение качество/цена. Това изискване се прилага дори при стандартизираните услуги. По този начин използването на критерия за най-ниската цена в тези случаи е забранено. От преюдициалното запитване може да се направи изводът, че целта на член 95, алинея 3, буква а) и на член 95, алинея 4, буква b) от ССР е да бъдат защитени работниците [74].

49. Обществената поръчка по отношение на обособена позиция № 6 попада в приложното поле на член 95, алинея 3, буква а) и член 95, алинея 4, буква b) от ССР. Въпреки това в разрез с тези разпоредби обособена позиция № 6 е била възложена по-скоро въз основа на най-ниската цена отколкото на най-доброто съотношение качество/цена [75].

[71] Съгласно съображение 90, втора алинея от Директива 2014/24 „[з]а да се насърчи по-голям стремеж към качество при обществените поръчки, държавите членки следва да имат право да забранят или ограничат използването само на цената или само на разходите при оценяването на икономически най-изгодната оферта, когато сметнат това за целесъобразно“.

[72] Това отразява латинската максима (сентенция) „qui potest plus, potest minus“ или „qui potest majus potest et minus“.

[73] Вж. по аналогия решение от 6 октомври 2021 г., Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, т. 33 и цитираната съдебна практика), което се отнася до правото на запазване на участието в процедури за възлагане на обществени поръчки по член 20, параграф 1 от Директива 2014/24 за някои категории оференти. Вж. също по аналогия решение от 30 януари 2020 г., Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, т. 45), което се отнася до „Основания за изключване“ по член 57 от Директива 2014/24. Вж. съображение 1 от Директива 2014/24.

[74] Вж. точка 7 от преюдициалното запитване, в която запитващата юрисдикция посочва, че Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (Пленум на Държавния съвет) „подчертава, че основанието за налагането на критерия за икономически най-изгодната оферта при възлагането на трудоемки услуги е да се преследват целите за закрила на труда“. Това е въпрос, който се отнася до националното право и целите на разглежданите национални разпоредби в крайна сметка трябва да се преценят от запитващата юрисдикция.

[75] Това е довело до отмяната на обществената поръчка по отношение на обособена позиция № 6 на 11 април 2023 г. от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио). Вж. точка 17 от настоящото заключение.

50. Mara счита, че в случай на трудоемки стандартизирани услуги общата и абстрактна забрана по италианското право да се използва критерият за най-ниската цена представлява очевидно прекомерна, непропорционална и необоснована мярка, тъй като качествените аспекти на подобни услуги са ирелевантни. Освен това този извод не може да се постави под съмнение, за да се гарантира заплащането и сигурността на работниците. В настоящия случай всяко предоставено намаление се е основавало изключително на потенциалната печалба на оферента (фиксирана на 5 % от стойността на обособената позиция), изключвайки по този начин възможността за намаляване на разходите за труд и/или предоставянето на прекомерни намаления в ущърб на работниците. Следователно правилата на поканата за представяне на оферти са били напълно съвместими с разпоредбите на член 18, параграф 2 от Директива 2014/24 и с целта да бъде защитен персонала съгласно съображение 98 от тази директива. В дадения случай е очевидно също така нарушението на принципа на пропорционалност, след като съответните национални власти и национален съд потвърдиха, че Mara се е съобразило с изискванията относно заплащането и сигурността.

51. Samir,[76] италианското правителство[77], френското правителство[78] и Комисията[79] считат, че забраната в член 95, алинея 3, буква а) и член 95, алинея 4, буква b) от ССР за използването на критерия за най-ниската цена е пропорционална, тъй като с нея се защитават правата на работниците и се осигурява качеството на предоставените услуги.

52. В съответствие с принципа на пропорционалност[80], който е общ принцип на правото на Съюза, въведените от държавите членки правила за прилагане на разпоредбите на Директива 2014/24, каквито са например правилата, свързани с транспонирането на трета алинея от член 67, параграф 2, не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на целите на тази директива[81].

[76] Samir твърди, че спечелилият участник е получил само сума, равна на разходите за труд. Това се е изразило във възлагане на поръчката чрез теглене на жребий, а не въз основа на други критерии, например качеството на услугата. Според него критерият за най-ниската цена се отразява отрицателно както на качеството на услугата, така и на правата на работниците. Samir счита, че в дадения случай работниците са получили минимално възнаграждение, а не по-висока ставка на възнаграждението съгласно националния браншови колективен договор.

[77] Италианското правителство счита, че ограничението в член 17, втора алинея от тръжната спецификация относно намаленията може да поощри заобикалянето на разпоредби относно трудовата защита, да наруши конкуренцията в ущърб на по-малките предприятия и да поощри подаването на идентични оферти, както е видно от разглеждането на дадения случай пред запитващата юрисдикция, резултатът от което е възлагане на поръчката на Mara чрез тегленето на жребий. Също така това правителство посочва, че в дългосрочна перспектива предприятията могат тихомълком да се опитат да компенсират от заплащането на работниците своите много ниски или нулеви печалби. В случаите на трудоемки услуги работната сила би могла да се защити по-ефективно и прозрачно чрез намаляване на значението на цената, като тя бъде комбинирана с преценка относно качествените аспекти на поръчката.

[78] Френското правителство счита, че цената или разходите са по същество минимални критерии, които би трябвало евентуално да се допълват с други критерии. Също така цената или разходите не са непременно най-важните критерии. Според френското правителство ясно е от съображения 2, 37, 41, 89—94 и 98 от Директива 2014/24, че целта на директивата е, от една страна, да се повиши ефективността на публичните разходи в посока на по-голямата тяхна ефективност при процедурите за възлагане на обществени поръчки, и от друга страна, да се даде възможност на купувачите да използват по-добре обществените поръчки в подкрепа на съвместни обществени цели, каквито са закрилата на околната среда, поощряване на заетостта и социалното включване или осигуряване на възможно най-добри условия за предоставянето на висококачествени социални услуги.

[79] Според Комисията защитата на възнаграждението на работниците е само една от причините, които обосновават прилагането на критерия за най-доброто съотношение качество/цена. Освен това не може да бъде изключено, че използването на критерия за най-ниската цена би довело до влошаване на условията за сигурност на работното място или на качеството на услугата.

[80] Не е повдигнат никакъв друг принцип, какъвто е например принципът за недопускане на дискриминация по член 18, параграф 1 от Директива 2014/24.

[81] Решение от 6 октомври 2021 г., Conacee (C-598/19, EU:C:2021:810, т. 42).

53. В началото трябва да се подчертае, че член 67, параграф 2, трета алинея от Директива 2014/24 не допуска цената или разходите да се изключват от критериите за възлагане на поръчка[82]. Тази разпоредба допуска само държавите членки за забранят тяхното използване в качеството на *единствен* критерий за възлагане. Така възлагащите органи са свободни да избират от неизчерпателен списък с относими критерии за възлагането на поръчка, които по необходимост включват цена и разходи. Във връзка с това забраната в член 95, алинея 3, буква а) и член 95, алинея 4, буква b) от ССР има ограничено приложно поле и е скроена, според запитващата юрисдикция, за да закриля работниците[83]. Изключването от италианския законодател по общ и абстрактен начин на най-ниската цена като единствен критерий за възлагането на поръчки относно трудоемки услуги не лишава възлагащите органи от възможността да вземат под внимание цената или разходите при такива поръчки, а само изисква от тях в допълнение да вземат предвид естеството и специфичните характеристики на подобни поръчки, осигурявайки възможността да се одобри най-добрата оферта[84].

54. При наличие на трудоемки услуги, включващи стандартизирани услуги, не е очевидно[85], че всички критерии, освен цената или разходите, са напълно излишни или ирелевантни при възлагането на поръчка за такива услуги. Този извод се основава на допускането, че качеството на подобни услуги не може да бъде разграничено по никакъв начин, а правата на работниците и тяхното здраве и сигурност могат да бъдат осигурени напълно на всички етапи от националния закон и/или член 17 от тръжната спецификация.

55. Независимо от тяхното повтарящо се естество, за всички трудоемки услуги, включително стандартизираните, е очевидно значението на допълнителните критерии, освен цената или разходите, за да се гарантират — конкретно при специфична покана за представяне на оферти и по-общо при възлагането на обществени поръчки въобще — не само равнищата на трудово възнаграждение[86], но също на здравето на работниците[87] и тяхната сигурност[88]. Така например, значението на допълнителните критерии за възлагане, освен този за най-ниската цена, за да се гарантира здравето и сигурността на работниците, е от особено значение във връзка с обособена позиция № 6, в която се изисква включително манипулирането с боеприпаси и експлозиви. Освен това, както отбелязва Samir, използването на критерия за най-ниската цена вместо този за най-доброто съотношение качество/цена може да поощри използването на неквалифицирана работна ръка в ущърб не само на качеството на предоставяната услуга, но и на сигурността. Това би могло да попречи и на инвестирането в обучение на персонала[89].

[82] Вж. първа алинея на съображение 90 от Директива 2014/24.

[83] Което е законна цел, конкретно призната в самия член 67, параграф 2 от Директива 2014/24.

[84] Вж. в обратния смисъл решение от 7 октомври 2004 г., Sintesi (C-247/02, EU:C:2004:593, т. 38—42).

[85] Обстоятелство, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

[86] Вж. по аналогия решение от 17 ноември 2015 г., RegioPost (C-115/14, EU:C:2015:760, т. 77 и 79).

[87] Вж. съображение 99 от Директива 2014/24, което се отнася до критерии, насочени към защитата на здравето на персонала.

[88] Според Caranta „критериите, които придават твърде голяма тежест на цената, водят по естествен начин до влошаване на условията за работниците“, като това е особено вярно при поръчките, при които разходите за персонал са най-значими. За борба със социалния дъмпинг [член] 95, алинея 3 от Кодекса за обществените поръчки транспонира последното изречение на [член] 67, параграф 2, като предвижда, че не е допустимо да се прави позоваване само на цената или на разходите при възлагане на поръчки относно […] договор, при който разходите за персонал възлизат поне на 50 % от цялата стойност на поръчката“. *Caranta*, R. Towards socially responsible public procurement. — In: ERA Forum, vol. 23, 2022, p. 158; за справка на адрес https://doi.org/10.1007/s12027-022-00718-5.

[89] Вж. съображение 99 от Директива 2014/24, което се отнася до „обучение за придобиване на умения“.

56. Макар да не е видно, че разглежданите национални норми са конкретно замислени с цел да закрилят качеството на предоставяните услуги[90], не може да се изключи, че организацията, квалификацията и опитът на персонала, на който се възлага осъществяването на подобни стандартизирани услуги, биха могли да се отразят върху равнището на изпълнение на поръчките и съответно върху икономическата стойност на офертите[91]. Във връзка с това съображение 93 от Директива 2014/24 посочва, че „[к]огато националните разпоредби определят възнаграждението за определени услуги или установяват фиксирани цени за определени доставки, следва да се поясни, че продължава да е възможно да се направи оценка на съотношението качество/цена въз основа на други фактори, различни от цената или възнаграждението“[92].

57. В своето становище Mara[93] се позовава и на решението Tedeschi и Consorzio Stabile Istant Service[94], отнасящо се до национална правна уредба, която ограничава възможността за намаляване на цените, прилагани при възлагане на престации на подизпълнители с повече от 20 % спрямо цените, посочени в решението за възлагане на поръчката[95]. Съдът е приел, че подобно ограничение може да направи по-слабо привлекателна възможността да се използват подизпълнители при изпълнението на поръчка, тъй като с него се ограничава всяко конкурентно предимство по отношение на разходите, което имат работниците подизпълнители за предприятията, искащи да се възползват от тази възможност. Такъв възпиращ ефект противоречи на преследваната от съответните директиви цел за възможно най-голямо отваряне на обществените поръчки за конкуренцията, и по-специално на достъпа на малките и средните предприятия до тях. Освен това, ограничението от 20 % на практика надхвърля необходимото, за да се осигури закрила за работниците подизпълнители при заплащането, тъй като не оставя място за извършване на преценка във всеки конкретен случай от възлагащия орган и се прилага независимо от всякакво отчитане на социалната закрила, която е гарантирана със законите, подзаконовите разпоредби и колективните трудови договори, приложими към съответните работници.

58. Изложените по това дело доводи не могат да се приложат към случая в настоящото дело. Изискването по член 95, алинея 3, буква а) и член 95, алинея 4, буква b) от ССР за използване на най-доброто съотношение качество/цена по отношение на трудоемките

[90] Както вече бе посочено, целите, които се преследват от италианския законодател, са въпрос, който следва да се прецени от запитващата юрисдикция.

[91] Вж. член 67, параграф 2, буква б) и съображение 94 от Директива 2014/24. Макар в това съображение да се дава пример с поръчки за интелектуални услуги, като консултантски или архитектурни услуги, считам, че това не предполага изключване на стандартизираните услуги от приложното поле на член 67, параграф 2, буква б) от Директива 2014/24.

[92] В това съображение се посочва също така, че „[п]редвид многото възможности за оценка на съотношението качество/цена въз основа на съществени критерии, следва да се избягва тегленето на жребий като единствено средство за възлагане на поръчката“. Това означава, че необходимостта от тегленето на жребий е следствие от комбинираното използване на най-ниската цена като единствен критерий за възлагане и на изискването в член 17 от тръжната спецификация всяко предоставено ценово намаление да се основава само на потенциалната печалба на оферента, установена на 5 % от посочената в обществената поръчка стойност на договора. Като се има предвид, че тези строги ограничения са били определени от самото министерство, не изглежда вероятно този възлагащ орган да търси обяснение от оферентите в съответствие с член 69 от Директива 2014/24 за случаите на явно необичайно ниски оферти и за тяхното съобразяване със социалното или трудовото право, както предвижда член 18, параграф 2 от същата директива. Както отбелязва френското правителство, започването на процедурата по посочения член 69 не е автоматично. Първо, при нея се предполага икономическият оператор да е подал оферта с цена, която очевидно е ниска и може да застраши самото изпълнение на поръчката. По-нататък, при нея се предполага, че за възлагащия орган са възникнали определени подозрения. Накрая, възлагащият орган трябва да осъществи необходимите проверки в рамките на своята компетентност.

[93] Mara счита, че изключването от италианския законодател на критерия за най-ниската цена не позволява провеждането на преценка за всеки отделен случай от възлагащия орган и се прилага независимо от съображенията за социална закрила, която е гарантирана от приложимите спрямо съответните работници закони, подзаконови разпоредби и колективни трудови договори.

[94] Решение от 27 ноември 2019 г. (C-402/18, EU:C:2019:1023, т. 59 и 65).

[95] Ограничението от 20 % е било задължително.

стандартизирани услуги не изключва автоматично никой оферент и всъщност означава провеждането на индивидуален анализ на офертите, подадени въз основа на критерии, които включват цената или разходите, но не се ограничават до тях.

59. Следователно явно разглежданата национална правна уредба, с която се транспонира член 67, параграф 2, трета алинея от Директива 2014/24, може да осигури осъществяването на своята главна цел да защити работниците, не надхвърля необходимото за постигането на тази цел и съответно е съобразена с принципа на пропорционалност, което обаче следва да се провери от запитващата юрисдикция.

VI. Заключение

60. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на поставения от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) преюдициален въпрос, както следва:

„Член 67, параграф 2 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, и принципът на пропорционалност

трябва да се тълкуват в смисъл, че не изключват национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която забранява на възлагащите органи да използват най-ниската цена като единствен критерий за възлагане на обществена поръчка за услуги, които са едновременно трудоемки и стандартизирани, дори когато съобразно тръжната спецификация възнагражденията на наетите по поръчката лица се изплащат съгласно съответния национален браншови колективен договор и всяко предложено ценово намаление може да се основава само на потенциалната печалба на оферента“.