

Predmet C-513/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

9. kolovoza 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Administrativen sad Pleven (Upravni sud u Plevenu, Bugarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

28. srpnja 2023.

Tužitelj:

Obština Pleven

Tuženik:

Rakovoditelj na Upravljavaštija organ na Operativna programa
„Regioni v rastež” 2014. – 2020.

Predmet glavnog postupka

Predmet se odnosi na tužbu općine protiv upravnog akta kojim joj je određena financijska korekcija u iznosu od 25 % prihvatljivih izdataka u vezi s ugovorom koji je u okviru postupka javne nabave sklopila s ugovarateljem za jednu od grupa.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje članka 42. stavka 3. točke (b) u vezi s točkom 2. Priloga VII. Direktivi 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća, osobito formulacije „ili jednakovrijedan” u pogledu norme koju treba zadovoljiti, u skladu s člankom 267. prvim stavkom točkom (b) UFEU-a

Prethodno pitanje

Treba li članak 42. stavak 3. točku (b) u vezi s točkom 2. Priloga VII. Direktivi 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ tumačiti na način da su dopuštene nacionalna odredba i sudska praksa u skladu s kojima je javni naručitelj u obavijesti o nadmetanju uvijek obavezan uz svako upućivanje na normu koju treba zadovoljiti navesti riječi „ili jednakovrijedan”, čak i kad treba zadovoljiti usklađenu normu koja je izdana na temelju Uredbe (EU) br. 305/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 89/106/EEZ odnosno na temelju Direktive 89/106/EEZ koja je stavljena izvan snage?

Odredbe prava Unije i sudska praksa

Uredba (EU) br. 305/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 89/106/EEZ, uvodne izjave 1., 2., 14. i 16. i članak 17. stavak 1.

Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća, članak 160.

Uredba br. 1303/2013, članak 2. točka 36. i članak 152. stavak 1.; Uredba br. 1083/2006, članak 2. točka 7.

Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, članak 42. te točke 1. i 2. Priloga VII.

Presude Suda od 27. listopada 2016., C-613/14, t. 40. i od 17. prosinca 2020. u spojenim predmetima C-475/19 P i 688/19 P, t. 65. i 66.

Nacionalni propisi

Zakon za obštественite porački (Zakon o javnoj nabavi, u daljnjem tekstu: ZOP), članak 2. stavak 1. točke 1. i 2. te članak 2. stavak 2., članak 18. stavak 1. točka 12., članak 48. stavak 2., članak 59. stavak 2., članak 107. točka 1. i članak 112. stavak 1. točka 2. i članak 181. stavak 4.

Naredba N° RD-02-20-1 ot 5 fevuari 2015 za uslovijata i reda za vlagane na stroitelni produkti v stroezhite na Republika Balgarija (Uredba br. RD-02-20-1 od 5. veljače 2015. o uvjetima i postupku ugradnje građevnih proizvoda u građevine u Republici Bugarskoj), koju je donio Ministar na regionalnoto razvitie i blagoustrojstvoto (ministar regionalnog razvoja i javnih radova, Bugarska) (Službeni list br. 14 od 20. veljače 2015., na snazi od 1. ožujka 2015.)

Naredba za posočvane na nerednosti, predstavljavašti osnovanija za izvaršvane na finansovi korekcii, i procentnite pokazateli za opredeljane razmera na finansovite korekcii po reda na Zakona za upravljenje na sredstvata ot Evropejskite strukturni i investicionni fondove (Uredba o utvrđivanju nepravilnosti koje su osnova za financijske korekcije i odgovarajućii postotak korekcija na temelju upravljanja sredstvima iz ESI fondova) (donesena rješenjem Vijeća ministara br. 57 od 28. ožujka 2017., Službeni list br. 27 od 31. ožujka 2017., na snazi od 31. ožujka 2017.)

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 U ovom sudskom postupku pobija se odluka br. RD-02-36-313 Rakovoditela na Upravljavaštija organ na Operativna programa „Regioni v rastež” 2014. – 2020. (voditelj upravljačkog tijela operativnog programa „Regije u razvoju” 2014. – 2020., u daljnjem tekstu: upravljačko tijelo) od 20. ožujka 2023., kojom je u odnosu na Obštinu Pleven (Općina Pleven) izvršena financijska korekcija u iznosu od 25 (dvadeset pet) % prihvatljivih izdataka povezanih s ugovorom br. BG16RFOP001-1.007-0004-C01-S-09 (IRO-2541)/23.03.2021, koji je sklopila s ugovarateljem „DIKISTROJ” EOOD za iznos od 1 449 180,17 bugarskih leva bez PDV-a, odnosno 1 739 016,20 bugarskih leva s PDV-om. Financijska korekcija ukupno iznosi 434 754,05 bugarskih leva s PDV-om.
- 2 Općina Pleven korisnik je iz ugovora o upravljanju br. RD-02-37-44 od 10. srpnja 2020. i Priloga I. tom ugovoru, koji je sklopila s Ministerstvom na regionalnoto razvitie i blagoustrojstvoto (Ministarstvo regionalnog razvoja i javnih radova, Bugarska) (MRRB) u vezi s dodjelom financijske potpore u okviru prioritetne osi br. 1 „Održivi i integrirani urbani razvoj” operativnog programa „Regije u razvoju”, postupak BG16RFOP001-1.001-039 „Provedba integriranih planova za obnovu i razvoj gradova 2014. – 2020.” radi provedbe predloženog projekta BG16RFOP001-1.007-0004 „Uspostava održivog urbanog okruženja u Plevenu – 2. faza”.
- 3 U vezi s tim ugovorom provela je postupak javne nabave, odnosno javni natječaj u smislu članka 18. stavka 1. točke 12. ZOP-a, pod nazivom „Izvođenje građevinskih radova radi obnove linearnih objekata u urbanom okruženju u Plevenu, koji se sastoje od triju grupa”. U dokumentaciji o nabavi također su navedeni zahtjevi iz odluke o kojoj je riječ u ovom postupku.
- 4 Od ukupno 17 dostavljenih ponuda, od čega je šest dostavljeno za prvu grupu, odbor za provjeru, ocjenu i odabir dostavljenih ponuda, koji je načelnik općine imenovao rješenjem iz listopada 2020., uvrstio je tri sudionika u izbor za prvu grupu nakon isključenja dijela sudionika. Nakon otvaranja cjenovnih ponuda odabrana su dva sudionika jer je treći u međuvremenu povukao svoju ponudu. Rang-lista sudionika za prvu grupu utvrđena je odlukom br. RD-10-159/16.02.2021 načelnika općine o odabiru ugovaratelja za grupe koje su predmet poziva na nadmetanje. Na temelju izvješća predsjednika odbora, u skladu s kojim

je naziv poziva na nadmetanje pogrešno naveden u zapisnicima i odluci, i na temelju predloženog ispravka ugovaratelji su naknadno određeni za pojedine grupe odlukom br. RD-10-186/19.02.2021 načelnika općine. Na temelju tog odabira sklopljen je ugovor za prvu grupu naveden u točki 1. ovog sažetka zahtjeva za prethodnu odluku. Tom su ugovoru priloženi tehnička specifikacija i program rada.

- 5 Upravljačkom tijelu na pregled je dostavljen kontrolni obrazac u kojem su iznesene sumnje u nepravilnosti, zbog čega je pokrenut upravni postupak. Općina je dopisom br. 99-00-6-69/17.02.2023 obaviještena o sumnji u nepravilnosti te je dobila priliku iznijeti obrazloženja i pisane dokaze radi osporavanja prvotnih utvrđenja upravljačkog tijela u pogledu nepravilnosti. Općina Pleven podnijela je prigovor br. BG16RFGP001-1.007-0004-C02-M061 od 2. ožujka 2023., u kojem je navela iste argumente kao u tužbi.
- 6 U predmetu koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev dostavljen je i dopis Bugarskog Instituta po standartizaciji (Bugarski institut za normizaciju, u daljnjem tekstu: BIS), u kojem su navedena sljedeća razmatranja:

„Bugarska norma BDS 624:1987 Betonski rubnjaci zamijenjena je 25. ožujka 2005. tada važećom bugarskom normom BDS EN 1340:2005 Betonski rubnjaci za podne obloge. Zahtjevi i postupci ispitivanja. Norma je bila predmet ispravka BDS EN 1340:2005/AC:2006.

Bugarska norma za uvođenje europske norme BDS EN 60332-1-2:2006 Ispitivanje kabela, izoliranih vodova i svjetlovodnih kabela pod djelovanjem vatre – Dio 1-2: Ispitivanje na okomito širenje plamena za jednožilne izolirane vodove ili kabele – Postupak za pripremu kisika i gorivog plina za snagu plamena od 1 kW ujednačeno je uvedena međunarodna norma IEC 60332-1-2:2004. Bila je predmet ispravka IEC 60332-1-2:2004/AMD1:2015 EDI i triju izmjena: BDS EN 60332-1-2:2004/11:2015, BDS EN 60332-1-2:2004/11:2017 i BDS EN 60332-1-2:2004/A12:2021.”

U pogledu pitanja postoje li jednakovrijedne norme u dopisu BIS-a navodi se sljedeće: „U normizaciji ne postoji pojam ‚jednakovrijednih normi‘. To proizlazi iz načela međunarodne, europske i nacionalne normizacije, u skladu s kojim za jedan objekt može postojati samo jedna norma. Norme koje sadržavaju različite referentne brojeve ili isti broj, ali s različitom godinom izdavanja, ne mogu biti jednakovrijedne.

Norma BDS EN 1340:2005 trenutačno je na snazi i na temelju nje je stavljena izvan snage norma BDS 624:1987, a na snazi je i norma BDS EN 60332-1-2:2006, na temelju koje je stavljena izvan snage norma BDS EN 50265-2-1:2002.

Ako se europska norma uvodi kao nacionalna norma, BIS kao bugarska nacionalna organizacija za normizaciju mora staviti izvan snage oprečnu nacionalnu normu kako bi se poštovalo načelo usklađivanja, koje je jedno od ključnih načela slobodnog europskog tržišta.

Ako se izdaje nova verzija norme, njome se u pravilu odmah stavlja izvan snage stara verzija. U nekim slučajevima to se stavljanje izvan snage odgađa na određeno razdoblje u kojem se primjenjuju obje verzije norme i koje se naziva razdobljem usporedne primjene.”

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 7 Tuženo upravljačko tijelo ističe da su prilikom provedbe postupka nabave dopuštene tri povrede, ali zahtjev za prethodnu odluku temelji se samo na prvoj od njih, i to na povredi članka 2. stavka 2. i članka 48. stavka 2. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkama 1. i 2. ZOP-a – nezakoniti kriterij za odabir. U tehničkoj specifikaciji za prvu grupu utvrđene su sljedeće norme: – BDS 624-87; – BDS EN 1340:2005; – EN 60332-1-2. Naručitelj nije predvidio mogućnost da ponuditelji dostave ponudu koja je jednakovrijedna tim normama, što predstavlja povredu članka 48. stavka 2. ZOP-a, u skladu s kojim svako upućivanje na normu, specifikaciju, tehničku ocjenu, tehničko odobrenje ili tehnički referentni sustav u smislu stavka 1. točke 2. treba biti popraćeno riječima „ili jednakovrijedan”. S obzirom na tako formuliran uvjet upravljačko tijelo smatra da je naručitelj neopravdano ograničio mogućnost sudjelovanja osoba koje su mogle zajamčiti izvršenje ugovora uz primjenu jednakovrijednih normi. Povreda je znatna zbog potencijalnih financijskih posljedica. Upućuje se na to da građevni proizvodi za operacije ulaganja u skladu s člankom 6. Uredbe br. RD-02-20-1 o uvjetima i postupku ugradnje građevnih proizvoda u građevine u Republici Bugarskoj od 5. veljače 2015. trebaju ispuniti zahtjeve u pogledu svojstava u skladu s usklađenim tehničkim specifikacijama iz Uredbe (EU) br. 305/2011, uredbi navedenih u članku 3. stavku 3., delegiranih uredbi navedenih u članku 3. stavku 4. i nacionalnih zahtjeva koji se odnose na namjeravanu uporabu. Međutim, prilikom utvrđivanja uvjeta ugovora naručitelj je obvezan svako upućivanje na normu popratiti riječima „ili jednakovrijedan”. U tom pogledu valja uputiti na sudsku praksu Vrhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud, Bugarska) (VAS) u presudi br. 7298 od 16. svibnja 2019. u upravnom predmetu br. 2451/2019.
- 8 U pobijanoj odluci navedene su i povreda članka 160. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća te nepravilnosti u smislu članka 2. točke 36. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća. Upravljačko tijelo smatra da one imaju financijske posljedice jer bi nepravilnost mogla postojati i ako postoji mogućnost štete za proračun, pri čemu se ne mora dokazati postojanje konkretne financijske posljedice. Prva povreda osobito predstavlja nepravilnost u smislu točke 11. podtočke (b) Priloga 1. članku 2. stavku 1. Uredbe o utvrđivanju nepravilnosti koje su osnova za financijske korekcije i odgovarajući postotak korekcija na temelju upravljanja sredstvima iz ESI fondova jer se ta nepravilnost odnosi na primjenu kriterija za dodjelu koji nisu diskriminirajući zbog nacionalnih/regionalnih/lokalnih razloga, nego dovode do ograničavanja pristupa natjecatelja ili sudionika predmetnom postupku nabave. U skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe o utvrđivanju nepravilnosti financijska korekcija

utvrđuje se prema načelu proporcionalnosti jer nije moguće doista odrediti financijske posljedice povreda. Najviša stopa financijske korekcije određena je na 25 % u skladu s člankom 7. Uredbe o utvrđivanju nepravilnosti.

- 9 Prigovor koji je Općina Pleven podnijela 2. ožujka 2023. upravljačko tijelo odbilo je kao neosnovan.
- 10 Tužitelj, Općina Pleven, pobijao je tu odluku uz obrazloženje da nije u skladu s materijalnim pravom. Utvrđenja upravljačkog tijela u pogledu njegovih povreda u svojstvu javnog naručitelja prilikom objave poziva na nadmetanje i provedbe postupka javne nabave te prilikom sklapanja ugovora o kojem je riječ u ovom postupku pogrešna su, neosnovana i neusklađena s odredbama ZOP-a i Zakona za ustrojstvo na teritorijata (Zakon o prostornom planiranju) (ZUT). U tužbi se u pogledu prve povrede navodi da se u tehničkim specifikacijama za prvu grupu upućuje na norme BDS 624-87, BDS EN 1340:2005 i EN 60332-1-2, pri čemu nije predviđena mogućnost da sudionici dostave jednakovrijednu ponudu. Upravljačko tijelo ističe da je javni naručitelj neopravdano ograničio mogućnost sudjelovanja osoba koje mogu dostaviti jednakovrijednu ponudu za izvršenje ugovora, ali to nije ispravno zbog razloga navedenih u nastavku:
- 11 Normom BDS 624-87 uređuju se ispitivanja materijala, svojstva, zahtjevi i postupci ispitivanja za cement, predgotovljeni beton za rubnjake, žljebove i dodatne elemente koji se u skladu s Bugarskim državnim standartom (Bugarske državne norme) upotrebljavaju za oblaganje prometnih površina i pokrivanje krovova. Isto tako, navedena norma BDS EN 1340:2005 predstavlja „usklađenu normu” u smislu Uredbe (EU) br. 305/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda. U članku 2. stavku 2. Uredbe br. RD-02-20-1 od 5. veljače 2015. navodi se da se „prilikom projektiranja građevina [...] predviđaju građevni proizvodi koji se ugrađuju prilikom izvođenja i kojima se osigurava zadovoljavanje temeljnih zahtjeva za građevine u skladu s Prilogom 1. Uredbi (EU) br. 305/2011”. U tom kontekstu nenavođenje riječi „ili jednakovrijedan” nije dovelo do toga da se potencijalne natjecatelje odvratilo od sudjelovanja u postupku nabave, kao što to navodi upravljačko tijelo, jer su sudionici u skladu s Uredbom i tehničkom specifikacijom trebali upotrebljavati rubnjake koji su u skladu sa zahtjevima Bugarskih državnih normi ili usklađenom normom na temelju Uredbe (EU) br. 305/2011. U ovom slučaju normi BDS jednakovrijedna je usklađena norma BDS EN, pri čemu u tom pogledu ne postoji druga jednakovrijedna norma jer se svim drugim normama povređuju Uredba br. RD-20-02-1 i Uredba (EU) br. 305/2011. Točno je da javni naručitelj formalno nije postupio u skladu s člankom 48. stavkom 2. ZOP-a, ali ta formalna povreda nema nikakve financijske posljedice, nije nastala šteta s obzirom na sredstva iz ESI fondova (europski strukturni i investicijski fondovi) i nije ispunjen treći uvjet nepravilnosti.
- 12 U tužbi se upućuje i na to da se normom EN 60332-1-2 utvrđuju ispitivanja na širenje plamena za kablove. Riječ je o usklađenoj normi za ispitivanja otpornosti

na okomito širenje plamena za jednožilne izolirane vodove ili kabele odnosno svjetlovodne kabele pod određenim uvjetima. EN 60332-1-2 je norma za ispitivanje kablova koja općenito vrijedi na području Unije i u tehničkoj se specifikaciji navodi u kontekstu pasivnih mjera zaštite od požara. U ovom slučaju navedena norma EN 60332-1-2 usklađena je norma u smislu Uredbe (EU) br. 305/2011, pri čemu u tom pogledu nije jednakovrijedna nijedna druga norma jer se svim drugim normama povređuju Uredba br. RD-20-02-1 i Uredba (EU) br. 305/2011. Točno je da javni naručitelj formalno nije postupio u skladu s člankom 48. stavkom 2. ZOP-a, ali to nije imalo nikakve financijske posljedice te nije nastala šteta s obzirom na sredstva iz ESI fondova, odnosno nije ispunjen treći uvjet nepravilnosti.

- 13 Zbog tih razloga tužitelj smatra da nema povrede članka 2. stavka 2. i članka 48. stavka 2. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkama 1. i 2. ZOP-a koja predstavlja nepravilnost u smislu točke 11. Priloga 1. članku 2. stavku 1. Uredbe o utvrđivanju nepravilnosti i stoga zahtijeva da se odluka poništi u cijelosti, uključujući utvrđenje povrede iz točke 1. pobijane odluke.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 14 Iz tako utvrđenog činjeničnog stanja proizlaze sljedeća pitanja koja su važna za ocjenu zakonitosti pobijane odluke: postoji li nepravilnost u smislu članka 2. točke 36. Uredbe br. 1303/2013 (odnosno članka 2. točke 7. Uredbe br. 1083/2006 u vezi s člankom 152. stavkom 1. Uredbe br. 1303/2013), u skladu s kojim je „nepravilnost” svako kršenje prava Unije, odnosno: 1. je li dokazana povreda odredbe prava Unije koja proizlazi iz djelovanja ili propusta gospodarskog subjekta; 2. postoji li ili bi mogla postojati šteta za opći proračun Europske unije u obliku neovlaštenog/neopravdanog izdatka i 3. postoji li uzročno-posljedična veza između povrede i štete?
- 15 U svojoj presudi sud koji je uputio zahtjev osobito treba u pogledu povrede opisane za potrebe predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku u točki 1.1. pobijane odluke utvrditi predstavlja li ta povreda
- (a) povredu točke 11. podtočke (b) Priloga 1. članku 2. stavku 1. Uredbe o utvrđivanju nepravilnosti u verziji koja je bila na snazi u trenutku donošenja odluke o primjeni financijske korekcije o kojoj je riječ u ovom postupku – točka 11.: „Primjena: – razloga za isključenje, kriterija za odabir, kriterija za dodjelu ili uvjeta za izvršenje ugovora odnosno tehničkih specifikacija koje nisu diskriminirajuće u smislu točke 10. ovog priloga, ali ograničavaju pristup natjecatelja ili sudionika.”, podtočka (b) – slučajevi u kojima su primijenjeni diskriminirajući kriteriji/uvjeti/specifikacije, ali postoji minimalni stupanj tržišnog natjecanja, odnosno dostavljene su najmanje dvije ponude koje ispunjavaju kriterije za odabir;
- (b) povredu članka 2. stavka 2. i članka 48. stavka 2. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkama 1. i 2. ZOP-a te

- (c) povredu članka 160. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća.
- 16 Kako bi se dio tih pitanja pojasnio i kako bi se na njih točno odgovorilo, potrebno je tumačenje odredbi prava Unije, osobito direktive Europskog parlamenta i Vijeća koja je prenesena u bugarsko pravo, ali čiji su svrha i sadržaj nejasni s obzirom na istaknuto nepostojanje povrede članka 2. stavka 2. i članka 48. stavka 2. u vezi s člankom 2. stavkom 1. točkama 1. i 2. ZOP-a.
- 17 Predmetni je sud s obzirom na nenavođenje mogućnosti ponude za rubnjake i kablove koja je jednakovrijedna navedenim normama u dokumentaciji konkretno uzeo u obzir sljedeće: člankom 48. stavkom 2. ZOP-a koji je navodno povrijeđen predviđa se da svako upućivanje na normu, specifikaciju, tehničku ocjenu ili tehničko odobrenje u smislu stavka 1. točke 2. treba biti popraćeno riječima „ili jednakovrijedan”. U ovom slučaju nije sporno da u dokumentaciji o nabavi nedostaje takvo upućivanje u pogledu normi.
- 18 Člankom 48. stavkom 2. ZOP-a u nacionalno se pravo prenosi Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, osobito njezin članak 42. U skladu s člankom 42. stavkom 1. prvom rečenicom tehničke specifikacije kako su definirane u točki 1. Priloga VII. navode se u dokumentaciji o nabavi. Tehničkim specifikacijama utvrđuju se značajke koje se traže za radove, usluge ili robu. U skladu s člankom 42. stavkom 2. tehničke specifikacije moraju omogućiti jednak pristup postupku nabave gospodarskim subjektima i ne smiju imati učinak stvaranja neopravdanih prepreka za otvaranje javne nabave tržišnom natjecanju. U skladu s člankom 42. stavkom 3. točkom (b), ne dovodeći u pitanje obvezna nacionalna tehnička pravila, u onoj mjeri u kojoj su usklađena s pravom Unije, tehničke se specifikacije formuliraju na sljedeće načine: [...] (b) upućivanjem na tehničke specifikacije i prema redoslijedu prioriteta, na nacionalne norme kojima su prihvaćene europske norme, europska tehnička odobrenja, zajedničke tehničke specifikacije, međunarodne norme, druge tehničke referentne sustave koje su utvrdila europska normizacijska tijela ili – ako oni ne postoje – nacionalne norme, nacionalna tehnička odobrenja ili nacionalne tehničke specifikacije koje se odnose na projektiranje, izračun i izvođenje radova te uporabu robe; u svako upućivanje treba navesti riječi „ili jednakovrijedan”.
- 19 U navedenoj točki 2. Priloga VII. navodi se: „norma’ je tehnička specifikacija koju je usvojilo priznato normizacijsko tijelo za višekratnu ili trajnu uporabu, čije zadovoljenje nije obvezno i koja predstavlja jednu od sljedećih: (a) ‚međunarodna norma’ znači norma koju je donijela neka međunarodna organizacija za normizaciju i učinila dostupnom javnosti, (b) ‚europska norma’ znači norma koju je donijela neka europska organizacija za normizaciju i učinila dostupnom javnosti, (c) ‚nacionalna norma’ znači norma koju je donijela neka nacionalna organizacija za normizaciju i učinila je dostupnom javnosti”.

- 20 Kao što to proizlazi iz tih odredbi, članak 42. Direktive odnosi se na „normu” u smislu tehničke specifikacije koju je usvojilo priznato normizacijsko tijelo za višekratnu ili trajnu uporabu, čije zadovoljenje nije obvezno.
- 21 S druge strane postoji Uredba (EU) br. 305/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2011. o utvrđivanju usklađenih uvjeta za stavljanje na tržište građevnih proizvoda i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 89/106/EEZ. U skladu s uvodnim izjavama 1. i 2. te uredbe pravila država članica zahtijevaju da se građevine projektiraju i izgrade tako da ne ugrožavaju sigurnost osoba, domaćih životinja ni imovine te da nisu štetne za okoliš. Ta pravila izravno utječu na zahtjeve u vezi s građevnim proizvodima. Navedeni se zahtjevi stoga na nacionalnoj razini primjenjuju kao nacionalne norme za proizvode, nacionalna tehnička dopuštenja i druge nacionalne tehničke specifikacije i odredbe koje se odnose na građevne proizvode. Zbog njihove neusklađenosti, navedeni zahtjevi ometaju trgovinu unutar Europske unije. U uvodnoj izjavi 14. navodi se da je u slučaju kada namjeravana uporaba zahtijeva granične razine u vezi sa svim bitnim značajkama koje moraju zadovoljavati građevni proizvodi unutar država članica, navedene vrijednosti potrebno utvrditi u usklađenim tehničkim specifikacijama. U skladu s uvodnom izjavom 16. granične razine, koje je utvrdila Komisija sukladno toj uredbi, trebaju predstavljati općepriznate vrijednosti za bitne značajke predmetnih građevnih proizvoda s obzirom na odredbe unutar država članica te bi se njima trebala zajamčiti visoka razina zaštite u smislu članka 114. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (TFEU).
- 22 Na temelju tih razmatranja usklađene norme donose europska normirna tijela navedena u Prilogu I. Direktivi 98/34/EZ u skladu s postupkom iz članka 17. stavka 1. te uredbe na temelju zahtjeva (dalje u tekstu „ovlaštenja”) koje izdaje Komisija u skladu s člankom 6. navedene direktive te nakon savjetovanja sa Stalnim odborom za graditeljstvo navedenim u članku 64. predmetne uredbe.
- 23 Pravna priroda tih usklađenih normi bila je predmet sudske prakse Suda Europske unije. Sud koji je uputio zahtjev upućuje na presudu Suda (treće vijeće) od 27. listopada 2016., C-613/14, t. 40.: „Iz prethodno navedenog proizlazi da je usklađena norma, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je donesena na temelju Direktive 89/106 i čiji su referentni brojevi predmet objave u Službenom listu Europske unije, dio prava Unije jer se upućivanjem na odredbe takve norme utvrđuje primjenjuje li se predmnijeva iz članka 4. stavka 2. Direktive 89/106 na određeni proizvod”. U skladu s tom predmnijevom, države članice pretpostavljaju da građevni proizvodi odgovaraju namjeni ako omogućuju izvođenje građevinskih radova za koje se koriste, pod uvjetom da su ovi drugi propisno konstruirani i izrađeni kako bi zadovoljili osnovne uvjete iz članka 3., ako takvi proizvodi nose oznaku CE, što ukazuje da zadovoljavaju sve odredbe te direktive, uključujući i postupke ocjene sukladnosti utvrđene u poglavlju V. i postupak utvrđen u poglavlju III. Taj sud upućuje i na presudu Suda (prvo vijeće) od 17. prosinca 2020. u spojenim predmetima C-475/19 P i C-688/19 P, t. 65. i 66.

- 24 U ovom slučaju norme navedene u pogledu betonskih rubnjaka i kablova usklađene su norme u smislu Uredbe, tako da ih se može smatrati obvezujućima. Zbog toga se postavlja pitanje jesu li obuhvaćene člankom 42. Direktive o javnoj nabavi, a o odgovoru na to pitanje ovisi ocjena je li naručitelj obvezan odnosno ovlašten zahtijevati izvedbu koja je jednakovrijedna pojedinačnoj normi. Treba uzeti u obzir da prema BIS-ovu dopisu br. 3527/7.06.2023 ne postoje druge norme. To pak odgovara na pitanje jesu li te norme obvezujuće za građevne proizvode, odnosno rubnjake i električne kablove, koje ugovaratelj mora ugraditi u građevinu.
- 25 U skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a Sud Europske unije ima isključivu nadležnost za tumačenje prava Zajednice. Sudsko vijeće suda koji je uputio zahtjev koje donosi odluku nakon ispitivanja sudske prakse Suda Europske unije utvrđuje da Sud nije odlučivao o tom ili sličnom pitanju ni u jednom postupku tumačenja ili poništenja. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku upućuje se na zahtjev suda pred kojim je pokrenut postupak. Iz svega navedenog proizlazi da postupak u ovom predmetu valja prekinuti i da Sudu treba uputiti zahtjev za prethodnu odluku.