



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

20 март 2018 година \*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директиви 92/50/ЕИО и 2004/18/ЕО —  
Обществени поръчки за услуги — Държавна печатница — Изготвяне на документи за  
самоличност и на други официални документи — Възлагане на обществени поръчки на  
предприятие, което е субект на частното право, без предварително провеждане на процедура за  
възлагане на обществена поръчка — Особени мерки за сигурност — Защита на основните  
интереси на държавите членки“

По дело C-187/16

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258  
ДФЕС на 4 април 2016 г.,

**Европейска комисия**, за която се явяват А. Tokár и В.-R. Killmann, в качеството на  
представители,

ищец,

срещу

**Република Австрия**, за която се явява М. Fruhmann, в качеството на представител,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, А. Tizzano, заместник-председател, L. Bay Larsen  
(докладчик), Т. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, А. Rosas и J. Malenovský, председатели на  
състави, Е. Juhász, А. Borg Barthet, D. Šváby, М. Berger, А. Prechal, С. Lycourgos, М. Vilaras и  
Е. Regan, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: I. Šléssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 юни  
2017 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от  
20 юли 2017 г.,

постанови настоящото

\* Език на производството: немски.

## Решение

- 1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че от една страна, като възлага пряко на Österreichische Staatsdruckerei GmbH (наричано по-нататък „ÖS“) обществени поръчки за изготвяне на документи, и по-специално на паспорти с чип, временни паспорти, разрешения за пребиваване, лични карти, разрешения за употреба на пиротехнически изделия, свидетелства за управление на моторно превозно средство във формат на кредитна карта и свидетелства за регистрация на моторно превозно средство във формат на кредитна карта, и от друга страна, като запазва в сила национални разпоредби, които задължават възлагащите органи да възлагат тези обществени поръчки за услуги пряко на това дружество, Република Австрия не е изпълнила задълженията си по членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, по членове 4 и 8 във връзка с членове 11—37 от Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (ОВ L 209, 1992 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 2, стр. 50) и по членове 14 и 20 във връзка с членове 23—55 от 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).

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

- 2 Директиви 92/50 и 2004/18 налагат обществените поръчки с предмет „Полиграфически услуги и услуги по възпроизвеждане на записани носители срещу възнаграждение или по договор“ да се възлагат с процедури, които съответстват на изискванията на правото на Съюза.

#### *Директива 92/50*

- 3 Четиринадесето съображение от Директива 92/50 гласи:

„като има предвид, че в областта на услугите трябва да се прилагат същите дерогации, както тези в Директива 71/305/ЕИО [на Съвета от 26 юли 1971 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство (ОВ L 185, 1971 г., стр. 5)] и Директива 77/62/ЕИО [на Съвета от 21 декември 1976 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за доставки (ОВ L 13, 1977 г., стр. 1)] по отношение на държавната сигурност или държавната тайна, и предимството на други правила за възлагане на обществени поръчки, като тези по международни договори, по отношение на дислоцирането на войски или правилата на международните организации“.

- 4 Член 1, буква а) от посочената директива предвижда по-специално че „обществени поръчки за услуги“ са възмездни договори, сключени в писмена форма между доставчик на услуги и възлагащ орган“ [неофициален превод].

- 5 Член 3, параграф 1 от споменатата директива гласи:

„При възлагане на обществени поръчки за услуги [...] възлагащите органи прилагат процедури, съобразени с разпоредбите на настоящата директива“ [неофициален превод].

6 Член 4, параграф 2 от същата директива гласи:

„Настоящата директива не се прилага към обществени поръчки за услуги, когато те представляват държавна тайна, или когато изпълнението на обществената поръчка трябва да е придружено със специални мерки за сигурност в съответствие със законите, подзаконовите актове и административните разпоредби, които са в сила в заинтересованата държава членка, или когато защитата на основните интереси на тази държава членка изисква това“ [неофициален превод].

7 Член 8 от Директива 92/50 гласи:

„Обществените поръчки с предмет услуги, включени в приложение I А, се възлагат съгласно разпоредбите на раздели III—VI“ [неофициален превод].

8 Споменатите раздели III—VI включват членове 11—37 от посочената директива.

9 Приложение I А от споменатата директива се отнася по-специално до категория 15, „Полиграфически услуги и услуги по възпроизвеждане на записани носители срещу възнаграждение или по договор“ [неофициален превод].

#### *Директива 2004/18*

10 Член 14 от Директива 2004/18 е озаглавен „Обществени поръчки, представляващи държавна тайна и поръчки, изискващи специални мерки за сигурност“ и предвижда:

„Настоящата директива не се прилага към обществени поръчки, когато те представляват държавна тайна, или когато изпълнението на обществената поръчка трябва да е придружено със специални мерки за сигурност в съответствие със законите, подзаконовите актове и административните разпоредби, които са в сила в заинтересованата държава членка, или когато защитата на основните интереси на тази държава членка изисква това“.

11 Член 20 от посочената директива е озаглавен „Обществени поръчки за услуги, включени в приложение II А“ и гласи:

„Обществени поръчки с предмет услугите, включени в приложение II А, се възлагат съгласно членове от 23 до 55“.

12 Споменатото приложение включва по-специално в категория 15, „Полиграфически услуги и услуги по възпроизвеждане на записани носители срещу възнаграждение или по договор“.

#### *Регламент (ЕО) № 2252/2004*

13 Член 3, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 2252/2004 на Съвета от 13 декември 2004 година относно стандартите за отличителните знаци за сигурност и биометричните данни в паспортите и документите за пътуване, издавани от държавите членки (ОВ L 385, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 5, стр. 155) гласи:

„Всяка държава членка посочва един орган, отговарящ за отпечатването на паспортите и документите за пътуване. Тя съобщава името на този орган на Комисията и на останалите държави членки. Същият орган може да бъде посочен от две или повече държави членки. Всяка държава членка има право да промени посочения от нея орган. Тя съответно информира Комисията и останалите държави членки за това“.

## Австрийското право

### StDrG

- 14 Член 1а от Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Staatsdruckerei (Федерален закон за преуредба на правоотношенията на ÖS, *Bundesgesetzblatt* I, 1/1997, наричан по-нататък „StDrG“) гласи:

„[...] Дружеството [...] с наименование „Österreichische Staatsdruckerei GmbH“ поема изготвянето на печатни продукти за федералните органи, при чийто производствен процес е необходимо да се съблюдават правила за поверителност и/или да се спазват специални мерки за сигурност (печатни продукти със защитни елементи). [...]“.

- 15 Член 2, параграф 2 от StDrG гласи:

„Дружеството във всички случаи поема следните задачи:

1. Изготвянето за федералните органи на печатни продукти, при чийто производствен процес е необходимо да се съблюдават правила за поверителност или да се спазват специални мерки за сигурност (печатни продукти със защитни елементи) [...]“.

- 16 Член 2, параграф 3 от StDrG предвижда:

„Федералните органи следва да възлагат изготвянето на печатните продукти по член 2, параграф 2, точка 1 единствено на [ÖS] [...], освен в случаите, когато по фактически или правни причини това дружество не може надлежно да изпълни задачите срещу разумно заплащане или когато трето лице предлага да достави продукта на федералния орган при условия като договорените, но срещу по-ниско заплащане. [...]“.

- 17 Член 6 от StDrG е озаглавен „Контрол по отношение на печатните продукти със защитни елементи“ и в параграф 1 предвижда, че административните, търговските и производствените дейности, свързани с изготвянето, обработката и складирането на печатни продукти със защитни елементи, подлежат на контрол от федералния министър, който отговаря за съответния печатен продукт със защитни елементи.

- 18 Съгласно посочения член 6, параграф 2 при изготвянето, обработката и складирането на печатни продукти със защитни елементи ÖS е длъжна да приложи всички мерки за сигурност, които са необходими за предотвратяването на злоупотреби.

- 19 Съгласно същия член 6, параграф 3 ÖS е длъжна да осигури на министъра, който отговаря за съответния печатен продукт със защитни елементи, достъп до търговските помещения и до съответната търговска документация, в необходимия за контрола обхват.

### Наредбата за паспортите

- 20 Изготвянето на паспорти с чип като служебните и дипломатическите паспорти, на лични карти и на временни паспорти е уредено във *Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Gestaltung der Reisepässe und Passersätze* (Наредба на федералния министър на вътрешните работи относно оформлението на паспорти и временни паспорти, *Bundesgesetzblatt* 861/1995, наричана по-нататък „Наредбата за паспортите“).

- 21 Приложения А, D и Е към Наредбата за паспортите съдържат образци на подлежащите на изготвяне паспорти, служебни паспорти и дипломатически паспорти, на чиято последна страница е отбелязано „*PRINT by ÖSD*“.
- 22 По отношение по-специално на личните карти член 5 от Наредбата за паспортите предвижда защита срещу подправяне или фалшифициране.
- 23 Член 2, параграф 3 от StDrG, разглеждан във връзка с Наредбата за паспортите, предвижда, че освен в предвидените в същата разпоредба изключения, паспортите с чип, личните карти и служебните паспорти трябва да се изготвят от ÖS.

*Наредба за разрешенията за пребиваване*

- 24 Съгласно член 3, параграф 3, член 10а, параграф 2 и член 10с, параграф 2 от Verordnung der Bundesministerin für Inneres zur Durchführung des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (Наредба на федералния министър на вътрешните работи за прилагане на закона за установяване и пребиваване в страната, *Bundesgesetzblatt II*, 451/2005) удостоверенията за регистрация, за постоянно пребиваване, за подадено заявление и за законно пребиваване трябва да се издават единствено от ÖS.

*Наредба на министъра за свидетелствата за управление на моторно превозно средство във формат на кредитна карта*

- 25 Видът на издаваните свидетелства за управление на моторно превозно средство във формат на кредитна карта е уреден във Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr über die Durchführung des Führerscheingesetzes (Наредба на федералния министър на науката и транспорта за прилагане на Закона за свидетелства за управление на моторно превозно средство, *Bundesgesetzblatt II*, 320/1997).
- 26 Съгласно член 1, параграф 2 от тази наредба свидетелствата за управление на моторно превозно средство трябва да имат защитни елементи срещу подправяне или фалшифициране.
- 27 Посочената разпоредба освен това предвижда, че свидетелствата за управление на моторно превозно средство във формат на кредитна карта могат да се издават само от посочен от компетентния федерален министър доставчик на услуги.
- 28 С оглед на член 2, параграф 3 от StDrG, освен предвидените в същата разпоредба изключения, доставчик на такива услуги може да е само ÖS.

*Наредба за свидетелствата за регистрация на моторно превозно средство във формат на кредитна карта*

- 29 Видът на издаваните свидетелства за регистрация на моторно превозно средство във формат на кредитна карта е уреден във Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft und Verkehr, mit der Bestimmungen über die Einrichtung von Zulassungsstellen festgelegt werden (Наредба на федералния министър на науката и транспорта за организацията на пунктове за регистрация, *Bundesgesetzblatt II*, 464/1998).
- 30 Член 13, параграф 1а от тази наредба предвижда, че свидетелствата за регистрация на моторно превозно средство трябва да имат защитни елементи срещу подправяне или фалшифициране.

- 31 Член 13, параграф 3 от същата наредба предвижда, че свидетелствата за регистрация на моторно превозно средство се издават само от доставчик на услуги, който е определен от съответния компетентен федерален министър.
- 32 С оглед на член 2, параграф 3 от StDrG, освен предвидените в същата разпоредба изключения, доставчик на такива услуги може да е само ÖS.

#### *Наредба на министъра за разрешенията за употреба на пиротехнически изделия*

- 33 Съгласно член 8 от Verordnung der Bundesministerin für Inneres über die Durchführung des Pyrotechnikgesetzes 2010 (Наредба на федералния министър на вътрешните работи за прилагане на Закона от 2010 г. за пиротехническите изделия, *Bundesgesetzblatt* II, 499/2009) заявлението за издаване на разрешение за употреба на пиротехнически изделия трябва да отговаря на образеца в приложение II към тази наредба. Образецът изисква заявлението да се подаде до ÖS.
- 34 Член 9 от споменатата наредба предвижда защита на разрешенията за употреба на пиротехнически изделия срещу подправяне или фалшифициране.

#### **Досъдебната процедура**

- 35 С официално уведомително писмо от 6 април 2011 г. Комисията информира Република Австрия за съмненията си относно съвместимостта с разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС и от Директиви 92/50 и 2004/18 на прякото възлагане на ÖS на определени обществени поръчки за услуги по отпечатване на официални документи, а именно паспорти с чип, временни паспорти, разрешения за пребиваване, лични карти, свидетелства за управление на моторно превозно средство във формат на кредитна карта, разрешения за регистрация на моторно превозно средство на хартиен носител и във формат на кредитна карта, разрешения за употреба на пиротехнически изделия, свидетелства за правоспособност за водач на кораб, формуляри на документи за сигурност, винетни стикери за наркотични вещества и свидетелства за управление на мотопеди.
- 36 В това отношение Комисията уточнява, че като отпечатва посочените документи, частноправното дружество ÖS предоставя услуги, които би трябвало да се възлагат или по реда на Директива 92/50 или Директива 2004/18, ако попадат в приложното поле на някоя от тези директиви, или, ако не попадат в приложното поле на никоя от тях — при спазване на свободата на установяване и на предоставяне на услуги по членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.
- 37 В отговора си от 7 юни 2011 г. Република Австрия твърди, че разглежданите обществени поръчки за услуги служат за защита на основните интереси на нейната сигурност и следователно не попадат в приложното поле както на Договора за функционирането на ЕС, така и на Директиви 92/50 и 2004/18. В допълнение тя посочва, че прякото възлагане само на ÖS на обществени поръчки за отпечатване на разглежданите документи е обосновано от необходимостта от опазване на поверителността на информацията, гарантиране на автентичността и точността на споменатите документи, осигуряване на снабдяването с тези документи и гарантиране на защитата на чувствителни данни.
- 38 С писма от 17 юли 2012 г. и от 28 март 2013 г. Република Австрия внася уточнения към отговора си на официалното уведомително писмо.
- 39 Тъй като счита, че отговорите на тази държава членка са незадоволителни, на 11 юли 2014 г. Комисията ѝ изпраща с писмо мотивирано становище. В него тя подчертава, че Република Австрия не е доказала обосноваността — с оглед защита на интересите на нейната сигурност —

на прякото възлагане на ÖS на обществени поръчки за отпечатване на паспорти с чип, временни паспорти, разрешения за пребиваване, лични карти, свидетелства за управление на моторно превозно средство във формат на кредитна карта, свидетелства за регистрация на моторно превозно средство във формат на кредитна карта и разрешения за употреба на пиротехнически изделия, както и че тя е можело да проведе процедура за възлагане на обществена поръчка, до участие в която да допусне само предприятия, които са специализирани в отпечатването на отговарящи на специалните изисквания за сигурност и подлежащи на съответен контрол документи.

- 40 Комисията се отказва от твърденията си за нарушение по отношение на свидетелствата за управление на мотопед, свидетелствата за регистрация на моторно превозно средство на хартиен носител, свидетелствата за правоспособност за водач на кораб, формулярите на документи за сигурност и винетните стикери за наркотични вещества, тъй за някои от тези документи необходимостта от издаване е отпаднала, а за изготвянето на други е била проведена процедура за възлагане на обществена поръчка.
- 41 Република Австрия отговаря на мотивираното становище с писмо от 10 септември 2014 г. По същество тя отново се позовава на интересите, свързани със защитата на националната сигурност, като подчертава, че изпълнението на разглежданите поръчки за отпечатване е тясно свързано с обществения ред и институционалното функциониране на държавата. Тя по-специално твърди, че спрямо други предприятия, различни от ÖS, спазването на изискванията за сигурност може да се наложи само със способите на гражданското право, докато по отношение на ÖS държавните органи на Австрия имат специални контролни правомощия по закон.
- 42 Що се отнася до поръчките за отпечатване на разрешения за употреба на пиротехнически изделия, стойността им била толкова ниска, че изпълнението им не представлявало интерес за други предприятия, а и възлагането им не попадало в приложното поле на свободите, установени с Договора за функционирането на ЕС.
- 43 Тъй като не е удовлетворена от отговорите на Република Австрия, Комисията предявява настоящия иск.

#### **По иска**

- 44 Искът на Комисията се отнася, от една страна, до поръчки за услуги по отпечатване на паспорти с чип, временни паспорти, разрешения за пребиваване, лични карти, свидетелства за управление на моторно превозно средство във формат на кредитна карта и свидетелства за регистрация на моторно превозно средство във формат на кредитна карта, и от друга страна, до поръчка за услуги по отпечатване на разрешения за употреба на пиротехнически изделия.

***По поръчките за услуги по отпечатване на паспорти с чип, временни паспорти, разрешения за пребиваване, лични карти, свидетелства за управление на моторно превозно средство във формат на кредитна карта и свидетелства за регистрация на моторно превозно средство във формат на кредитна карта***

*Доводи на страните*

- 45 Комисията отбелязва, че тъй като прогнозните им стойности надхвърлят приложимите прагове по Директиви 92/50 и 2004/18, разглежданите обществени поръчки попадат в материалното приложно поле на тези директиви. Ето защо за тези обществени поръчки Република Австрия била длъжна да приложи процедурите за възлагане по член 8 във връзка с членове 11—37 от Директива 92/50 и по член 20 във връзка с членове 23—55 от Директива 2004/18.
- 46 Комисията по същество твърди, че дерогациите по член 4, параграф 2 от Директива 92/50 и по член 14 от Директива 2004/18, на които се позовава Република Австрия, подлежат на стриктно тълкуване.
- 47 Посочените членове освен това не допускали държава членка да дерогира разпоредби от Договора за функционирането на ЕС или от Директиви 92/50 и 2004/18, като се позове само на основни интереси на своята сигурност.
- 48 При тези обстоятелства само твърдението на Република Австрия, че разглежданите обществени поръчки за услуги изискват особени мерки за сигурност или че се налага дерогиране на разпоредби на Съюза с оглед на защита на основните интереси на сигурността на тази държава членка, не било достатъчно, за да се докаже наличие на основание за прилагане на член 4, параграф 2 от Директива 92/50 или на член 14 от Директива 2004/18.
- 49 Комисията впрочем уточнява, че ÖS е частноправно дружество с ограничена отговорност и че негов едноличен съдружник е Österreichische Staatsdruckerei Holding AG, чиито акции са регистрирани на фондовата борса и се притежават от частни лица. За разлика от действащите по-рано законови разпоредби, StDrG не предвиждал никакъв специален механизъм за държавен контрол. Във връзка с това в съдебното заседание Комисията уточнява, че правото на австрийските органи да упражняват контрол е уредено в сключения с ÖS договор.
- 50 Според Комисията Република Австрия не е доказала, че провеждането на процедура за възлагане на обществена поръчка е напълно невъзможно поради свързаните с това сериозни рискове за спазването на задължението за поверителност, мерките за сигурност и контрола. Макар необходимостта да се гарантира автентичност и точност на документите, които служат за доказване на самоличността на лицата, да се защитят личните данни и да се осигури снабдяване за целите на отпечатването на съответните документи да била от общ интерес, този общ интерес все пак не съответствал точно на основен интерес на сигурността.
- 51 По отношение на твърдяната от Република Австрия необходимост да се гарантира снабдяването с официални документи Комисията счита, че такова гарантиране не представлява интерес на сигурността и че може да се постигне евентуално посредством сключването на няколко рамкови договора.
- 52 Комисията приема, че държавите членки имат право да вземат мерки за избягване на фалшифицирането на официални документи. Няма обаче основание да се счита, че постигането на тази цел би могло да се възпрепятства, ако отпечатването на документите се повери на други печатници, дори и на такива в други държави членки, като поверителността на



обработваните данни, необходими за отпечатване на документите, можела да се гарантира с налагането на задължение за поверителност на участващите в процедурата по възлагане на обществената поръчка предприятия.

- 53 Централизираното изпълнение на разглежданите обществени поръчки можело да се постигне чрез провеждане на единна процедура за възлагане на обществена поръчка за отпечатване на всички защитени документи, а възможностите за контрол от страна на австрийските органи можели да се уредят в договора с избраното предприятие.
- 54 По отношение на доверието в предприятието, което извършва услуги по отпечатване на разрешения за пребиваване, Комисията възразява, че този довод на Република Австрия не може да се приеме, тъй като австрийските органи имат право да възлагат обществени поръчки за отпечатване на защитени документи и на други предприятия, различни от ÖS, по-специално когато последното не е в състояние да изпълни споменатите обществени поръчки.
- 55 Република Австрия оспорва твърдяното неизпълнение на задължения. Тя поддържа, че съгласно член 4, параграф 2 от Директива 92/50 и член 14 от Директива 2004/18 разглежданите поръчки не попадат в приложното поле на тези директиви. Тя имала право да защити основните интереси на своята сигурност и да обвърже изпълнението на въпросните поръчки със специални мерки за сигурност съгласно действащите в Австрия закони и административни разпоредби.
- 56 В съдебното заседание Република Австрия уточнява, че дерогациите по член 4, параграф 2 от Директива 92/50 и по член 14 от Директива 2004/18 се прилагат независимо от дерогацията по член 34б, параграф 1, буква а) ДФЕС.
- 57 Тази държава членка по същество напомня, че политиката на сигурност е съществен елемент от държавния суверенитет и че държавите членки определят основните интереси на своята сигурност и решават дали са необходими мерки за сигурност, като разполагат с широко право на преценка в това отношение.
- 58 Република Австрия изтъква някои аспекти на основните си интереси в областта на обществената сигурност, които са важни при отпечатването на документи, свързани със сигурността. В това отношение според нея би следвало, най-напред, да се гарантира автентичността и точността на документите, които служат за доказване на самоличността на лицата, тъй като документите за самоличност са тясно свързани с обществения ред и институционалното функциониране на държавата. По-нататък, необходимо било да се осигури защитата на чувствителните лични данни. Накрая, трябвало да се следи и за гарантиране на сигурността на снабдяването.
- 59 На първо място, по отношение на необходимостта от гарантиране на автентичността и точността на документите за самоличност, Република Австрия поддържа, че такова изискване налага определяне на високо техническо ниво в областта на сигурността с оглед на избягване на всякакъв риск от фалшификации, по-специално в рамките на борбата срещу тероризма и престъпността.
- 60 На второ място, по отношение на защитата на чувствителните лични данни, доколкото документите за самоличност съдържат такива данни, и по-специално по отношение на биометричните данни, защитата на тези документи предполагала завишени изисквания за сигурност. В това отношение Република Австрия оспорва довода на Комисията, че в случая става въпрос само за интереси на отделни лица, като, обратно на нея, твърди, че засягането на такива данни по-специално в контекста на борбата с тероризма би трябвало да се счита за заплаха за обществената сигурност в страната и поради това би трябвало със всички средства да се предотврати.

- 61 На трето място, бързото получаване на разглежданите официални документи предполагало гарантиране на снабдяването на държавата. Възлагането на отпечатването на документите за самоличност на предприятия, различни от ÖS, би засегнало трайно стратегията на Република Австрия в областта на сигурността, тъй като невъзможността да се достави необходимият брой паспорти би наложила отпечатването на временни паспорти, при които обаче условията за сигурност са занижени.
- 62 Република Австрия твърди, че в контекста на терористични заплахи и терористична дейност право да издава документи за самоличност трябва да има само печатница, върху която държавата упражнява ефективен контрол.
- 63 Република Австрия напомня, че предоставянето на всички свързани със сигурността услуги на един доставчик също представлява основен елемент от стратегията ѝ в областта на сигурността. В това отношение тя твърди, че от член 3, параграф 2 от Регламент № 2252/2004, и по-точно от изискването да се посочи един „орган, отговарящ за отпечатването на паспортите и документите за пътуване“, следва, че те не могат да се издават от няколко различни органа. Централизираното отпечатване на разглежданите документи представлявало освен това подходяща мярка за избягване на изтичането на чувствителна информация в областта на сигурността.
- 64 Република Австрия счита, че стратегията ѝ, която се изразява във възлагане на разглежданите поръчки само на един изпълнител, чийто производствен обект или обекти са разположени на територията на страната, има за цел, на първо място, да се избегне огласяването на мерките за сигурност на други изпълнители, независимо дали те осъществяват дейността си в Австрия или в друга държава членка.
- 65 Посоченото възлагане имало за цел, на второ място, по-ефикасно упражняване на контрол върху печатницата от страна на националните органи в рамките на техните правомощия за административен контрол. Всъщност според Република Австрия съдебният контрол, свързан евентуално с воденето на дълги и тежки дела за налагане на санкции за неспазване на установените в договорните разпоредби условия за сигурност, не би могъл да е също толкова ефикасен, колкото е държавният контрол.
- 66 Що се отнася до твърдението на Комисията, че Република Австрия е допуснала нарушение, като не е доказала, че провеждането на процедура за възлагане на обществена поръчка е напълно невъзможно, тази държава членка твърди, че такова условие не се съдържа нито в член 4, параграф 2 от Директива 92/50, нито в член 14 от Директива 2004/18.
- 67 Освен това тази държава членка не се задоволила с позоваване на интересите, които са свързани със сигурността ѝ и които подлежат на защита, а посочила кои интереси трябва да бъдат защитени и какви мерки трябва да бъдат взети за тази цел.
- 68 Накрая, Република Австрия заявява в съдебното заседание, че за разглежданите обществени поръчки не може да се проведе процедура за възлагане, тъй като установените в други държави членки предприятия не могат напълно да избегнат намеса от страна на органите на държавите си и понякога са длъжни да оказват съдействие на тези органи или на разузнавателните служби на тези държави, дори и да изпълняват обществените поръчки в разположен в Австрия обект, така че съществува риск от разкриване на чувствителна информация.

### Съображения на Съда

- 69 В самото начало следва да се отбележи, че видно от представената на Съда преписка по делото, първите визирани от настоящия иск поръчки са възложени на ÖS през 2004 г. и следователно могат да попаднат в приложното поле на Директива 92/50, докато поръчките, възложени на това предприятие в периода от 31 януари 2006 г. до 12 септември 2014 г. — датата, на която изтича определеният в мотивираното становище срок, могат да попаднат в приложното поле на Директива 2004/18, тъй като последната отменя и заменя релевантните разпоредби от Директива 92/50, считано от 31 януари 2006 г.
- 70 Освен това, от една страна, разглежданите поръчки са с предмет услуги, предвидени в приложение I А към Директива 92/50 и приложение II А към Директива 2004/18, и по-точно полиграфически услуги и услуги по възпроизвеждане на записани носители срещу възнаграждение или по договор. От друга страна, страните безспорно приемат, че прогнозната стойност на тези поръчки надхвърля праговете за прилагане на споменатите директиви.
- 71 Съгласно член 8 във връзка с членове 11—37 от Директива 92/50 и член 20 във връзка с членове 23—55 от Директива 2004/18 услугата по отпечатване на разглежданите документи спада към полиграфическите услуги и услугите по възпроизвеждане на записани носители срещу възнаграждение или по договор, поради което по принцип се налага задължително да се проведе съответстваща на споменатите членове процедура по възлагането ѝ.
- 72 При все това обаче, от една страна, съгласно член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС нито една държава членка не може да бъде задължавана да предоставя информация, чието разкриване тя счита за противоречащо на основните интереси на нейната сигурност. Както отбелязва генералният адвокат в точка 42 от заключението си, общата формулировка на тази разпоредба позволява прилагането ѝ по-специално в областта на обществени поръчки, които не са свързани с военни цели, каквито са разглежданите в настоящия случай поръчки за отпечатване.
- 73 От друга страна, видно от почти еднакъвия текст на член 4, параграф 2 от Директива 92/50 и на член 14 от Директива 2004/18, тези директиви не се прилагат за услуги, когато по-специално изпълнението им трябва да е придружено със специални мерки за сигурност в съответствие със законите, подзаконовите актове и административните разпоредби, които са в сила в заинтересованата държава членка, или когато защитата на основните интереси на тази държава членка изисква това.
- 74 В настоящото производство Република Австрия се позовава на посочените дерогации, за да обоснове прякото възлагане на ÖS на разглежданите поръчки за услуги по отпечатване.
- 75 В това отношение трябва да се отбележи, че както твърди Република Австрия, държавите членки определят основните интереси на своята сигурност, като в случая австрийските органи следва да определят мерките за сигурност, необходими за защита на обществената сигурност на тази държава членка в рамките на отпечатването на документи за самоличност и на други официални документи като разглежданите по настоящото дело (вж. по аналогия решение от 16 октомври 2003 г., Комисия/Белгия, С-252/01, ЕУ:С:2003:547, т. 30).
- 76 Следва все пак да се напомни също и че, както вече е постановил Съдът, мерките, които държавите членки приемат в рамките на легитимните изисквания, свързани с националния интерес, не са изключени като цяло от прилагането на правото на Съюза само поради факта, че са приети по-специално в интерес на обществената сигурност (вж. в този смисъл решение от 8 април 2008 г., Комисия/Италия, С-337/05, ЕУ:С:2008:203, т. 42 и цитираната съдебна практика).

- 77 Освен това, както се приема в постоянната съдебна практика относно дерогирането на основните свободи, разглежданите в случая дерогации трябва да се тълкуват стриктно (вж. по аналогия, що се отнася до член 346, параграф 1, буква б) ДФЕС, решение от 7 юни 2012 г., *Insinööritoimisto InsTiimi*, С-615/10, ЕУ:С:2012:324, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 78 Освен това, макар да предоставят право на преценка на държавите членки при определяне на необходимите мерки за основните интереси на своята сигурност, член 4, параграф 2 от Директива 92/50 и член 14 от Директива 2004/18, на които главно се позовава Република Австрия, не могат да се тълкуват в смисъл, че допускат държавите членки да дерогират разпоредби от Договора за функционирането на ЕС, като просто се позоват на споменатите интереси. Всъщност държава членка, която се позовава на тези дерогации, трябва да докаже, че е необходимо да ги приложи, за да защити основните интереси на своята сигурност. Това се изисква и в случаите, когато тази държава членка се позовава и на член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС (вж. по аналогия решение от 4 септември 2014 г., *Schiebel Aircraft*, С-474/12, ЕУ:С:2014:2139, т. 34).
- 79 Ето защо държава членка, която се позовава на тези дерогации, трябва да докаже, че провеждането на процедура като предвидената в Директиви 92/50 и 2004/18 по възлагане на обществена поръчка при условията на конкуренция не би могло да отговори на нуждата от защита на споменатите интереси (вж. по аналогия решение от 8 април 2008 г., *Комисия/Италия*, С-337/05, ЕУ:С:2008:203, т. 53).
- 80 В случая, макар наистина Република Австрия да е посочила основните интереси на своята сигурност, които счита, че трябва да бъдат защитени, както и присъщите на защитата им гаранции, следва все пак, като се има предвид напомненото в точки 75 и 76 от настоящото решение, да се провери дали тази държава членка е доказала, че целите, които преследва, не би могло да се постигнат в рамките на процедура като предвидената в споменатите две директиви по възлагане на обществена поръчка при условията на конкуренция.
- 81 В това отношение Република Австрия твърди, на първо място, че защитата на основните интереси на нейната национална сигурност налага централизирано изпълнение на поръчките за отпечатване на официални документи чрез възлагането им на едно предприятие.
- 82 Приемайки, че предвид изтъкнатите от Република Австрия съображения централизирането на изпълнението на разглежданите поръчки може да се счита за средство за защита на основните интереси на нейната национална сигурност, следва все пак да се отбележи, че спазването на процедурите за възлагане на обществени поръчки съответно по член 8 във връзка с членове 11—37 от Директива 92/50 и по член 20 във връзка с членове 23—55 от Директива 2004/18 не препятства възлагането на изпълнението на разглежданите поръчки на един оператор.
- 83 Макар, както отбелязва Република Австрия, държавите членки да са длъжни да изпълнят предвиденото в член 3, параграф 2 от Регламент № 2252/2004, а именно да посочат един орган, отговарящ за отпечатването на паспортите и документите за пътуване, следва да се констатира, че посочената разпоредба предвижда задължение само за посочване на такъв орган, без обаче по никакъв начин да отменя необходимостта от предварително провеждане за тази цел на процедура за възлагане на обществена поръчка.
- 84 По отношение, на второ място, на довода на Република Австрия, че австрийските органи трябва да могат в рамките на предоставените им с член 6, параграф 3 от *StDrG* правомощия да осигурят ефективен административен контрол върху единствения изпълнител, чиито производствени обекти и складове са разположени на територията на тази държава членка, а именно в случая върху *ÖS*, следва да се отбележи, че макар наистина операторът, на когото се възлага да изпълни поръчката за разглежданото отпечатване, да трябва да отговаря на изискванията в

областта на сигурността, за да осигури поверителността на подлежащата на защита информация, Република Австрия не е доказала, че само административният контрол, който австрийските органи имат право по силата на тази разпоредба да упражняват върху ÖS, може да осигури такава поверителност и че за тази цел следва да се изключи прилагането на разпоредбите от Директиви 92/50 и 2004/18 в областта на възлагане на обществени поръчки.

- 85 Такъв административен контрол не изглежда да може да се упражнява върху други предприятия, установени в Австрия, освен върху ÖS. Освен това тази държава членка не е доказала, че контролът за опазване на поверителността на информацията, предоставяна за целите на отпечатването на разглежданите официални документи, би бил по-несигурен, ако посредством процедура за възлагане на обществена поръчка отпечатването се повери на други предприятия и ако с гражданскоправен договор им бъдат наложени мерки за поверителност и сигурност, при това независимо дали тези предприятия са установени в Австрия или в други държави членки.
- 86 В частност в рамките на процедура по възлагане на обществена поръчка би могло да се предвиди задължение за избрания съдоговорител да допуска извършването на проверки за сигурност, посещения или инспекции в помещенията на предприятието си, независимо дали същото е установено в Австрия или в друга държава членка, или също задължение при изпълнението на въпросните поръчки да спазва техническите изисквания в областта на поверителността, дори и те да са изключително високи.
- 87 По отношение, на трето място, на твърдяната от Република Австрия необходимост от осигуряване на гаранция за снабдяването, следва да се отбележи, че макар разглежданите официални документи да са тясно свързани с обществения ред и институционалното функциониране на държавата и макар това да предполага необходимост от осигуряване на гаранция за снабдяването, тази държава членка все пак не е доказала, че твърдяната цел не може да се постигне с провеждането на процедура за възлагане на обществена поръчка и че такава гаранция би била невъзможна, ако отпечатването на документите се възложи на други предприятия, в това число евентуално на предприятия, установени в други държави членки.
- 88 По отношение, на четвърто място, на необходимостта да се гарантира надеждността на изпълнителя, макар държавите членки да трябва да се убедят, че обществени поръчки като разглежданите по настоящото дело се възлагат само на надеждни предприятия и при условия, при които се осигурява спазването на особените изисквания за поверителност и сигурност на отпечатването на въпросните документи, Република Австрия все пак не е доказала, че поверителността на предоставяните данни не би могла да се гарантира в достатъчна степен, ако отпечатването на документите се повери на предприятие, различно от ÖS, определено с процедура за възлагане на обществена поръчка.
- 89 В това отношение следва да се напомни, че съгласно практиката на Съда самата необходимост да се предвиди задължение за поверителност не препятства възлагането на обществена поръчка при условията на конкуренция (вж. в този смисъл решение от 8 април 2008 г., Комисия/Италия, С-337/05, ЕУ:С:2008:203, т. 52).
- 90 Съдът освен това е приел, че поверителността на данните може да се осигури със задължение за опазване на тайна, без да е необходимо да се нарушават процедурите в областта на възлагането на обществени поръчки (вж. по аналогия решение от 5 декември 1989 г., Комисия/Италия, С-3/88, ЕУ:С:1989:606, т. 15).

- 91 Както посочва генералният адвокат в точка 68 от заключението си, нищо не пречи на възлагащия орган да постави особено високи изисквания относно годността и надеждността на изпълнителите, да формулира условията на процедурата по възлагане на обществената поръчка и договорите за предоставяне на услуги по съответен начин, както и да изиска от кандидатите необходимите доказателства.
- 92 В това отношение в съдебното заседание Република Австрия отбелязва, че съществува риск от разгласяване на чувствителна информация, тъй като установените извън тази държава членка предприятия не могат напълно да изключат намеса от страна на органите на съответната си държава с оглед на задължението си по приложимото в нея законодателство в определени случаи да оказват съдействие на органите ѝ или на разузнавателните ѝ служби, дори и когато изпълняват обществени поръчки в обект, разположен в Австрия.
- 93 Следва все пак да се подчертае, че австрийските органи могат да включат в условията за процедурата за възлагане на разглежданите обществени поръчки клаузи, които налагат на изпълнителя задължение за пълна поверителност, както и да предвидят изключване от тази процедура на предприятие кандидат, което по-специално поради законодателството на държавата членка по установяването си не може да предостави достатъчно гаранции за спазването на споменатото задължение към тези органи. Освен това австрийските органи могат да предвидят по-специално договорни санкции за изпълнителя, ако наруши това си задължение при изпълнение на разглежданата обществена поръчка.
- 94 В това отношение Република Австрия не е доказала, че целта за предотвратяване на разгласяването на чувствителна информация, свързана с издаването на разглежданите официални документи, не би могла да се постигне с процедура за възлагане на обществена поръчка при условията на конкуренция като предвидената съответно в член 8 във връзка с членове 11—37 от Директива 92/50 и в член 20 във връзка с членове 23—55 от Директива 2004/18.
- 95 Следователно неспазването на процедурите за възлагане на обществени поръчки по споменатите директиви изглежда несъразмерно спрямо такава цел.
- 96 С оглед на изложеното Република Австрия не може да се позове успешно на член 346, параграф 1, буква а) ДФЕС, член 4, параграф 2 от Директива 92/50 и член 14 от Директива 2004/18, за да обоснове неспазването на процедурите за възлагане на обществени поръчки по двете директиви.

***По поръчката за услуги по отпечатване на разрешения за употреба на пиротехнически изделия***

*Доводи на страните*

- 97 Комисията поддържа, че стойността на поръчката за издаване на разрешения за употреба на пиротехнически изделия не надхвърля предвидените в Директивите прагове, но че все пак трябва да се проведе процедура за възлагането ѝ с оглед на спазване на установените с Договора за функционирането на ЕС принципи, и по-специално на тези на свобода на установяване и свободно предоставяне на услуги.
- 98 Според Комисията общите принципи на равно третиране и на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, от които принципи следва задължението за прозрачност, налагат да се изготви обявление за споменатата поръчка и му се осигури достатъчна степен на публичност.

- 99 Тази институция уточнява, че макар стойността на обществената поръчка за издаване на разрешения за употреба на пиротехнически изделия да изглежда относително ниска, такава обществена поръчка би могла, като се имат предвид техническите ѝ характеристики, да представлява интерес за предприятия в други държави членки. В този смисъл съществувал сигурен трансграничен интерес, тъй като пазарът на предприятията, които издават защитени документи за самоличност, бил специализиран, ограничен и интернационализиран и тъй като географската близост не била задължително условие за изпълнението на поръчките за издаване на защитени документи.
- 100 Освен това Комисията изтъква, че редица държави членки са възложили на ÖS отпечатването на визи и паспорти и че това обстоятелство е важно доказателство за съществуването на сигурен трансграничен интерес.
- 101 Република Австрия възразява, че основните принципи, на които се позовава Комисията, не са приложими по отношение на обществена поръчка на стойност под предвидените от правото на Съюза прагове. С оглед на ниската стойност на тази обществена поръчка Комисията не можела да установи сигурен трансграничен интерес.
- 102 Освен това фактът, че ÖS изработва защитени документи за други държави членки, не доказвал, че съществува сигурен трансграничен интерес за обществена поръчка за услуги за отпечатване на разрешения за употреба на пиротехнически изделия.

#### *Съображения на Съда*

- 103 Следва да се напомни, че страните по делото не спорят по прогнозната стойност на поръчката за издаване на разрешения за употреба на пиротехнически изделия, която е 56 000 EUR и която следователно е значително под определените с Директиви 92/50 и 2004/18 прагове за обществени поръчки за услуги. Поради това не съществува задължение по тези директиви за провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка.
- 104 Съгласно постоянната практика на Съда при възлагането на поръчки, които поради стойността си не попадат в приложното поле на директивите от областта на обществените поръчки, все пак се прилагат основните правила и общите принципи на Договора за функционирането на ЕС, в частност принципите на равно третиране и недопускане на дискриминация, основана на гражданство, както и произтичащото от тях задължение за прозрачност, доколкото тези поръчки са от сигурен трансграничен интерес (решение от 6 октомври 2016 г., *Tesnoedi Costruzioni*, C-318/15, EU:C:2016:747, т. 19 и цитираната съдебна практика).
- 105 Във връзка с това следва да се напомни, че Комисията е длъжна да установи дали за предприятие от държава членка, различна от тази на съответния възлагащ орган, разглежданата поръчка представлява сигурен интерес, и не може да се основе в това отношение на каквато и да било презумпция (вж. в този смисъл решение от 13 ноември 2007 г., *Комисия/Ирландия*, C-507/03, EU:C:2007:676, т. 32 и 33 и цитираната съдебна практика).
- 106 Що се отнася до обективните критерии, които могат да указват наличието на сигурен трансграничен интерес, Съдът вече е приел, че такива критерии биха могли да бъдат по-специално значителният размер на съответната поръчка в съчетание с мястото на изпълнение на строителните работи или още техническите характеристики на поръчката и специфичните характеристики на съответните продукти (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2016 г., *Tesnoedi Costruzioni*, C-318/15, EU:C:2016:747, т. 20 и цитираната съдебна практика).

- 107 Макар че, както посочва Комисията, съществуването на такъв трансграничен интерес не може да се определи единствено въз основа на стойността на поръчката и за целта е необходимо да се направи цялостна преценка на други критерии и на всички релевантни за конкретния случай обстоятелства, следва да се отбележи, че обществена поръчка за издаване на разрешения за употреба на пиротехнически изделия се отличава не само с относително ниската си стойност, но и с твърде техническия си характер, който освен това предполага спазването на особени мерки за сигурност и съответстващи на прилагането на такива мерки разходи.
- 108 Що се отнася до изтъкнатото от Комисията обстоятелство, че редица чужди държави са възложили на ÖS отпечатването на визи и паспорти и че това е важно доказателство за съществуването на сигурен трансграничен интерес, то това обстоятелство е ирелевантно за отпечатването на разрешения за употреба на пиротехнически изделия.
- 109 При тези обстоятелства изложените от Комисията доказателствени факти не позволяват да се установи, че споменатата поръчка представлява сигурен трансграничен интерес.
- 110 Тъй като Комисията не е доказала твърденията си, искът ѝ следва да се отхвърли в частта, която се отнася до разглежданата обществена поръчка за отпечатване на разрешения за употреба на пиротехнически изделия.
- 111 С оглед на всички изложени съображения следва да се констатира, че от една страна, като е възложила пряко на ÖS обществени поръчки за услуги за издаване на паспорти с чип, временни паспорти, разрешения за пребиваване, лични карти, свидетелства за управление на моторно превозно средство във формат на кредитна карта и свидетелства за регистрация на моторно превозно средство във формат на кредитна карта, без да проведе процедура за възлагане на обществена поръчка на равнището на Европейския съюз, и от друга страна, като е запазила в сила национални разпоредби, които задължават възлагащите органи да възлагат тези поръчки за услуги пряко на това дружество, Република Австрия не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 2 и член 8 във връзка с членове 11—37 от Директива 92/50, както и по член 14 и член 20 във връзка с членове 23—55 от Директива 2004/18.
- 112 Искът следва да се отхвърли в останалата му част.

### **По съдебните разноски**

- 113 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 114 В случая Комисията и Република Австрия са направили съответни искания другата страна в производството да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.
- 115 Член 138, параграф 3 от споменатия правилник предвижда, че Съдът може да реши една от страните да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и част от съдебните разноски на другата страна, ако обстоятелствата по делото оправдават това. Тъй като искът на Комисията, като се изключи частта му относно обществената поръчка за услуги по отпечатване на разрешения за употреба на пиротехнически изделия, е уважен, Република Австрия следва на основание на посочената разпоредба да понесе четири пети от съдебните разноски на Комисията.
- 116 Комисията следва да понесе една пета от направените от нея съдебни разноски.



По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) Като е възложила пряко на *Österreichische Staatsdruckerei GmbH* обществени поръчки за услуги за издаване на паспорти с чип, временни паспорти, разрешения за пребиваване, лични карти, свидетелства за управление на моторно превозно средство във формат на кредитна карта и свидетелства за регистрация на моторно превозно средство във формат на кредитна карта, без да проведе процедура за възлагане на обществена поръчка на равнището на Европейския съюз, и като е запазила в сила национални разпоредби, които задължават възлагащите органи да възлагат тези поръчки за услуги пряко на това дружество, без да са провели процедура за възлагане на обществена поръчка на равнището на Съюза, Република Австрия не е изпълнила задълженията си по член 4, параграф 2 и член 8 във връзка с членове 11—37 от Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги, както и по член 14 и член 20 във връзка с членове 23—55 от 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.
- 2) Отхвърля иска в останалата му част.
- 3) Република Австрия понася направените от нея съдебни разноски, както и четири пети от съдебните разноски на Европейската комисия. Европейската комисия понася една пета от собствените си съдебни разноски.

Подписи