Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

18 декември 2025 година*

„Преюдициално запитване — Възлагане на обществени поръчки — Смесени обществени поръчки, включващи свързани с отбраната аспекти — Услуги, пряко свързани с военно оборудване — Директива 2009/81/ЕО — Директива 2014/24/ЕС — Определяне на приложимата директива — Критерии за възлагане на поръчката — Член 67, параграф 2, трета алинея — Забрана да се използва цената като единствен критерий за възлагане — Пропорционалност — Обществени поръчки за трудоемки услуги“

По дело C-769/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 5 декември 2023 г., постъпил в Съда на 13 декември 2023 г.,

в рамките на производство по дело

Mara soc. coop. arl

срещу

Ministero della Difesa,

Gruppo Samir Global Service Srl

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: C. Lycourgos (докладчик), председател на състава, O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra и N. Fenger, съдии,

генерален адвокат: R. Norkus,

секретар: G. Chiapponi, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 30 април 2025 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Mara Soc. coop. arl, от A. Clarizia, M. Pagliarulo и P. Ziotti, avvocati,

* Език на производството: италиански.

– за Gruppo Samir Global Service Srl, от L. Tozzi, avvocato,

– за италианското правителство, от S. Fiorentino и G. Palmieri, в качеството на представители, подпомагани от C. Pluchino, avvocato dello Stato,

– за френското правителство, от R. Bénard, B. Fodda и M. Guiresse, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от C. Biz, L. Malferrari и G. Wils, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 юли 2025 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 49 и 56 ДФЕС, на 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 (ОВ L 94, 2014 г., стр. 65), изменена с Делегиран регламент (ЕС) 2021/1952 на Комисията от 10 ноември 2021 г. (ОВ L 398, 2021 г., стр. 23) (наричана по-нататък „Директива 2014/24“), както и на принципа на пропорционалност.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Mara Soc. coop. arl, от една страна, и Ministero della Difesa (Министерство на отбраната, Италия) и Gruppo Samir Global Service Srl (наричано по-нататък „Samir“), от друга страна, по повод възлагането на обществена поръчка за услуги за нуждите на италианската армия.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2009/81/ЕО

3 Съображения 4, 6—9, 16, 17, 20 и 27 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) гласят:

„(4) Една от предпоставките за създаването на европейски пазар на отбранително оборудване е установяването на подходяща законова рамка. В областта на поръчките това изисква координиране на процедурите за възлагане на поръчки, което отговаря на задължителните изисквания за сигурност на държавите членки и на задълженията, които произтичат от Договора.

[…]

(6) По-добрата координация на процедурите за възлагане, например на поръчки във връзка с логистичните услуги, превоза и складирането, също има потенциал да намали разходите в сектора на отбраната и значително да намали въздействието на сектора върху околната среда.

(7) Тези процедури следва да отразяват цялостния подход на Европейския съюз по отношение на сигурността, съответстващ на развитието на стратегическата среда. Появата на асиметрични [и] транснационални заплахи доведе до постепенно заличаване на границата между външната и вътрешната и военната и невоенната сигурност.

(8) 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.

(9) Като 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 […]

[…]

(16) […] [В]ъзлагането на поръчки, които попадат в приложното поле на настоящата директива, може да бъде освободено от изискванията на последната, ако това се обосновава от съображения за обществена сигурност или е необходимо за защитата на особено важни интереси в областта на сигурността на държав[а] членк[а]. Такъв може да бъде случаят с поръчките в областите на отбраната и сигурността, които налагат такива изключително строги изисквания за сигурност на доставките или които са толкова поверителни и/или важни за националния суверенитет, че дори и специалните разпоредби на настоящата директива не са достатъчни за опазване на основните интереси на държавите членки в областта на сигурността […]

(17) Съгласно практиката на Съда на Европейските общности обаче възможността за прибягване до подобни изключения следва да се тълкува по такъв начин, че последиците от това да не надхвърлят строго необходимото за защита на законните интереси, които тези членове от Договора спомагат да се защитят. Затова неприлагането на настоящата директива трябва да бъде пропорционално на преследваните цели и да бъде средство, което възможно най-малко възпрепятства свободното движение на стоки и свободата на предоставяне на услуги.

[…]

(20) […]

Освен това [Договорът] предоставя на държавите членки възможността да изключат поръчките в областите на отбраната и сигурността от правилата на настоящата директива, ако прилагането на последната би ги задължило да предоставят информация, разкриването на която те считат за противоречащо на основните интереси за тяхната сигурност. Това важи по-специално за случаите, когато поръчките са толкова чувствителни, че самото им съществуване трябва да бъде държано в тайна.

[…]

(27) В областта на отбраната и сигурността някои поръчки са толкова чувствителни, че прилагането на настоящата директива би било неподходящо, въпреки нейната специфичност. Случаят е такъв за поръчки на разузнавателни служби или поръчки за всякакви видове разузнавателни дейности, включително контраразузнавателни дейности, както са определени от държавите членки. Такъв е случаят и за други особено чувствителни покупки, които изискват изключително високо равнище на поверителност като например някои покупки, предназначени за защитата на границите или борбата с тероризма или организираната престъпност, покупки свързани с криптирането или покупки предназначени конкретно за дейности под прикритие или други също толкова чувствителни дейности, провеждани от полицейските сили и силите за сигурност“.

4 Член 1 от тази директива, озаглавен „Определения“, гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1. „Общ терминологичен речник, свързан с обществените поръчки (Common Procurement Vocabulary — CPV)“ означава справочната номенклатура, приложима към поръчки, възлагани от възлагащите органи/възложителите, както е приета с Регламент (ЕО) № 2195/2002 [на Европейския парламент и на Съвета от 5 ноември 2002 година относно Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки (CPV) (ОВ L 340, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 5, стр. 3)];

[…]

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

[…]“.

5 Член 2 от посочената директива, озаглавен „Приложно поле“, предвижда:

„[…] [Н]астоящата 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 [, доставки] и услуги, за специфични военни цели, или чувствително строителство и чувствителни услуги“.

6 Член 3 от същата директива, озаглавен „Смесени поръчки“, гласи:

„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/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 134, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 3)] или 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)] се възлагат в съответствие с настоящата директива, при условие че по обективни причини е обосновано възлагането на единна поръчка.

[…]

3. Решението за възлагане на единна поръчка, обаче, не може да бъде взето с цел изключване на поръчки от прилагането на настоящата директива или на Директива 2004/17/ЕО или на Директива 2004/18/ЕО“.

7 В приложение I към Директива 2009/81 („Услуги, посочени в членове 2 и 15) се изброяват двадесет категории услуги, десетата от които, наречена „Допълнителни и спомагателни транспортни услуги“, съдържа референтни номера по CPV от 63100000-0 до 63111000-0, от 63120000-6 до 63121100-4, 63122000-0, 63512000-1 и от 63520000-0 до 6370000-6. Според Регламент № 2195/2002, изменен с Регламент (ЕО) № 213/2008 на Комисията от 28 ноември 2007 година (ОВ L 74, 2008 г., стр. 1), референтни номера по CPV 63100000-0 и 63110000-3 съответстват на „Услуги по обработка и складиране на товари“ и съответно „Услуги по обработка на товари“.

Директива 2014/24

8 Съображения 89, 90 и 92 от Директива 2014/24 гласят:

„(89) […] С цел да се избегне объркване с критерия за възлагане, който понастоящем е известен като „икономически най-изгодна оферта“ в директиви 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО, за това понятие следва да се използва различен термин — „най-добро съотношение качество/цена“. Поради това то следва да се тълкува съгласно съответната съдебна практика във връзка с тези директиви, с изключение на случаите, когато настоящата директива предвижда решение, което несъмнено е различно по същество.

(90) Поръчките следва да се възлагат въз основа на обективни критерии, които гарантират съобразяване с принципите на прозрачност, недискриминация и равнопоставеност, за да се осигури обективно сравняване на относителната стойност на офертите, с цел в условията на реална конкуренция да се определи коя оферта е икономически най-изгодна. Следва ясно да се посочи, че икономически най-изгодната оферта следва да се оценява въз основа на най-доброто съотношение качество/цена, което винаги следва да включва ценови или разходен елемент. Следва също така да се поясни, че оценката на икономически най-изгодната оферта може да се прави въз основа единствено на ценовата или разходната ефективност. […]

За 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.

[…]

[…]

(92) При оценяването на най-доброто съотношение качество/цена възлагащите органи следва да определят икономическите и качествените критерии, свързани с предмета на поръчката, които ще използват за тази цел. Тези критерии следва съответно да позволяват извършването на сравнителна оценка на нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, предвид предмета на поръчката, както е определен в техническите спецификации. Във връзка с най-доброто съотношение качество/цена в настоящата директива се съдържа неизчерпателен списък на възможни критерии за възлагане, в които са включени екологични и социални аспекти. Възлагащите органи следва да се насърчават да избират критерии за възлагане, които им позволяват да получат висококачествено строителство, доставки и услуги, които в най-голяма степен отговарят на техните потребности.

[…]“.

9 Член 1 от Директива 2014/24 е озаглавен „Предмет и обхват“ и параграф 1 от него предвижда:

„Настоящата директива установява правила за процедурите за обществени поръчки, провеждани от възлагащи органи, във връзка с договорите за обществени поръчки и конкурсите за проект, чиято прогнозна стойност не е под праговете, предвидени в член 4“.

10 Член 3 от тази директива, озаглавен „Смесени обществени поръчки“ гласи в параграф 3, втора алинея:

„Когато част от дадена поръчка е обхванатa от член 346 ДФЕС или от Директива 2009/81/ЕО, се прилага член 16 от настоящата директива“.

11 Съгласно член 4 от Директива 2014/24 („Прагови стойности“):

„Настоящата директива се прилага за обществени поръчки, чиято прогнозна стойност без данък върху добавената стойност (ДДС) е по-голяма или равна на следните прагове:

[…]

б) 140 000 EUR — за обществени поръчки за доставки и услуги, които се възлагат от централни държавни органи, и конкурси за проекти, които се организират от такива органи; […]

[…]“.

12 Член 15 от тази директива е озаглавен „Отбрана и сигурност“ и параграф 1 от него предвижда:

„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:

поръчки, попадащи в обхвата на Директива 2009/81/ЕО;

[…]“.

13 Член 16 от Директива 2014/24, озаглавен „Смесени обществени поръчки, включващи аспекти, свързани с отбраната или сигурността“, гласи:

„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/ЕО.

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 отделни поръчки за отделните части, решението кой правен режим се прилага за всяка една от отделните поръчки се взема въз основа на характеристиките на съответната част.

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

а) когато част от дадена поръчка попада в обхвата на член 346 ДФЕС, поръчката може да бъде възложена, без да се прилага настоящата директива, при условие че възлагането с една поръчка е обосновано по обективни причини;

б) когато част от дадена поръчка попада в обхвата на Директива 2009/81/ЕО, 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/ЕО.

3. Параграф 2, трета алинея, буква а) се прилага за смесени поръчки, за които се прилага както буква а), така и буква б) от посочената алинея.

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/ЕО“.

14 Член 18 от Директива 2014/24 („Принципи на обществените поръчки“) гласи в параграф 2:

„Държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че при изпълнението на договорите за 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“.

15 Член 67 („Критерии за възлагане на поръчките“) от тази директива 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, […] 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.

3. Приема се, че критериите за възлагане са свързани с предмета на обществената поръчка, когато се отнасят до строителството, доставките или услугите, които трябва да бъдат предоставени в рамките на тази поръчка във всички отношения и на всеки етап от жизнения им цикъл, в това число факторите, свързани със:

а) специфичния процес на производство, предоставяне или търгуване на това строителство, доставки или услуги; или

б) специфичен процес, свързан с друг етап от жизнения им цикъл;

дори когато тези фактори не са част от съществените им характеристики.

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. […]

[…]“.

Италианското право

16 Член 50, алинея 1 от Decreto legislativo n. 50 — Codice dei contratti pubblici Codice dei contratti pubblici (Законодателен декрет № 50 за приемане на Кодекс за обществените поръчки) от 18 април 2016 г. (GURI, бр. 91 от 19 април 2016 г., редовна притурка № 10), в редакцията му, приложима към делото по главното производство (наричан по-нататък „Кодексът за обществените поръчки“), гласи:

„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 насърчава стабилната заетост на наетия персонал, предвиждащи прилагането от изпълнителя на браншовите колективни трудови договори […] Трудоемки услуги са услугите, при които разходите за труд са най-малко 50 % от общата стойност на договора“.

17 Член 95 от Кодекса за обществените поръчки предвижда:

„1. Критериите за възлагане не предоставят на възлагащия орган неограничен избор по отношение на офертата. Те трябва да гарантират, че е възможна реална конкуренция, и да се придружават от спецификации, които позволяват да се провери конкретно представената от оферентите информация, за да се прецени доколко офертите отговарят на критериите за възлагане. Възлагащите органи проверяват точността на информацията и доказателствата, представени от оферентите.

2. Без да се засягат законовите, подзаконовите или административните разпоредби относно цената на определени доставки или заплащането за специфични услуги, възлагащите органи, при съобразяване с принципите на прозрачност, недискриминация и равнопоставеност, възлагат поръчките и организират конкурси и покани за проекти въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта, която се определя в

зависимост от най-доброто съотношение качество/цена или въз основа на елемента цена или разход, като се използва критерий за сравнение разходи/ефективност, като например разходите за целия жизнен цикъл […]

3. Възлагат се изключително въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта, определена според 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, без да се засягат поръчките по член 36, алинея 2, буква a);

b) договори, свързани с възлагането на инженерни и архитектурни услуги, както и други услуги от техническо и интелектуално естество на стойност, по-голяма или равна на 40 000 евро;

b-bis) договори за услуги и доставки на стойност, по-голяма или равна на 40 000 евро, които се характеризират със значително технологично съдържание или имат иновативен характер.

4. 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);

[…]“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

18 На 14 юли 2022 г. Министерството на отбраната започва открита процедура за възлагане на обществена поръчка за услуги за нуждите на италианската армия, състоящи се основно от товаро- разтоварни дейности, такива по подреждане и разтоварване на материали, както и пренасяне на материалите. Тази поръчка, която се отнася за 2023 г. и може да бъде подновена за три години, е разделена на девет обособени позиции.

19 Разглежданата по главното производство процедура за възлагане предвижда като критерий за възлагане най-ниската цена, тъй като услугите, за които се отнася посочената поръчка, имат стандартизирани характеристики по смисъла на член 95, параграф 4, буква b) от Кодекса за обществените поръчки.

20 В документацията за обществената поръчка се уточнява, че при изпълнението на същата заплатите на работниците трябва да се изплащат в съответствие с браншовия колективен трудов договор. Следователно оферентите не могат да предлагат отстъпки от разходите за труд. Всяка евентуална отстъпка трябва да се отнася изключително до възнаграждението за услугата, така че предложеният по този начин търговски жест да намалява само потенциалната печалба на оферента, но не и заплатите на неговия персонал.

21 За една от обособените позиции обществената поръчка, която се отнася за предоставяне на услуги за нуждите на Aeronautica Militare area nord (Военновъздушни сили — район север) и е на стойност — предвид евентуални подновявания — 3 463 114,74 евро, трима оференти, сред които Mara и Samir, са предложили намаление от 100 % върху възнаграждението за услугите си. При тези условия е прието, че офертите на тези трима кандидати са равностойни. В крайна сметка тази обособена позиция е възложена на Mara чрез жребий.

22 Samir обжалва акта за възлагане на посочената обособена позиция пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия), като изтъква по-конкретно, че прилагането на критерия за най-ниската цена противоречи на приложимата правна уредба.

23 С решение от 11 април 2023 г. тази юрисдикция уважава жалбата с мотива, че по силата на член 95, алинея 3, буква а) от Кодекса за обществените поръчки разглежданото по главното производство обявление за възлагане на обществена поръчка е трябвало да определи като критерий за възлагане на поръчката този за най-добро съотношение качество/цена. Като се има предвид, че разглежданите по главното производство услуги са трудоемки, член 95, алинея 4, буква b) от този кодекс, който споменава критерия „най-ниска цена“ за възлагането на обществени поръчки за услуги и доставки със стандартизирани характеристики, не е трябвало да се прилага.

24 Mara обжалва това решение пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия), който е запитващата юрисдикция.

25 С жалбата си Mara твърди, че Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио) е нарушил член 95, алинея 3, буква а) от Кодекса за обществените поръчки. Според него тази разпоредба не може да се прилага за поръчка като разглежданата по главното производство, която макар да е трудоемка, има и стандартизирани характеристики. Възлагащият орган правилно се основал на член 95, алинея 4, буква b) от този кодекс и определил като критерий за възлагане този за най-ниската цена.

26 В случай че Consiglio di Stato (Държавен съвет) приеме, че Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио) правилно е извел от член 95 от Кодекса за обществените поръчки, че критерият за най-ниската цена не може да се използва за възлагането на поръчки за трудоемки услуги, които освен това имат и стандартизирани характеристики, Mara изтъква, че този член нарушава правото на Съюза.

27 От Директива 2014/24 несъмнено следвало, че тя има за цел по-конкретно да насърчи използването на критерия за най-добро съотношение качество/цена при възлагането на обществените поръчки. Задължавайки обаче възлагащите органи да определят този критерий за възлагане дори когато разглежданата поръчка има стандартизирани характеристики, италианският законодател надхвърлил необходимото за постигането на тази цел на Директива 2014/24 и по този начин нарушил принципа на пропорционалност.

28 Запитващата юрисдикция констатира, че от съвместния прочит на алинеи 3 и 4 от член 95 от Кодекса за обществените поръчки ясно следва, че разглежданата по главното производство обществена поръчка е трябвало по силата на действащото италианско право да се основава на критерия за възлагането „най-добро съотношение качество/цена“.

29 Тази юрисдикция обаче изпитва съмнения относно полезността на този критерий за възлагането на обществена поръчка за услуги, които се характеризират с висока повторяемост и за които в голяма степен липсват елементи на персонализация. По съображения за процесуална икономия и бързина в процедурата за възлагане на обществени поръчки критерият за най-ниска цена може да се окаже по-подходящ за този вид обществени поръчки за услуги със стандартизирани характеристики.

30 Посочената юрисдикция изтъква, че в решение № 8, постановено на 21 май 2019 г., пленумът ѝ, който е компетентен да прогласява принципите на правото, се е произнесъл по съотношението между алинея 3 и алинея 4 на член 95 от Кодекса за обществените поръчки в смисъл, че налагането на критерия за най-добро съотношение качество/цена за възлагането на поръчки за услуги, които са трудоемки, има за цел да защити работниците и следователно, че трудоемките поръчки, а именно тези, при които разходите за труд представляват поне половината от общата стойност на договора, трябва във всички случаи да се възлагат въз основа на този критерий, дори когато имат стандартизирани характеристики.

31 Запитващата юрисдикция обаче отбелязва, че в положение като разглежданото по главното производство целта за закрила на работниците вече е постигната посредством забраната за предлагане на отстъпка от разходите за труд.

32 При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет) 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 правото на Съюза] на пропорционалност и член 67, параграф 2 от Директива [2014/24], прилагането на национални правила в областта на обществените поръчки като тези, съдържащи се, в италианското законодателство, в член 95, алинея 3, буква а) и алинея 4, буква б) от [Кодекса за обществените поръчки], както и в член 50, алинея 1 [от този кодекс], и тези, които произтичат от правния принцип, прогласен от Пленума на Consiglio di Stato (Държавен съвет) в решение № 8 от 21 май 2019 г., според които 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?“.

Производството пред Съда

33 На основание член 62, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда той е приканил страните и другите заинтересовани субекти да отговорят на поставените им въпроси за писмен отговор относно приложното поле на Директива 2009/81 и на Директива 2014/24. Mara, италианското правителство и Европейската комисия отговарят на тези въпроси в писмени становища, депозирани съответно на 26 ноември 2024 г., 19 ноември 2024 г. и 20 ноември 2024 г.

По преюдициалния въпрос

Предварителни бележки

34 В становищата си, представени пред Съда, страните по главното производство и италианското правителство уточняват, че услугите, предмет на разглежданата по главното производство обществена поръчка, се отнасят отчасти до обработката на товари от боеприпаси и взривни вещества. Тези стоки обаче представляват военно оборудване по смисъла на член 1, точка 6 от Директива 2009/81.

35 В тази си част, както отбелязва генералният адвокат в точка 28 от заключението си, тези услуги могат да бъдат „пряко свързани с [военно] оборудване“ по смисъла на член 2, буква в) от тази директива. Всъщност предоставянето на услуги по обработка на товари — които съобразно посочените в точка 7 от настоящото решение референтни номера по CPV се числят към десетата категория услуги, наречена „Допълнителни и спомагателни транспортни услуги“, визирана в приложение I към посочената директива — може да включва физически достъп до съдържащото се в тези товари военно оборудване, както и достъп до определена чувствителна информация, свързана с това оборудване.

36 С оглед на подчертания в съображения 8 и 9 от Директива 2009/81 чувствителен характер на покупките на стоки и услуги в областта на отбраната, тази директива установява специфична законодателна рамка. Както следва от съображения 4, 6 и 7 от посочената директива, координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки в тази област трябва да отговаря на изискванията за сигурност, като същевременно позволява да се намалят разходите, по-специално във връзка с логистичните услуги, превоза и складирането.

37 Поради тази особеност възлагането на обществени поръчки, попадащи в обхвата на Директива 2009/81, е изключено по силата на член 15, параграф 1, буква а) от Директива 2014/24 от приложното поле на последната.

38 В настоящия случай страните по главното производство и италианското правителство подчертават, че само някои от товарите, които са предмет на разглежданите услуги по обработка на товари, съдържат военно оборудване по смисъла на член 1, точка 6 от Директива 2009/81, докато останалите товари съдържат стоки, които, макар несъмнено да са предназначени за италианската армия, не са проектирани или приспособени за военни цели. С оглед на тази информация, която запитващата юрисдикция следва да провери, разглежданата по главното производство обществена поръчка трябва да се квалифицира като „смесена“ в смисъл, че се отнася едновременно до покупки, които попадат в приложното поле на Директива 2009/81, и до покупки, които попадат в приложното поле на Директива 2014/24.

39 В това отношение следва да се констатира, че член 3 от Директива 2009/81 и член 16 от Директива 2014/24 съдържат правни норми, чиято цел е да определят директивата, приложима за такива смесени поръчки.

40 Съответният обхват на тези разпоредби отчасти се различава. По-конкретно, докато член 3, параграф 1 от Директива 2009/81 предвижда по принцип задължение за възлагащия орган да прилага тази директива за подобни смесени поръчки, член 16 от Директива 2014/24 предвижда само възможност при определени условия към такива поръчки да се прилага Директива 2009/81.

41 Всъщност член 3 от Директива 2009/81 предвижда, че поръчка с предмет строителство, доставки или услуги, които попадат в приложното поле на Директива 2009/81 и отчасти в приложното поле на Директива 2004/18, понастоящем заменена с Директива 2014/24, се възлагат в съответствие с Директива 2009/81, при условие че е изпълнено изискването по параграф 1 от този член възлагането с единна поръчка да е обосновано по обективни причини, както и условието по параграф 3 от посочения член решението за възлагане с единна поръчка да не се взема с цел изключване на съответната поръчка от прилагането на Директива 2014/24.

42 Член 16 от Директива 2014/24 от своя страна установява разграничение между смесените поръчки, различните части на които са „обективно делими“ или „обективно неделими“.

43 Що се отнася, на първо място, до смесените поръчки, различните части на които са „обективно неделими“, член 16, параграф 4 от Директива 2014/24 гласи, че такава поръчка „може да бъде възложена, без да се прилага [тази] директива, когато включва елементи, за които се прилага член 346 ДФЕС“, а „в противен случай тя може да бъде възложена в съответствие с Директива [2009/81]“.

44 Първата хипотеза, която се отнася до прилагането на член 346 ДФЕС, е запазена с оглед на съображения 16, 17, 20 и 27 от Директива 2009/81 за положения, при които възлагането на разглежданата обществена поръчка достига такова равнище на изисквания в областта на сигурността или поверителността, че дори специалните разпоредби на тази директива не са достатъчни, за да се защитят основните интереси в областта на сигурността на съответната държава членка. Нищо в предоставената на Съда преписка не навежда на мисълта, че в случая е налице такова положение, което обаче запитващата юрисдикция следва да провери.

45 Във втората хипотеза, която се отнася до смесените поръчки, съдържащи обективно неделими части, за които член 346 ДФЕС не е приложим, член 16, параграф 4 от Директива 2014/24 позволява, но не изисква възлагането на съответната поръчка да се извършва в съответствие с Директива 2009/81 и следователно оставя на възлагащия орган избора да възложи тази поръчка в съответствие с режима, установен с тази директива, или по установения с Директива 2014/24 режим.

46 Що се отнася, на второ място, до смесените поръчки, различните части на които са „обективно делими“, член 16, параграф 2 от Директива 2014/24 позволява на възлагащия орган да възложи или отделни поръчки за тези отделни части, като приложимата за всяка поръчка директива тогава се определя на базата на техните присъщи характеристики, или да възложи само една поръчка, която по този начин остава „смесена“.

47 При това положение, когато възлагащият орган избере да приложи към тази единна поръчка Директива 2009/81, по силата на трета алинея, буква б) от посочения параграф решението му да не възлага отделни обществени поръчки трябва да бъде „обосновано от обективни причини“. Това изискване обаче не е предвидено, когато възлагащият орган реши да възложи единна поръчка, прилагайки Директива 2014/24.

48 Впрочем съгласно четвърта алинея от същия параграф решението за възлагане с една поръчка въпреки наличието на обективно делими части на поръчката „не може да бъде взето с цел изключване на поръчки от прилагането на [Директива 2014/24] или на Директива [2009/81]“.

49 Това изискване, за разлика от посоченото в точка 47 от настоящото решение, е приложимо и в случай че единната поръчка е възложена, като са приложени разпоредбите на Директива 2014/24. При положение, от една страна, че става въпрос за изискване за добросъвестност от страна на възлагащия орган, и от друга страна, че то не трябва да лишава от полезен ефект изискването, фигуриращо в член 16, параграф 2, трета алинея от Директива 2014/24, това изискване по четвърта алинея от този параграф трябва да се счита за нарушено, когато в светлината на всички релевантни елементи се окаже, че решението на възлагащия орган да сключи единна поръчка може да се схване само като воля на този възлагащ орган да избегне прилагането или на Директива 2009/81, или на Директива 2014/24.

50 Правилата за уреждане на стълкновенията между Директива 2009/81 и Директива 2014/24, установени в член 16 от последната, са по-нови и освен това по-подробни от съдържащите се в член 3 от Директива 2009/81. При това положение член 16 от Директива 2014/24 изразява волята на законодателя на Съюза към датата на приемане на тази директива и трябва да се прилага за сметка на член 3, параграф 1 от Директива 2009/81, който, както отбелязва генералният адвокат в точки 39 и 40 от своето заключение, има различен обхват, но трябва да се счита за преодолян от законодателното развитие, внесено с Директива 2014/24.

51 Според становището на италианското правителство пред Съда Министерството на отбраната е приело, че различните части на разглежданата по главното производство обществена поръчка за услуги несъмнено са обективно делими, но поради едновременната обработка на товарите трябва да се считат за част от единна поръчка, която следва да се възложи при прилагане на разпоредбите на Директива 2014/24.

52 Както беше отбелязано в точка 47 от настоящото решение, в подобни случаи не се прилага условието по член 16, параграф 2, трета алинея, буква б) от Директива 2014/24 решението за възлагане на единна поръчка да бъде „обосновано от обективни причини“. За сметка на това се прилага условието, посочено в член 16, параграф 2, четвърта алинея от тази директива, според която това решение „не може да бъде взето с цел изключване на поръчки от прилагането на [посочената] директива или на Директива [2009/81]“.

53 Следователно Съдът разглежда поставения въпрос за тълкуването на член 67, параграф 2 от Директива 2014/24 само при условие че запитващата юрисдикция предварително провери дали в случая не е налице неспазване на изискването по член 16, параграф 2, четвърта алинея от тази директива.

По член 67, параграф 2 от Директива 2014/24 и принципа на пропорционалност

54 Поставеният въпрос, както е формулиран от запитващата юрисдикция, се отнася до тълкуването на членове 49 и 56 ДФЕС, на член 67, параграф 2 от Директива 2014/24 и на принципа на пропорционалност.

55 В това отношение следва да се отбележи, първо, че целта на този въпрос е да се даде възможност на запитващата юрисдикция да прецени съвместимостта на някои разпоредби от Кодекса за обществените поръчки с правото на Съюза. Безспорно е обаче, че този кодекс транспонира в италианското право Директива 2014/24.

56 Второ, от фактите, представени в акта за преюдициално запитване и обобщени в точка 21 от настоящото решение следва, че прогнозната стойност на разглежданата по главното производство обществена поръчка надхвърля прага, предвиден в член 4 от тази директива, за да бъде тя приложима.

57 Накрая, трето, от това запитване е видно, че предметът на спора по главното производство се отнася до възможността, предвидена в член 67, параграф 2, трета алинея от посочената директива, да се забрани използването на „цената […] като единствен критерий за възлагане“ на поръчката — критерия „най-ниска цена“ според използваната от запитващата юрисдикция формулировка — както и до задължението на държавите членки да спазват принципа на пропорционалност в случай, че изберат тази възможност.

58 При тези условия е едновременно необходимо и достатъчно преюдициалният въпрос да се прецени с оглед на Директива 2014/24 и на принципа на пропорционалност (вж. по аналогия решение от 4 юни 2020 г., Asmel, C-3/19, EU:C:2020:423, т. 44—48).

59 Следователно трябва да се приеме, че с въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 67, параграф 2 от Директива 2014/24, както и принципът на пропорционалност трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, по силата на която при обществени поръчки с предмет услуги, които имат стандартизирани характеристики, но при които разходите за труд представляват най-малко половината от общата стойност на поръчката, на възлагащия орган е забранено да използва цената като единствен критерий за възлагане на тези поръчки, дори в случаите, когато обявлението за обществена поръчка предвижда, че всяка евентуална отстъпка, предложена от оферента, трябва да се извършва само от възнаграждението за тези услуги, без да може да води до намаляване на възнаграждението на работниците, наети от този оферент.

60 Както следва от предоставените от запитващата юрисдикция разяснения, услугите по обработка, за които се отнася разглежданата по главното производство обществена поръчка, имат „стандартизирани характеристики“ по смисъла на италианската правна уредба, тъй като тези услуги се състоят от повтарящи се задачи с не особено технически характер. Тази юрисдикция констатира също, че тези задачи са до голяма степен ръчни, така че разглежданите по главното производство услуги са „трудоемки“ по смисъла на тази правна уредба, т.е. разходите за труд представляват поне половината от общата стойност на договора.

61 За да се определи дали обществените поръчки за такива услуги са извън обхвата на възможността, предоставена на държавите членки от член 67, параграф 2, трета алинея от Директива 2014/24, да забранят използването на цената като единствен критерий за възлагане на тези поръчки, в самото начало следва да се отбележи, че тази разпоредба не ограничава предвидената в нея възможност до поръчки, свързани с конкретни видове стоки или услуги, и не съдържа никакво изключение или дерогация от тази възможност. В по-общ план, тя не обвързва възможността да се забрани използването на цената като единствен критерий за възлагане на поръчка с изпълнението на каквото и да било условие. По този начин, както отбелязва генералният адвокат в точка 46 от заключението си, от текста на посочената разпоредба е видно, че тя предоставя широко право на преценка на държавите членки.

62 Наличието на това широко право на преценка се потвърждава от структурата на член 67 от тази директива, разглеждан в неговата цялост.

63 Всъщност параграф 1 от този член изисква възлагащите органи да възлагат обществените поръчки въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта. Параграф 2 от него уточнява, че тази оферта трябва да се определя, като се използва подход на разходната ефективност, а в първа алинея от него изрично се предвижда, че посочената оферта може да се определи въз основа на най-доброто съотношение качество/цена.

64 Изборът на този подход предполага определянето на критерии за възлагане, които включват не само цената, но и качествени аспекти, свързани с предмета на съответната обществена поръчка. За да се приеме, че тези качествени аспекти са свързани с предмета на обществената поръчка, е достатъчно в съответствие с параграф 3 от посочения член те да се отнасят до строителството, доставките или услугите, които трябва да бъдат предоставени в рамките на тази поръчка, независимо в какво отношение и на кой етап от жизнения им цикъл.

65 Така от цялостния прочит на член 67 от Директива 2014/24 следва, че въвеждането от държава членка на забрана за възлагащите органи да използват цената като единствен критерий за възлагане на обществена поръчка изобщо няма за последица да въведе в прилагането на тази директива изключение спрямо правило с различен обхват. Упражняването от държава членка на възможността, предвидена в трета алинея на параграф 2 от този член има за последица единствено това, че на територията на тази държава членка възможността, предоставена от първа алинея от този параграф 2 на възлагащите органи да използват критерии, включващи качествени аспекти, е заместена от задължение за същите да интегрират в процедурите за възлагане на обществени поръчки един или повече критерии от този вид.

66 Широкото право на преценка, с което разполагат държавите членки при използването на тази възможност, се подкрепя и от целта на Директива 2014/24. Както следва от съображения 89, 90 и 92 от тази директива, законодателят на Съюза е искал да свърже понятието „икономически най-изгодна оферта“ предимно с понятието „най-добро съотношение качество/цена“. Уточнявайки, че при липсата на национална правна уредба възлагащите органи могат да използват цената или разходите като единствен критерий за възлагане на обществена поръчка, законодателят на Съюза е счел, че за да се насърчи възлагане на обществени поръчки, ориентирано в по-голяма степен към качеството, е необходимо да се позволи на държавите членки да забранят или ограничат използването само на критерия „цена“ или „разход“ за целите на възлагането на обществена поръчка.

Впрочем той е счел за необходимо да насърчи възлагащите органи да възприемат критерии за възлагане на поръчките, които им позволяват да получат висококачествено строителство, доставки и услуги, които в най-голяма степен отговарят на техните потребности.

67 Що се отнася до принципа на пропорционалност, който е общ принцип на правото на Съюза, той изисква правилата, установени от държавите членки или от възлагащите органи при въвеждането в изпълнение на разпоредбите на Директива 2014/24, да не надхвърлят необходимото за постигането на преследваните с тази директива цели (решения от 30 януари 2020 г., Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, т. 45, и от 6 октомври 2021 г., Conacee, C-598/19, EU:C:2021:810, т. 42).

68 Упражняването на възможността, предвидена в член 67, параграф 2, трета алинея от Директива 2014/24, би нарушило принципа на пропорционалност, ако дадена държава членка реши да забрани използването на цената или разходите като единствен критерий за възлагане на даден вид обществени поръчки, чието естество е такова, че се оказва невъзможно или прекомерно трудно да се определят критерии, които позволяват да се разграничат от гледна точка на качеството строителството, доставките или услугите, предвидени в офертите на оферентите.

69 В настоящия случай правило като установеното от италианския законодател, според което обществените поръчки, отнасящи се за трудоемки услуги, дори да имат „стандартизирани характеристики“, трябва да се възлагат въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта в зависимост от най-доброто съотношение качество/цена, изглежда съвместимо с тази директива и с принципа на пропорционалност, въпреки че това правило се отнася за услуги, които не са от твърде техническо естество.

70 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 56 от своето заключение, редица качествени аспекти като например организацията и опитът на персонала, на който се възлага осъществяването на подобни услуги, биха могли да се отразят върху качеството на изпълнение на поръчките и съответно върху икономическата стойност на офертите. При тези условия не е нито невъзможно, нито прекомерно трудно да се разграничат от гледна точка на качеството услугите, предвидени в офертите на оферентите.

71 Това тълкуване не се опровергава от факта, че съществува задължение за възлагащите органи, които са адресати на национална правна уредба като разглежданата по главното производство, да интегрират в своите процедури за възлагане на обществени поръчки правилото всяка евентуална отстъпка, която оферентът предлага, да се отнася само до възнаграждението за предоставените от този оферент услуги, а не до възнаграждението на наетите от него работници. Тъй като е предвидена в закона, тази забрана да се предлага отстъпка, която може да доведе до намаляване на възнаграждението на работниците, трябва да се спазва по еднакъв начин от всички оференти. При положение че такава забрана не позволява да се сравнят офертите, остава необходимо с оглед на член 67, параграф 4 от Директива 2014/24, който, във връзка със съображение 90 от нея, изисква определянето на критерии за възлагане, гарантиращи възможности за реална конкуренция и следователно сравняване на офертите (вж. в този смисъл решение от 20 септември 2018 г., Montte, C-546/16, EU:C:2018:752, т. 31), възлагането да се основава на критерии, чужди на посочената забрана, които позволяват сравняване на офертите. Както следва от

предходната точка от настоящото решение, определянето на критерии, основани на качествени аспекти, може да бъде подходящо за тази цел и следователно не може да се счита за непропорционално.

72 С оглед на всички гореизложени съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 67, параграф 2 от Директива 2014/24, както и принципът на пропорционалност трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, по силата на която в случаите на обществени поръчки с предмет услуги, които имат стандартизирани характеристики, но по които разходите за труд представляват най-малко половината от общата стойност на поръчката, на възлагащия орган е забранено да използва цената като единствен критерий за възлагане на тези поръчки. В това отношение е ирелевантен фактът, че документацията на поръчката предвижда, че всяка евентуално предложена от даден оферент отстъпка трябва да се извършва само от възнаграждението за тези услуги, без да може доведе до намаляване на възнаграждението на работниците, наети от този оферент.

По съдебните разноски

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

Поради изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

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, както и принципът на пропорционалност,

трябва да се тълкуват в смисъл, че

допускат национална правна уредба, по силата на която в случаите на обществени поръчки с предмет услуги, които имат стандартизирани характеристики, но по които разходите за труд представляват най-малко половината от общата стойност на поръчката, на възлагащия орган е забранено да използва цената като единствен критерий за възлагане на тези поръчки. В това отношение е ирелевантен фактът, че документацията на поръчката предвижда, че всяка евентуално предложена от даден оферент отстъпка трябва да се извършва само от възнаграждението за тези услуги, без да може доведе до намаляване на възнаграждението на работниците, наети от този оферент.

Подписи