

Дело C-68/21**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

3 февруари 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Consiglio di Stato (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

14 декември 2020 г.

Въззивник:

Iveco Orecchia SpA

Въззиваеми:

APAM Esercizio SpA

Veneta Servizi International Srl unipersonale

Предмет на спора в главното производство

Производство по въззивно обжалване, започнато от оферент, на който не е възложена обществената поръчка, срещу решение на Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia [Регионален административен съд Ломбардия] във връзка с възлагането на обществена поръчка за доставка на резервни части за автобуси на оферент, представил оферта, която не е придружена от сертификати за типово одобрение, а от декларации за еквивалентност с одобрената оригинална част, като тези декларации са направени от самия оферент, който се е обозначил като производител.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на членове 3, 10, 19 и 28, както и на приложение IV към Директива 2007/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 септември 2007 година за създаване на рамка за одобрение на моторните

превозни средства и техните ремаркета, както и на системи, компоненти и отделни технически възли, предназначени за такива превозни средства

Преюдициални въпроси

1) [В] съответствие ли е с европейското право — и по-специално с изискванията по Директива 2007/46/ЕО (съдържащи се в членове 10, 19 и 28 от посочената директива на Общността), както и с принципите на равно третиране, безпристрастност, пълна конкурентност и добра администрация — обстоятелството, че конкретно във връзка с доставката на резервни части за автобуси за предоставяне на обществени услуги посредством процедура за възлагане на обществена поръчка, е допустимо възлагащият орган да приема резервни части, предназначени за определено превозно средство, които са изготвени от производител, различен от производителя на превозното средство, и следователно не са типово одобрени заедно с превозното средство, които са от някой от типовете компоненти, уредени от техническите разпоредби, изброени в приложение IV към посочената директива (Списък на изискванията за целите на типовото одобрение на ЕО на превозни средства), и са предложени в процедура за възлагане на обществена поръчка, без да са придружени от сертификат за типово одобрение и без никаква информация за действително типово одобрение, а въз основа на презумпцията, че типовото одобрение не е необходимо, а е достатъчна само декларация от страна на оферента за еквивалентност с одобрената оригинална част?

2) [В] съответствие ли е с европейското право — и по-специално с член 3, точка 27 от Директива 2007/46/ЕО — обстоятелството, че във връзка с доставката на резервни части за автобуси за предоставяне на обществени услуги чрез процедура за възлагане на обществена поръчка, е допустимо отделен оферент да се самоопредели като „производител“ на дадена неоригинална резервна част, предназначена за определено превозно средство, по-специално когато е от някой от типовете компоненти, уредени в техническите разпоредби, изброени в приложение IV (Списък на изискванията за целите на типовото одобрение на ЕО на превозни средства) към Директива 2007/46/ЕО, или въпросният оферент трябва да докаже — за всяка от така предлаганите резервни части и за да удостовери еквивалентността с техническите спецификации на процедурата за възлагане на обществена поръчка — че е субектът, носещ отговорност пред органа по одобряването за всички аспекти на процеса на типово одобрение, както и за съответствието на продукцията и съответното равнище на качество, и пряко осъществява поне някои от етапите от производството на частта, която подлежи на одобрение, като при утвърдителен отговор следва да се изясни и с какви средства следва да се представи посоченото доказателство?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

Директива 2004/17/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги, по-специално член 34

Директива 2007/46/ЕО, посочена вече по-горе.

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, по-специално членове 42, 44 и 62.

Посочени разпоредби на националното право

Decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 (Законодателен декрет № 50 от 18 април 2016 г.) (GURI бр. 91 от 19 април 2016 г. — Редовна притурка № 10) („Кодекс за обществените поръчки“), по-специално следните членове.

Член 68:

„1. Техническите спецификации, посочени в приложение XIII, точка 1, се включват в документацията за обществената поръчка и в тях се определят необходимите характеристики на строителството, услугата или доставката. Тези характеристики могат да се отнасят и до специфичния процес или метод за производство или изпълнение на заявеното строителство, доставки или услуги, или до специфичен процес на друг етап от жизнения им цикъл, дори когато тези фактори не са част от съществените им характеристики, при условие че са свързани с предмета на поръчката и са пропорционални на нейната стойност и цели. [...]

5. [...] [Т]ехническите спецификации се определят по един от следните начини: [...]; б) чрез препратка към техническите спецификации и в ред по тяхното предимство — на стандартите, които транспонират европейски стандарти, европейски технически оценки, общи технически спецификации, международни стандарти, други технически еталони, установени от европейски органи по стандартизация, или когато няма такива, — чрез препратка към националните стандарти, технически одобрения или технически спецификации, отнасящи се до проектирането, метода на изчисление и изпълнение на строителството, както и до използването на доставките. При всяка препратка се добавя изразът „или еквивалентно(и)“; в) по отношение на изискванията за работните характеристики или функционалните изисквания, посочени в буква а) — с препратка към техническите спецификации, посочени в буква б), като средство да се въведе презумпция за съответствие с тези изисквания за работните характеристики или функционални изисквания; г) чрез препратка към техническите

спецификации, посочени в буква б), за едни характеристики [а за други] — чрез препратка към изискванията за работните характеристики [...].

[...]

7. Когато възлагащ орган използва възможността за препратка към техническите спецификации съгласно параграф 5, буква б), той не може да обяви за недопустима или да отхвърли оферта с аргумента, че оферираното строителство, доставки или услуги не съответстват на техническите спецификации, към които е препратил, ако оферентът докаже в своята оферта, по какъвто и да било подходящ начин, включително чрез доказателствата по член 86, че предлаганите решения удовлетворяват по еквивалентен начин изискванията, определени от техническите спецификации“.

Член 86, съгласно който като доказателства за техническите спецификации служат: „протокол от изпитване от орган за оценяване на съответствието или сертификат, издаден от такъв орган“ или „техническо досие на производителя“.

Decreto legislativo del 30 aprile 1992, n. 285 (Законодателен декрет № 285 от 30 април 1992 г.) (GURI бр. 114 от 18 май 1992 г. — Редовна притурка бр. 74) („Нов правилник за движение по пътищата“), по-специално следните членове.

Член 75, параграф 3:

„Превозните средства, посочени в параграф 1, техните компоненти или отделни серийно произвеждани технически възли, подлежат на типово одобрение“.

Член 72, параграф 13 санкционира всяко лице, което пътува с превозни средства, на които са монтирани неодобрен компоненти.

Член 77, параграф 3 bis предвижда административни имуществени санкции за „всеки, който внася, произвежда с цел търговия на територията на страната или търгува със системи, компоненти и отделни технически възли без предписаното типово одобряване или утвърждаване съгласно член 75, параграф 3 bis“. В последната посочена разпоредба е предвидено и изземване и конфискация на „компонентите, посочени в настоящия параграф“ (сред които спирачните системи) „дори монтирани на превозни средства“.

Decreto del Presidente della Repubblica dell'8 dicembre 2000, n. 445 (Декрет № 445 на президента на Републиката от 8 декември 2000 г.) (GURI бр. 42 от 20 февруари 2001 г. — Редовна притурка бр. 30) („Консолидиран текст на законовите и подзаконовите разпоредби в областта на административните документи“), по-специално член 49, съгласно който:

„Сертификатите [...] за произход, за съответствие на ЕО, за търговски марки или патенти не могат да бъдат заменени с друг документ, освен ако не е предвидено друго в секторното законодателство“.

Decreto legislativo del 6 settembre 2005, n. 206 (Законодателен декрет № 206 от 6 септември 2005 г.) (GURI бр. 35 от 8 октомври 2005 г. — Редовна притурка бр. 162) („Кодекс за потреблението“), по-специално член 3, който определя производителя като „производителят на стоката или доставчикът на услугата, или негов посредник, както и вносителят на стоката или на услугата на територията на Европейския съюз или всяко друго физическо или юридическо лице, което се представя за производител, като идентифицира стоката или услугата със своето име, търговска марка или друг отличителен знак“.

Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 28 aprile 2008, n. 32721 (Декрет № 32721 на Министерство на инфраструктурата и транспорта от 28 април 2008 г. („Одобрение на моторните превозни средства и техните ремаркета“) (GURI бр. 162 от 12 юли 2008 г. — Редовна притурка бр. 167), с който е транспонирана Директива 2007/46/ЕО, по-специално член 3, буква ff), който определя производителя като „лицето или организацията, носещи отговорност пред органа по одобряването за всички аспекти на процеса на типово одобрение и за съответствието на продукцията“, макар да „не е задължително лицето или организацията да участва пряко във всички етапи от конструирането на превозното средство, системата, частта или отделния технически възел, които подлежат на одобрение“.

Кратко представяне на фактите и на производството

- 1 Дружество АРАМ Esercizio SpA („възложител“) започва открита процедура за възлагане на поръчка със срок на изпълнение две години за доставка на оригинални резервни части Iveco или еквивалентни части за автобуси, в която се допускали оферти за резервни части, които не са оригинални, а само еквивалентни, определени като „резервни части (компоненти, оборудване) с еквивалентно на оригиналните части качество, т.е. части с поне еднакво качество като компонентите, използвани при монтажа на превозното средство, произведени съгласно съответните технически спецификации и производствени стандарти на производителя на оригиналната резервна част“. Техническата спецификация изисквала сертификат за типово одобрение, когато е задължителен.

В процедурата за възлагане на обществената поръчка участвали трима оференти, сред които Iveco Orecchia SpA и Veneta Servizi International Srl unipersonale [ЕООД] („спечелилият оферент“).

С решение от 29 януари 2019 г. АРАМ възлага окончателно обществената поръчка на Veneta Servizi, класирано на първо място в процедурата за възлагане.

- 2 С жалба, подадена пред Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Ivoco Orecchia, което е класирано на второ място, обжалва горепосоченото решение за възлагане, решенията за допускане на спечелилия оферент до процедурата за възлагане, както и обявлението и спецификацията, в частта, в която се определят условията относно документите, с които предприятията оференти могат да представят доказателство за еквивалентност на предложените резервни части.
- 3 С решение от 25 юни 2019 г. сезираният Tribunale amministrativo отхвърля жалбата, като приема, че представената от спечелилия оферент документация, предназначена да удостовери еквивалентността на резервните части, е в съответствие с условията на обществената поръчка, както и с приложимите разпоредби на Съюза и на националното право в тази област.

Ivoco Orecchia подава въззивна жалба срещу това решение до запитващата юрисдикция Consiglio di Stato [Държавен съвет].

Основни доводи на страните в главното производство

- 4 Въззивникът оспорва по-специално обстоятелството, че спечелилият оферент не е бил изключен от участие в процедурата за възлагане на поръчката въпреки факта, че не представил сертификати за типово одобрение на предлаганите еквивалентни резервни части и удостоверил (обявявайки се за производител, макар да е само препродавач и търговец) еквивалентността на продукти, произведени всъщност от трети лица, като твърди, че само последните можели да сертифицират качеството на своя продукт.
- 5 Всъщност според въззивника необходимостта да се защити общият интерес от качество и безопасност на обществения пътнически транспорт изисква оферентът да представи заедно с офертата сертификат за типово одобрение или във всеки случай подробна информация в това отношение, и липсата на тази документация не може да бъде преодоляна само с декларация за еквивалентност на резервната част с оригиналната; освен това тази декларация за еквивалентност трябва да е представена единствено от производителя (в строг смисъл) на резервната част като единствения субект, пряко запознат с обстоятелствата, отнасящи се до процеса на производство на продукта, и в това си качество единственият, който може да удостовери неговото съответствие с техническите спецификации за процедурата за възлагане на обществената поръчка.
- 6 Според въззиваемите обаче приложимата правна уредба и условията на обществената поръчка (които са в съответствие с нея) не изискват одобрение за конкретните т.нар. еквивалентни резервни части предмет на процедурата за възлагане на обществената поръчка. Сертификат за одобрение се изисквал само по отношение на прототипа или на онези компоненти, които се одобряват отделно за конкретно превозно средство. Следователно

удостоверяването на еквивалентността по отношение на еквивалентните резервни части било допустимо като алтернатива на типовото одобрение.

- 7 Veneta Servizi поддържа освен това, че понятието за производител на резервни части в автомобилния сектор съвпадало с определението за производител в областта на потребителските стоки, разбираан като производител на стоката или доставчик на услугата, или негов посредник, както и вносител на стоката или на услугата на територията на Европейския съюз или всяко друго физическо или юридическо лице, което се представя за производител като идентифицира стоката или услугата със своето име, търговска марка или друг отличителен знак. Посоченото дружество попадало в обхвата на това понятие и следователно правомерно удостоверявало еквивалентността на въпросните резервни части.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 8 Според запитващата юрисдикция първият спорен аспект е дали въз основа на Директива 2007/46/ЕО и националната правна уредба за транспониране относно одобрението на превозните средства и на компонентите, се изисква одобрение за неоригиналните компоненти, изготвени от производител на компоненти (който самостоятелно проектира и произвежда отделни компоненти на превозното средство). По-конкретно, не е ясно дали за еквивалентните резервни части, подлежащи на типово одобрение и определени чрез препратки към секторното законодателство, съдържащи се в условията на обществената пръчка, за да не бъде изключена неговата оферта, оферентът трябва да представи като доказателство за действителното съответствие с оригиналната част и за целите на възможността за използване (от правна и техническа страна) и сертификат за типово одобрение за превозните средства, за които е предназначена резервната част (или трябва поне да докаже конкретно извършеното му одобрение), или алтернативно на представянето на тази документация е достатъчна декларация на предприятието оферент, удостоверяваща еквивалентността на предлаганите резервни части с оригиналните резервни части.
- 9 Що се отнася до първия въпрос, според запитващата юрисдикция изглежда посочената по-горе правна уредба налага на производителите на компоненти същите задължения като на производителите на превозни средства (които налагат одобряване на превозното средство като цяло, като по този начин автоматично се одобрява съответно и всяка част на това превозно средство), така че е необходимо типово одобрение и за резервните части и компонентите, които първите пускат на пазара.
- 10 Съгласно релевантните нормативни източници и съдебна практика техническите спецификации (в настоящия случай еквивалентността на предложената от оферента резервна част с оригиналната резервна част) биха

могли да се докажат само със сертификати и декларации на производителя или с други подходящи доказателствени средства в съответствие с разпоредбата на членове 42 и 44 от Директива 2014/24/ЕС, с член 34 от Директива 2004/17/ЕО (припомнена от Съда в решение от 12 юли 2018 г., C-14/17), членове 68 и 86 и приложение XVII, част II от Кодекса за обществените поръчки.

- 11 Освен това, за целите на признаването на еквивалентността, посочената по-горе правна уредба изглежда изисква оферентът да представи както декларация за еквивалентност на предлаганите продукти, така и документация, удостоверяваща това обстоятелство; би могло обаче да се поддържа също, както предлагат въззиваемите, че като алтернатива на тази документация е достатъчно обикновено удостоверение за еквивалентност, в което да се декларира съответствието на резервната част с техническите спецификации, предвидени в условията на обществената поръчка и съответствието на предложените решения с изискванията в тях.
- 12 Вторият пораждащ съмнения аспект е кое лице следва да представи удостоверенията за еквивалентност, и по-специално дали те трябва задължително да са представени от производителя на предлаганата част или могат да бъдат представени и от обикновен препродавач и търговец. В това отношение е спорно също така правилното тълкуване на термина „производител“, в съответствие с релевантната правна уредба в тази област.
- 13 Що се отнася до втория въпрос, съгласно първата по-ограничителна теза понятието „производител“ има същото съдържание като понятието „производител“, дефинирано в секторното законодателство (вж. например член 2.1.1. от Правило № 90 ИКЕ на ООН), а именно „организацията, която може да поеме техническата отговорност [за компонентите] и може да докаже, че притежава необходимите средства за постигане на съответствие на производството“. Тази теза се подкрепя и от разпоредбата на член 1, параграф 1, буква ф) от Регламент (ЕО) № 1400/2002 на Комисията от 31 юли 2002 година относно прилагането на член 81, параграф 3 от Договора по отношение на категории вертикални споразумения и съгласувани практики в сектора на моторните превозни средства, в който се определят като „резервни части със съвпадащо качество“ само „резервни части, [...] направени от което и да е предприятие, което може във всеки момент да удостовери, че въпросните части съвпадат по качество с компонентите, които се използват или са използвани при монтирането на [...] моторни превозни средства“.
- 14 Съгласно тази теза еквивалентността на резервната част трябва да бъде удостоверена единствено от производителя, тъй като именно позоваването на последния позволява точна идентификация на продукта, а чрез сертифицирането — на техническите му характеристики, като при определянето на понятието „производител“ не може да се прави позоваване

на други ирелевантни правни норми, като правната уредба относно потребителите.

- 15 За поддръжниците на противоположната теза, която се основава на препращането към други уредбата в други области (като например защитата на потребителите), под конструктор или производител на резервните части не следва да се разбира само този, който „конкретно произвежда даден компонент“, но и лицето, което със своята търговска марка създава продукта или част от него, включително чрез дейност по сглобяване или възлагане на трети лица подизпълнители на части или компоненти, и което поема гаранцията при несъответствие на продукта: в крайна сметка това е не само лицето, което пряко произвежда търсените резервни части, но и лицето, което поема отговорността за тяхното използване, чрез удостоверяване на еквивалентността с оригиналната част или чрез предоставяне на гаранция за тяхното нормално функциониране и за липсата на недостатъци в конструкцията, макар да не е собственик на предприятието или на цеха, където резервната част се опакова и макар да не участва в различните етапи на производство на продукта.
- 16 Според запитващата юрисдикция, въпреки че квалификацията производител изглежда предполага участие поне в един от етапите на производствения процес, следва да се изяснят условията, при които това качество може да бъде доказано: достатъчни ли са данните в сертификата за качество и предметът на дейност, указан в търговския регистър, или оферентът трябва да докаже (и по какъв начин) наличието, пряко или в резултат на договорни споразумения, на производствени мощности или факта, че всички резервни части, чиято еквивалентност е удостоверил, са произведени от трети лица под негово ръководство и технически надзор.
- 17 Не е ясно също дали условията на обществената поръчка могат да се разбират в смисъл, че представянето и проверката на документацията, удостоверяваща техническата еквивалентност на предлаганите продукти, могат да бъдат отложени до етапа на изпълнение на договора, включително за основните елементи на офертата и на предмета на поръчката, в това число техническите спецификации, или дали доказването на еквивалентността на стоките безспорно трябва да бъде извършено още в офертата.
- 18 Тъй като резултатът от въззивното производство зависи от отговорите на изложените въпроси, доколкото изборът на едната или другата възможност за тълкуване може да определи разрешаването на спора, отправеното до Съда преюдициално запитване е релевантно в това отношение.