Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

13 март 2025 година*

„Преюдициално запитване — Възлагане на обществени поръчки в Европейския съюз — Директива 2014/24/ЕС — Член 25 — Икономически оператори от трети държави, които не са сключили със Съюза международно споразумение, гарантиращо достъп до обществените поръчки на основата на реципрочност и равнопоставеност — Липса на право на тези икономически оператори на „не по-малко благоприятно третиране“ — Изключване на такъв икономически оператор от процедура за възлагане на обществена поръчка по силата на национално законодателство — Изключителна компетентност на Съюза“

По дело C-266/22

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния) с акт от 23 март 2022 г., постъпил в Съда на 20 април 2022 г., в рамките на производство по дело

CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd,

Astra Vagoane Călători SA

срещу

Autoritatea pentru Reformă Feroviară,

Alstom Ferroviaria SpA,

СЪДЪТ (четвърти състав),

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

генерален адвокат: A. Rantos,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: румънски.

като има предвид становищата, представени:

– за CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd и Astra Vagoane Călători SA, от D. Cristea, адвокат,

– за Autoritatea pentru Reformă Feroviară, от D. Feraru, S. A. Roşeanu и I.-D. Şohan, в качеството на представители,

– за Alstom Ferroviaria SpA, от C. Ciolan и O. Gavrilă, адвокати,

– за австрийското правителство, от J. Schmoll, в качеството на представител,

– за Европейската комисия, от A. Biolan, G. Gattinara, P. Ondrůšek и G. Wils, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 11 май 2023 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 2, параграф 1, точка 13, член 18, параграф 1, член 25 и член 49 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), както и на принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между сдружение, съставено от CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd и Astra Vagoane Călători SA (наричани по-нататък заедно „сдружението“), от една страна, и Autoritatea pentru Reformă Feroviară (Орган за реформи в железопътния транспорт, Румъния) (наричан по-нататък „ARF“) и Alstom Ferroviaria SpA, от друга страна, относно решението на ARF да изключи сдружението от процедура за възлагане на обществена поръчка за доставка на електрически мотрисни влакове и за предоставянето на услуги по поддръжка и ремонт на тези влакове, тъй като CRRC Qingdao Sifang — дружеството майка на посоченото сдружение, е установено в Китай дружество.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2014/24

3 Съображения 1 и 17 от Директива 2014/24 гласят:

„(1) При възлагането на обществени поръчки от органите на държавите членки или от тяхно име трябва да бъдат спазвани принципите на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и по-специално тези за свободното движение на стоки, свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги, както и произтичащите от тях принципи, като равнопоставеност, недискриминация, взаимно признаване, пропорционалност и прозрачност. Въпреки това за обществените поръчки над определена стойност следва да се изготвят разпоредби за координиране на националните процедури за възлагане на обществени поръчки, така че да се гарантира, че тези принципи се прилагат на практика и че при обществените поръчки има конкуренция.

[…]

(17) С Решение 94/800/ЕО на Съвета [от 22 декември 1994 година относно сключването от името на Европейската общност, що се отнася до въпроси от нейната компетентност, на споразуменията, постигнати на Уругвайския кръг на многостранните преговори (1986—1994) (ОВ L 336, 1994 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 10, стр. 3)] беше одобрено по-специално Споразумението за държавните поръчки на Световната търговска организация [наричано по-нататък „СДП“]. Целта на СДП е да установи многостранна рамка от балансирани права и задължения по отношение на обществените поръчки с оглед постигане на либерализация и разширяване на световната търговия. За поръчките, които попадат в обхвата на приложения 1, 2, 4 и 5 и Общите забележки към допълнение I на Европейския съюз към СДП, както и в обхвата на други обвързващи Съюза международни споразумения в тази област, възлагащите органи следва да изпълняват задълженията по тези споразумения, като прилагат настоящата директива към икономическите оператори от трети държави, подписали споразуменията“.

4 Член 2 от тази директива, озаглавен „Определения“, предвижда в параграф 1:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[…]

10. „икономически оператор“ означава всяко физическо или юридическо лице или публично образувание, или група от такива лица и/или образувания, включително временно сдружение от предприятия, които предлагат на пазара изпълнение на строителство и/или строеж, доставка на продукти или предоставяне на услуги;

[…]

13. „документация за обществената поръчка“ означава всеки документ, представен от възлагащия орган, или такъв, на който той се позовава, с цел описание или определяне на елементите на обществената поръчка или процедурата, включително обявлението за поръчката, обявлението за предварителна информация, когато то се използва като покана за участие в състезателна процедура, техническите спецификации, описателният документ, предлаганите договорни условия, формати за представянето на документи от кандидатите и оферентите, информация за общоприложими задължения и всякакви други допълнителни документи;

[…]“.

5 Съгласно член 7 от посочената директива, озаглавен „Поръчки в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги“:

„Настоящата директива не се прилага за обществени поръчки и конкурси за проект, които съгласно Директива 2014/25/ЕС [Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 243)] се възлагат или организират от възлагащи органи, извършващи една или повече от дейностите, посочени в членове 8—14 от посочената директива, и се възлагат за изпълнение на тези дейности […]“.

6 В член 18, озаглавен „Принципи на обществените поръчки“, предвижда в параграф 1, първа алинея, че възлагащите органи третират икономическите оператори при условията на равнопоставеност и без да ги дискриминират и действат по прозрачен и пропорционален начин.

7 Член 25 от тази директива, озаглавен „Условия, свързани със СДП и други международни споразумения“, гласи:

„Доколкото попадат в обхвата на приложения 1, 2, 4 и 5 и общите забележки към допълнение I на Европейския съюз към СДП, както и на другите обвързващи Съюза международни споразумения, възлагащите органи третират строителството, доставките, услугите и икономическите оператори на подписалите тези споразумения страни по не по-малко благоприятен начин от този, по който третират строителството, доставките, услугите и икономическите оператори на Съюза“.

8 Член 27 от посочената директива, озаглавен „Открита процедура“, гласи в параграф 1:

„При откритите процедури всеки заинтересован икономически оператор може да подаде оферта в отговор на покана за участие в състезателна процедура.

[…]“.

9 Съгласно член 49 от същата директива, озаглавен „Обявления за поръчки“:

„Обявленията за поръчки се използват като покана за участие в състезателна процедура по отношение на всички процедури, без да се засягат разпоредбите на член 26, параграф 5, втора алинея и член 32. Обявленията за поръчки съдържат информацията, посочена в част B от приложение V, и се публикуват в съответствие с член 51“.

Директива 2014/25

10 Съображения 2 и 27 от Директива 2014/25 гласят:

„(2) За да се осигури отварянето за конкуренция на възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, следва да се изготвят разпоредби за координиране на процедурите за възлагане на поръчки над определена стойност. Такава координация е необходима за гарантиране на спазването на принципите на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), и по-специално тези за свободното движение на стоки, свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, както и произтичащите от тях принципи като равнопоставеност, недискриминация, взаимно признаване, пропорционалност и прозрачност. […]

[…]

(27) С Решение [94/800] беше одобрено по-специално [СДП]. Целта на СДП е да установи многостранна рамка от балансирани права и задължения по отношение на обществените поръчки с оглед постигане на либерализация и разширяване на световната търговия. За поръчките, които попадат в обхвата на приложения 3, 4 и 5 и Общите забележки към допълнение I на Европейския съюз към СДП, както и в обхвата на други, обвързващи Съюза международни споразумения в тази област, възложителите следва да изпълняват задълженията по тези споразумения, като прилагат настоящата директива към икономически оператори от трети държави, подписали споразуменията“.

11 Член 11 от тази директива, озаглавен „Транспортни услуги“, предвижда:

„Настоящата директива се прилага за дейности във връзка с предоставяне или експлоатиране на мрежи за обществени услуги в областта на железопътния транспорт, автоматизираните транспортни системи, трамвайния, тролейбусния, автобусния транспорт или въжените линии.

По отношение на транспортните услуги се счита, че съществува мрежа, когато услугата се предоставя при експлоатационни условия, установени от компетентен орган на държава членка, като например условията на обслужваните маршрути, капацитета, който трябва да е наличен, или честотата на услугата“.

12 Съгласно член 43 от посочената директива, озаглавен „Условия, свързани със СДП и други международни споразумения“:

„Доколкото попадат в обхвата на приложения 3, 4 и 5 и Общите забележки към приложение I на Европейския съюз към СДП, както и на другите обвързващи Съюза международни споразумения, възложителите по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) третират строителството, доставките, услугите и икономическите оператори на подписалите тези споразумения страни по не по-малко благоприятен начин от този, по който третират строителството, доставките, услугите и икономическите оператори на Съюза“.

13 Член 45 от същата директива, озаглавен „Открита процедура“, гласи в параграф 1:

„При откритите процедури всеки заинтересован икономически оператор може да подаде оферта в отговор на покана за участие в състезателна процедура.

[…]“.

Румънското право

14 Член 3, параграф 1, буква jj) от Legea nr. 98/2016 privind achizi-ile publice (Закон № 98/2016 за обществените поръчки) от 19 май 2016 г. (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 390 от 23 май 2016 г.), в редакцията му, в сила към 3 април 2020 г. (наричан по-нататък „Законът за обществените поръчки“), определя понятието „икономически оператор“ като „всяко физическо или юридическо лице, учредено по публичното или частното право, или група или сдружение на такива лица, включително всяко временно сдружение между две или повече такива образувания, което законосъобразно предлага на пазара изпълнението на строителство и/или съоръжение, доставката на стоки или предоставянето на услуги“.

15 Член 236 от Закона за обществените поръчки предвижда:

„1. Настоящият закон се прилага за процедурите за възлагане на обществени поръчки, започнали след датата на влизането му в сила.

2. По отношение на процедурите за възлагане, които са в ход към датата на влизане в сила на настоящия закон, се прилага действащият към датата на откриване на тръжната процедура закон.

3. Настоящият закон се прилага за обществените поръчки/рамковите споразумения, сключени след датата на влизането му в сила.

4. За обществените поръчки/рамковите споразумения, сключени преди датата на влизане в сила на настоящия закон, се прилагат разпоредбите на действащия към датата на сключването им закон за всичко, което се отнася до тяхното сключване, изменение, тълкуване, последици, изпълнение и прекратяване“.

16 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2021 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul achizițiilor publice (Извънредно постановление № 25/2021 на правителството за изменение и допълнение на някои нормативни актове в областта на обществените поръчки) от 31 март 2021 г. (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 346 от 5 април 2021 г.) (наричано по-нататък „OUG № 25/2021“), влязло в сила на 5 април 2021 г., изменя редица разпоредби от Закона за обществените поръчки.

17 Съгласно член V от OUG № 25/2021:

„По отношение на процедурите за възлагане, в рамките на които икономическите оператори са подали оферти към датата на влизане в сила на настоящото [извънредно постановление на правителството], се прилага законодателството, което е в сила към датата на започване на тези процедури“.

18 Член 3, параграф 1, буква jj) от Закона за обществените поръчки, изменен с OUG № 25/2021, определя понятието „икономически оператор“ като „всяко физическо или юридическо лице, учредено по публичното или частното право, или група или сдружение на такива лица, включително всяко временно сдружение между две или повече такива образувания, което законосъобразно предлага на пазара изпълнението на строителство, доставката на стоки или предоставянето на услуги и което/които е установено/са установени в:

i) държава — членка на [Съюза];

ii) държава — членка на Европейското икономическо пространство (ЕИП);

iii) трети държави, които са ратифицирали [СДП], доколкото възложената обществена поръчка попада в обхвата на приложения 1, 2, 4 и 5, 6 и 7 към допълнение I към това споразумение;

iv) трети държави, които са в процес на присъединяване към [Съюза];

v) трети държави, които не попадат в обхвата на подточка iii), но са страни, подписали други международни споразумения, задължаващи [Съюза] да предостави свободен достъп до пазара на обществените поръчки“.

19 Член 49 от Закона за обществените поръчки, изменен с OUG № 25/2021, гласи:

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

2. Доколкото попадат в обхвата на приложения 1, 2, 4 и 5, 6 и 7 към допълнение I […] към СДП, както и на другите обвързващи [Съюза] международни споразумения, възлагащите органи третират строителството, доставките, услугите и икономическите оператори на подписалите тези споразумения страни по начин, равностоен на този, по който третират строителството, доставките, услугите и икономическите оператори на [Съюза]“.

20 Член 53, параграф 1 bis от Закона за обществените поръчки, изменен с OUG № 25/2021, гласи:

„Възлагащият орган изключва от процедурата за възлагане всяко физическо или юридическо лице, което има качеството на индивидуален оферент, сдружение оферент, кандидат, трето лице гарант и подизпълнител, неотговарящо на определението по член 3, параграф 1, буква jj), […]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

21 На 3 април 2020 г. ARF започва открита процедура за възлагане на обществена поръчка за „закупуване на 20 нови междурегионални електрически мотрисни влака, наречени RE-IR, и за предоставяне на необходимите за експлоатацията на тези влакове услуги по поддръжка и ремонт“.

22 На 19 април 2021 г. оферти подават двама икономически оператори, а именно сдружението и Alstom Ferroviaria.

23 На 2 ноември 2021 г. ARF публикува окончателния протокол от разглежданата процедура за възлагане на обществена поръчка, с който изключва сдружението и възлага поръчката на Alstom Ferroviaria. Основанието за изключване е, че дружеството майка на сдружението — CRRC Qingdao Sifang, не попада в обхвата на понятието „икономически оператор“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква jj) от Закона за обществените поръчки, изменен с OUG № 25/2021, тъй като седалището му е в Китай.

24 Сдружението оспорва изключването си и на 11 ноември 2021 г. подава жалба пред Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (Национален съвет за решаване на споровете, Румъния (наричан по-нататък „НСРС“). В жалбата си сдружението твърди, че изключването въз основа на прилагането с обратна сила на OUG № 25/2021 противоречи на румънската конституция и на правото на Съюза.

25 С решение от 31 януари 2022 г. НСРС отхвърля жалбата със следните мотиви.

26 На първо място, този орган отбелязва, че Китайската народна република не отговаря на нито един от критериите, предвидени в член 3, параграф 1, буква jj), подточки i)—v) от Закона за обществените поръчки, изменен с OUG № 25/2021.

27 На второ място, НСРС констатира, че сдружението е подало офертата си на 19 април 2021 г., т.е. след влизането в сила на 5 април 2021 г. на OUG № 25/2021.

28 На трето място, този орган подчертава, че съгласно член V от OUG № 25/2021 законодателството, което е в сила към датата на започване на тези процедури, урежда само тези процедури за възлагане на обществени поръчки, в рамките на които икономическите оператори са подали оферти преди датата на влизане в сила на това извънредно постановление на правителството. Обратно, към процедурите за възлагане на обществени поръчки, в рамките на които до 5 април 2021 г. — датата на влизане в сила на OUG № 25/2021 — не е подадена нито една оферта, се прилага OUG.

29 На 14 февруари 2022 г. сдружението обжалва решението на НСРС пред запитващата юрисдикция, Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния).

30 В жалбата си сдружението твърди, че с изменението на правилата на процедура за възлагане на обществена поръчка по време на самата процедура се нарушават няколко принципа на правото на Съюза, по-специално принципа на защита на оправданите правни очаквания, принципа на правна сигурност, принципа на недопускане на прилагане с обратна сила, принципа на прозрачност и принципа на равно третиране.

31 Запитващата юрисдикция счита, че OUG № 25/2021 изменя правната уредба в областта на обществените поръчки и променя някои общи правила за участие в процедурите за възлагане на обществени поръчки в съответствие с член 25 от Директива 2014/24/ЕС, който задължава държавите членки да гарантират еднакво третиране с икономическите оператори от държавите членки само на икономическите оператори от трети държави, които са подписали посочените в тази разпоредба споразумения.

32 Тя посочва, че в преамбюла на OUG № 25/2021 румънското правителство посочва тенденцията от последните години за увеличаване на броя на оферентите от трети държави, участващи в процедурите за възлагане на обществени поръчки, които предоставят недостатъчни гаранции за спазването на определени изисквания, като

сертифицираните стандарти за качество, стандартите за опазване на околната среда и устойчиво развитие, изискванията, свързани с условията на труд и социалната закрила, както и политиките в областта на конкуренцията.

33 Запитващата юрисдикция констатира, че член 25 от Директива 2014/24 не провежда никакво разграничение в третирането на посочените в тази разпоредба икономически оператори в зависимост от момента на подаване на офертите в процедурите за възлагане на обществени поръчки, в които участват.

34 Тази юрисдикция иска да установи до каква степен е гарантирано спазването на принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания, залегнали в правото на Съюза, от една страна, и на принципите на равно третиране, прозрачност и пропорционалност, предвидени в член 18, параграф 1 във връзка с член 2, параграф 1, точка 13 и с член 49 от Директива 2014/24, от друга страна, когато оферент е изключен въз основа на нормативен акт със силата на закон, който изменя определението в националното право на понятието „икономически оператор“ след публикуването на обявлението за обществена поръчка.

35 При тези обстоятелства Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допускат ли принципите на правна сигурност и защита на оправданите правни очаквания национална правна уредба, която транспонира член 25 от [Директива 2014/24], считано от 5 април 2021 г., и която предвижда, че икономическите оператори, за които не се прилагат тези разпоредби на Съюза, могат да продължат да участват в процедурите за възлагане на обществена поръчка само ако са подали оферти преди датата на влизане в сила на това законодателно изменение?

2) Допускат ли принципите на равно третиране, прозрачност и пропорционалност, съдържащи се в член 18, параграф 1 във връзка с член 2, параграф 1, точка 13 и с член 49 от [Директива 2014/24], изключването на оферент въз основа на нормативен акт със силата на закон, приет от правителството на държавата членка, с който се установява нова норма, изменяща определението за икономически оператор, след публикуването на обявлението за обществена поръчка относно процедурата за възлагане, в която участва този оператор?“.

Производството пред Съда

36 С решение на председателя на четвърти състав от 28 септември 2023 г. производството по настоящото дело е спряно на основание член 55 от Процедурния правилник на Съда до постановяване на решение по дело C-652/22, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret.

37 На 23 октомври 2024 г., след постановяване на решение от 22 октомври 2024 г., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), производството е възобновено.

По компетентността на Съда

38 ARF и Alstom Ferroviaria поддържат, че Съдът не е компетентен да разгледа поставените въпроси, тъй като в действителност те се отнасят не до тълкуването на правото на Съюза, а до тълкуването на норми от националното право и до преценката на фактите, което е от изключителната компетентност на националния съд.

39 Следва да се припомни, че съгласно член 19, параграф 3, буква б) ДЕС и член 267, първа алинея ДФЕС Съдът е компетентен да се произнася преюдициално по-специално относно тълкуването на правото на Съюза.

40 В случая е безспорно, че поставените въпроси се отнасят до тълкуването на разпоредби и принципи на правото на Съюза.

41 Следователно Съдът е компетентен да отговори на тези въпроси.

По допустимостта на преюдициалните въпроси

42 ARF и Alstom Ferroviaria поддържат, че поставените въпроси са недопустими, тъй като са без значение за решаването на спора по главното производство. В това отношение ARF посочва, че CRRC Qingdao Sifang, което е изключено от разглежданата в главното производство процедура за възлагане на обществена поръчка, е установено на територията на Китайската народна република, която не е сключила международно споразумение със Съюза, гарантиращо равен и реципрочен достъп до обществените поръчки. Ето защо Директива 2014/24 не се прилагала към това дружество.

43 Съгласно постоянната съдебна практика в рамките на сътрудничеството между Съда и националните юрисдикции, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе. Ето защо въпросите, които се отнасят до правото на Съюза, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само когато е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 16 януари 2025 г., Banco de Santander (Représentation des consommateurs individuels), C-346/23, EU:C:2025:13, т. 34 и цитираната съдебна практика).

44 В настоящия случай обаче не са налице условията, при които Съдът може да откаже да се произнесе по поставените въпроси.

45 Всъщност запитващата юрисдикция иска да се установи дали правото на Съюза допуска изключването на сдружението от разглежданата в главното производство процедура за възлагане на обществена поръчка въз основа на национално законодателство, което

изменя понятието „икономически оператор“ с оглед на транспонирането на член 25 от Директива 2014/24. При това положение не изглежда, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, или че проблемът е от хипотетично естество.

46 Действително от точки 45, 51 и 67 от решение от 22 октомври 2024 г., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), следва, че в положение, което се характеризира с това, че в процедура за възлагане на обществена поръчка в Съюза участва икономически оператор от трета държава, която не е сключила международно споразумение със Съюза, гарантиращо равен и реципрочен достъп до обществените поръчки, този икономически оператор не може да се позовава на правила за възлагане на обществени поръчки, които се съдържат в законодателството на Съюза, като член 18 от Директива 2014/24. Тъй като съдържащите се в тези директиви правила за възлагане на обществени поръчки не могат да се прилагат към офертата на икономически оператор от такава трета държава, тяхното тълкуване няма как да е от значение за решаването на дело, което този икономически оператор е завел, за да оспори начина, по който тези правила са били приложени в разглежданата процедура за възлагане на обществена поръчка. Следователно в рамките на такъв спор преюдициално запитване, с което запитващата юрисдикция иска такова тълкуване, е недопустимо.

47 Когато обаче, както в настоящия случай, спорът се отнася до това при какви условия икономически оператор от трета държава, който не е сключил международно споразумение със Съюза, гарантиращо равен и реципрочен достъп до обществените поръчки, може да бъде изключен от процедура за възлагане на обществена поръчка в Съюза, отправянето на преюдициално запитване за тълкуване на разпоредби или принципи на правото на Съюза, които според запитващата юрисдикция е възможно да уреждат този въпрос, може да е от значение за разрешаването на отнесения до нея спор.

48 От това следва, че поставените по настоящото дело въпроси са допустими.

По преюдициалните въпроси

49 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали принципите на защита на оправданите правни очаквания и на правна сигурност, както и член 18, параграф 1 във връзка с член 2, параграф 1, точка 13 и член 49 от Директива 2014/24 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат икономически оператор от трета държава, която не е сключила със Съюза международно споразумение по член 25 от тази директива, да бъде изключен от процедура за възлагане на обществена поръчка, организирана в държава членка, въз основа на национално законодателство, което е влязло в сила след публикуването на обявлението за поръчката, но преди този икономически оператор да е подал офертата си.

Предварителни бележки

50 В самото начало следва да се отбележи, че като се има предвид предметът на разглежданата в главното производство процедура за възлагане на обществена поръчка, а именно закупуването на мотриси за железопътен транспорт и предоставянето на услуги по

поддръжка и ремонт, е възможно тази процедура да попада не в приложното поле на Директива 2014/24, посочена в преюдициалното запитване, а в приложното поле на Директива 2014/25.

51 Всъщност съгласно член 7 от Директива 2014/24 приложното ѝ поле не обхваща обществените поръчки в сектора на транспортните услуги, така както е определен в член 11 от Директива 2014/25 (решение от 1 август 2022 г., Roma Multiservizi и Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, т. 64).

52 Член 11 от Директива 2014/25, озаглавен „Транспортни услуги“, уточнява в първа алинея, че тази директива се прилага за дейности във връзка с предоставяне или експлоатиране на мрежи за обществени услуги в областта на железопътния транспорт. Съгласно втора алинея от този член мрежа съществува, когато транспортната услуга се предоставя при експлоатационни условия, установени от компетентен орган на държава членка, като например условията на обслужваните маршрути, капацитета, който трябва да е наличен, или честотата на услугата.

53 В случая запитващата юрисдикция следва да установи дали разглежданата в главното производство процедура за възлагане на обществена поръчка попада в приложното поле на Директива 2014/25 по силата на член 11 от тази директива, в който случай процедурата не би попаднала в приложното поле на Директива 2014/24, както следва от член 7 от тази директива.

54 След това уточнение трябва да се посочи, че текстът на член 25 от Директива 2014/24 е идентичен с този на член 43 от Директива 2014/25.

55 Следователно обстоятелството, че е възможно тази процедура да попада в приложното поле не на Директива 2014/24, а на Директива 2014/25, е без значение за разглеждането на поставените въпроси. Всъщност тази проверка, която ще бъде извършена с оглед на член 25 от Директива 2014/24, трябва да се счита за извършена и с оглед на член 43 от Директива 2014/25, ако запитващата юрисдикция реши, че разглежданата в главното производство процедура за възлагане на обществена поръчка попада в приложното поле на последната директива.

По същество

56 Съюзът е обвързан с някои трети държави от международни споразумения, по-специално СДП, които гарантират по реципрочен и равноправен начин достъпа на икономическите оператори от Съюза до обществените поръчки в тези трети държави и достъпа на икономическите оператори от посочените трети държави до обществените поръчки в Съюза. Член 25 от Директива 2014/24 отразява тези международни ангажименти на Съюза, като предвижда, че доколкото СДП или други обвързващи Съюза международни споразумения предвиждат това, възложителите от държавите членки трябва да предоставят на икономическите оператори от третите държави, които са страни по такова споразумение, третиране, което е не по-малко благоприятно от това, предоставено на икономическите оператори от Съюза (вж. в този смисъл решение от 22 октомври 2024 г., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, т. 41 и 42).

57 До момента други трети държави не са сключили със Съюза такова международно споразумение. В това число е и Китайската народна република.

58 Правото, предоставено с член 27, параграф 1 от Директива 2014/24 на „всеки заинтересован икономически оператор“ да подаде оферта в отговор на покана за участие в състезателна процедура в рамките на открита процедура за възлагане на обществена поръчка в Съюза, не обхваща икономическите оператори от трети държави, които не са сключили такова международно споразумение със Съюза. Да се тълкува по различен начин тази разпоредба и така да се придаде неограничен обхват на приложното поле на тази директива спрямо лицата, би означавало, както посочва по същество генералният адвокат в точки 65—73 от заключението си, да се гарантира на икономическите оператори от тези трети държави равен достъп до процедурите за възлагане на обществени поръчки в Съюза. Това би имало за последица да им се предостави право на не по-малко благоприятно третиране, в нарушение на член 25 от тази директива, който ограничава ползването на това право до икономическите оператори от трети държави, сключили международно споразумение със Съюза, като посочените в този член (вж. в този смисъл решение от 22 октомври 2024 г., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, т. 46 и 47).

59 От това следва, че Директива 2014/24 трябва да се разбира в смисъл, че достъпът на икономически оператори от посочени в точка 57 от настоящото решение трети държави до процедурите за възлагане на обществени поръчки в Съюза не е гарантиран. Това означава, че тези оператори могат или да бъдат изключени или допуснати до тези процедури, без обаче да могат да се позовават на тази директива и да изискват офертите им да бъдат третирани наравно с офертите на оферентите от държавите членки и на оферентите от третите държави, посочени в член 43 от тази директива (вж. в този смисъл решение от 22 октомври 2024 г., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, т. 45 и 47).

60 Всеки акт с общо приложение, чиято конкретна цел е да определи реда и условията, при които икономическите оператори от трета държава могат да бъдат изключени или допуснати до участие в тази процедури, попада в изключителната компетентност на Съюза съгласно член 3, параграф 1, буква д) ДФЕС в областта на общата търговска политика. Такъв е случаят с актовете, които при липса на споразумение, сключено между Съюза и трета държава, определят едностранно дали и евентуално по какъв начин икономическите оператори от тази трета държава могат да участват в процедури за възлагане на обществени поръчки в Съюза. Всъщност, подобно на споразуменията, тези едностранни актове имат преки и непосредствени последици за търговията със стоки и услуги между посочената трета държава и Съюза (вж. в този смисъл решение от 22 октомври 2024 г., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, т. 57).

61 От това следва, че само Съюзът е компетентен да приеме акт с общо приложение относно достъпа в него до процедурите за възлагане на обществени поръчки на икономически оператори от трета държава, която не е сключила международно споразумение със Съюза, гарантиращо равен и реципрочен достъп до обществените поръчки, като въведе или режим на гарантиран достъп до тези процедури за тези икономически оператори, или режим, който ги изключва или предвижда корекция на резултата, получен при сравняване на офертите им с офертите, подадени от други икономически оператори (вж. в този смисъл решение от 22 октомври 2024 г., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, т. 61).

62 Всъщност по силата на член 2, параграф 1 ДФЕС в областите на изключителна компетентност на Съюза само Съюзът може да законодателства и да приема правно обвързващи актове, докато държавите членки имат тази възможност единствено ако са оправомощени за това от Съюза или с цел прилагането на актовете на Съюза. Съюзът

обаче не е оправомощавал държавите членки да законодателстват или да приемат правно обвързващи актове относно достъпа до процедурите за възлагане на обществени поръчки на икономическите оператори от трета държава, която не е сключила международно споразумение със Съюза. До настоящия момент Съюзът не е приемал такива актове, които държавите членки биха могли да приложат (решение от 22 октомври 2024 г., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, т. 62).

63 При липсата на актове, приети от Съюза, възлагащият орган е този, който трябва да прецени дали да допусне до процедура за възлагане на обществена поръчка икономически оператори от трета държава, която не е сключила международно споразумение със Съюза, гарантиращо равен и реципрочен достъп до обществените поръчки, а в случай че вземе решение за такова допускане — дали следва да се предвиди корекция на резултата от сравняването между офертите на тези оператори и офертите, представени от други оператори (решение от 22 октомври 2024 г., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, т. 63).

64 В настоящия случай няма разпоредба от правото на Съюза, която да изисква допускане или изключване от процедурите за възлагане на обществени поръчки на икономически оператори от трета държава, която не е сключила международно споразумение със Съюза, гарантиращо равен и реципрочен достъп до обществените поръчки. С оглед на припомнените в точки 60—62 от настоящото решение правила, съгласно които, когато не е налице оправомощаване от Съюза или акт на Съюза, който може да бъде приложен, на държавите членки е забранено да приемат законодателни актове в областта на общата търговска политика, разглежданото в главното производство националното законодателство, което задължава възлагащия орган да изключи тези икономически оператори, не може да се приложи. Възлагащият орган следва да реши при условията, посочени в предходната точка от настоящото решение, дали да допусне, или да изключи сдружението.

65 При това положение е без значение, че това национално законодателство е влязло в сила след публикуването на обявлението за обществена поръчка, но преди китайският икономически оператор да е подал офертата си.

66 Освен това следва да се подчертае, че като се има предвид, че икономическите оператори от третите държави, които не са сключили международно споразумение със Съюза, гарантиращо равен и реципрочен достъп до обществените поръчки, не се ползват с право на не по-малко благоприятно третиране по силата на член 25 от Директива 2014/24, възлагащият орган може да посочи в документацията за обществената поръчка правила за провеждане, които имат за цел да отразят обективната разлика между правното положение на тези оператори, от една страна, и това на икономическите оператори от Съюза и от третите държави, сключили такова споразумение със Съюза по смисъла на член 25, от друга страна. Макар да е възможно тези правила за провеждане да трябва да са съобразени с определени принципи и изисквания като принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания, една жалба, която се основава на неспазването на тези принципи от възлагащия орган може да бъде разгледана само в светлината на националното право, а не на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 22 октомври 2024 г., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, т. 64 и 66).

67 С оглед на гореизложеното на поставените въпроси следва да се отговори, че член 3, параграф 1, буква д) ДФЕС, който предоставя на Съюза изключителна компетентност в областта на общата търговска политика, във връзка с член 2, параграф 1 ДФЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска, когато не е налице акт на Съюза, който да изисква или да забранява достъпа до процедурите за възлагане на обществени поръчки на икономически оператори от трета държава, която не е сключила със Съюза международно споразумение по член 25 от Директива 2014/24, възлагащ орган на държава членка да изключи икономически оператор от такава трета държава въз основа на законодателен акт, който тази държава членка е приела, без да е оправомощена за това от Съюза, като обстоятелството, че този законодателен акт е влязъл в сила след публикуването на обявлението за обществена поръчка, е без значение в това отношение.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

Член 3, параграф 1, буква д) ДФЕС, който предоставя на Съюза изключителна компетентност в областта на общата търговска политика, във връзка с член 2, параграф 1 ДФЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че

не допуска, когато не е налице акт на Съюза, който да изисква или да забранява достъпа до процедурите за възлагане на обществени поръчки на икономически оператори от трета държава, която не е сключила със Съюза международно споразумение по член 25 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, възлагащ орган на държава членка да изключи икономически оператор от такава трета държава въз основа на законодателен акт, който тази държава членка е приела, без да е оправомощена за това от Съюза, като обстоятелството, че този законодателен акт е влязъл в сила след публикуването на обявлението за обществена поръчка, е без значение в това отношение.

Подписи