



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

20 май 2021 година \*

„Преюдициално запитване — Обществени поръчки за доставки — Директива 2004/18/ЕО — Членове 2 и 46 — Проект, финансиран от Европейския фонд за подпомагане на най-уязвимите лица — Критерии за подбор на оферентите — Регламент (ЕО) № 852/2004 — Член 6 — Изискване за регистрация или одобрение от националния орган по безопасност на храните на държавата, в която се изпълнява обществената поръчка“

По дело C-6/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tallinna Ringkonnakohtus (Апелативен съд Талин, Естония) с акт от 19 декември 2019 г., постъпил в Съда на 7 януари 2020 г., в рамките на производство по дело

**Sotsiaalministeerium**

срещу

**Riigi Tugiteenuste Keskus**, по-рано Innove SA,

при участието на:

**Rahandusministeerium**,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: М. Vilaras, председател на състава, N. Piçarra, D. Šváby (докладчик), S. Rodin и К. Jürimäe, съдии,

генерален адвокат: М. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за естонското правителство, от N. Grünberg, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от P. Ondrůšek, W. Farrell, L. Haasbeek и E. Randvere, в качеството на представители,

\* Език на производството: естонски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 28 януари 2021 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 2 и 46 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, доставки и услуги (ОВ L 134, 2004 г., стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116 и поправка в ОВ L 182, 2008 г., стр. 282) и до принципа на защита на оправданите правни очаквания.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Sotsiaalministeerium (Министерство на социалните въпроси, Естония) и Riigi Tugiteenuste Keskus (Държавен център за единно обслужване), по-рано Innove SA, по повод на решението за налагане на финансова корекция, с което последното отхвърля някои заявления за плащане, направени от това министерство в рамките на проект за закупуване и разпределяне на хранителна помощ за най-уязвимите лица.

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

#### *Директива 2004/18*

- 3 Съображение 42 от Директива 2004/18 гласи:

„Съответните общностни правила за взаимно признаване на дипломи, удостоверения и други официални документи за професионална квалификация, се прилагат, когато се изисква доказателство за определена квалификация за участие в процедура за възлагане на поръчка или в конкурс за проект“.

- 4 Член 2 („Принципи на възлагане на поръчките“) от тази директива предвижда:

„Възлагащите органи третираат икономическите оператори равнопоставено, недискриминационно и действат по прозрачен начин“.

- 5 Член 26 („Условия за изпълнение на поръчките“) от посочената директива гласи:

„Възлагащите органи могат да предвидят специални условия, свързани с изпълнението на поръчката, при условие че те са съвместими с общностното право и са посочени в обявлението за поръчката или в спецификациите. Условията за изпълнение на поръчката могат, по-специално, да са насочени към социалната сфера и опазването на околната среда“.

- 6 В глава VII („Провеждане на процедурата“) от дял II от Директива 2004/18 се съдържа раздел 1 („Общи разпоредби“). Той се състои само от член 44 („Проверка на годността на кандидатите, избор на участници и възлагане на поръчки“) от тази директива, който предвижда:

„1. Поръчките се възлагат на основата на критериите, предвидени в членове 53 и 55, като се вземе предвид член 24, след като годността на икономическите оператори, които не са изключени съгласно членове 45 и 46, бъде проверена от възлагащите органи в съответствие с критериите за икономическо и финансово състояние, професионална квалификация и технически възможности, предвидени в членове 47—52 и, когато е подходящо, с недискриминационните правила и критерии, посочени в параграф 3.

2. Възлагащите органи могат да предявят изискване кандидатите и оферентите да изпълнят минималните изисквания съгласно членове 47 и 48.

Обхватът на информацията, посочена в членове 47 и 48, и минималните изисквания, които се изискват за определена поръчка, трябва да съответстват и да бъдат пропорционални на обекта на поръчката.

Минималните изисквания се посочват в обявлението за поръчка.

[...]“.

- 7 Раздел 2 („Критерии за качествен подбор“) от тази глава обхваща членове 45—52.

- 8 Съгласно член 46 („Годност за изпълнение на професионална дейност“) от същата директива:

„От всеки икономически оператор, който желае да участва в процедура за възлагане на обществена поръчка може да бъде поискано да докаже вписването си, съгласно предвиденото в държавата членка, в която е установен, в някой от професионалните или търговски регистри или да представи клетвена декларация или сертификат съгласно приложение IX А за обществените поръчки за строителство, съгласно приложение IX Б — за обществените поръчки за доставки и съгласно приложение IX В — за обществените поръчки за услуги.

При процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги, доколкото кандидатите или оферентите трябва да притежават специално разрешение или да членуват в определена организация, за да могат да изпълняват в своята страна на произход съответната услуга, възлагащият орган може да поиска от тях да докажат наличието на такова разрешение или членство“.

- 9 Член 48 („Технически възможности и/или професионална квалификация“) от Директива 2004/18 гласи:

„1. Техническите възможности и/или професионалната квалификация на икономическите оператори се оценява и проучва съгласно параграфи 2 и 3.

2. Техническите възможности на икономическите оператори могат да бъдат доказани по един или няколко от следните начини в зависимост от характера, количеството и значимостта на поръчката, както и предназначението на строителството, доставките или услугите:

[...]

г) когато стоките или услугите, които трябва да бъдат предоставени, са сложни или по изключение имат специално предназначение, проверка, извършена от възлагащите органи или от тяхно име от компетентна официална организация в страната, в която изпълнителят

на доставки или услуги е установен, при условие че тази организация е дала съгласието си; тази проверка има за предмет производствените възможности на изпълнителя на доставки или техническите възможности на изпълнителя на услуги и, ако е необходимо, средствата за изпитване и изследване, с които той разполага, както и мерките за контрол на качеството, които той прилага;

[...]

й) по отношение на стоките, които ще се доставят:

[...]

ii) сертификати, издадени от официални и признати за компетентни институти или агенции за управление на качеството, удостоверяващи съответствието на стоките, което е ясно посочено чрез позоваване на определени спецификации или стандарти.

[...]“.

10 Съгласно член 49 („Стандарти за осигуряване на качеството“) от тази директива:

„Когато възлагащите органи изискват представяне на сертификати, изготвени от независими организации, които удостоверяват съответствието на икономическия оператор с определени стандарти за осигуряване на качеството, те се позовават на системите за осигуряване на качеството, основаващи се на сериите европейски стандарти в съответната област и сертифицирани от организации, спазващи сериите европейски стандарти относно сертифицирането. Те признават еквивалентни сертификати, издадени от организации, които са установени в други държави членки. Възлагащите органи приемат и други доказателства за еквивалентни мерки за осигуряване на качеството от икономическите оператори“.

11 Член 50 от посочената директива, който се отнася до „[с]тандарти[те] за управление на околната среда“, предвижда:

„Когато възлагащите органи в случаите по член 48, параграф 2, буква е) изискват представянето на сертификати, изготвени от независими организации, удостоверяващи съответствието на икономическия оператор с определени стандарти за управление на околната среда, те се позовават на схемата на Общността по управление на околната среда и одитиране (EMAS) или на стандартите за управление на околната среда, основаващи се на европейските или международните стандарти в съответната област и сертифицирани от организации, спазващи общностното право или европейски или международни стандарти относно сертифицирането. Те признават еквивалентни сертификати, издадени от организации, които са установени в други държави членки. Възлагащите органи приемат и други доказателства за еквивалентни мерки по управление на околната среда от икономическите оператори“.

12 Член 52 („Официални списъци на одобрените икономически оператори и сертифициране от публичноправни или частноправни организации“) от Директива 2004/18 гласи:

„1. Държавите членки могат да въведат официални списъци на одобрените изпълнители на строителство, доставки или услуги, или сертифициране от публичноправни или частноправни организации.

Държавите членки адаптират условията за вписване в тези списъци и за издаването на сертификати от сертифициращите организации към разпоредбите на член 45, параграф 1, член 45, параграф 2, букви а)–г) и ж), член 46, член 47, параграфи 1, 4 и 5, член 48, параграфи 1, 2, 5 и 6, член 49 и — където е приложимо — член 50.

[...]

2. Икономическите оператори, вписани в официалните списъци или притежаващи сертификат, могат за всяка отделна поръчка да представят на възлагащия орган сертификат за вписване, издаден от компетентния орган или сертификата, издаден от компетентната сертифицираща организация. В сертификатите се посочват документите, на чиято основа е станало възможно вписването в списъка или сертифицирането, както и класификацията по този списък.

3. Удостоверено от компетентните органи вписване в официалните списъци или сертификат, издаден от сертифициращата организация, не представлява, за възлагащите органи от други държави членки, презумпция за годност освен по отношение на член 45, параграф 1 и параграф 2, букви а)—г) и ж), член 46, член 47, параграф 1, букви б) и в), и член 48, параграф 2, буква а), i) и букви б), д), ж) и з) — за изпълнителите на строителство, параграф 2, буква а), ii) и букви б), в), г) и й) — за изпълнителите на доставки и параграф 2, буква а), ii) и букви в)—и) — за изпълнителите на услуги.

4. Информацията, която може да бъде извлечена от вписването в официалните списъци или сертифицирането, не може да бъде оспорвана без наличието на доказателства. По отношение на плащането на вноските за социално осигуряване и данъците, от всеки вписан икономически оператор може да бъде изискван допълнителен сертификат по повод на всяка обществена поръчка.

Възлагащите органи от други държави членки прилагат параграф 3 и първа алинея от настоящия параграф единствено в полза на икономически оператори, установени в държавата членка, която е изготвила официалния списък.

5. При вписването на икономически оператори от други държави членки в официалния списък или при тяхното сертифициране от организациите, посочени в параграф 1, от тях не могат да бъдат изисквани допълнителни доказателства или декларации освен тези, които се изискват от националните икономически оператори и, във всеки случай, единствено тези, предвидени в членове 45—49 и, когато е приложимо, по член 50.

Въпреки това икономическите оператори от други държави членки не могат да бъдат задължавани да преминават през процеса на вписване и сертифициране, за да участват в обществена поръчка. Възлагащите органи признават еквивалентни сертификати, издадени от организации, установени в други държави членки. Те приемат също и други еквивалентни доказателства.

6. Икономическите оператори могат да поискат да бъдат вписани в официалния списък или да им бъде издаден сертификат по всяко време. Те трябва да бъдат информирани в разумно кратък срок за решението на органите, които изготвят списъка, или на компетентната сертифицираща организация.

[...]“.

- 13 В точка 17 под заглавието „Обявления за поръчки“ от приложение VII А („Информация, която трябва да бъде включена в обявленията за обществени поръчки“) към посочената директива се уточнява, че в обявлението за поръчка трябва да посочат по-специално в рамките на откритите процедури, „[к]ритерии[те] за подбор по отношение на личното състояние на икономическите оператори, които могат да доведат до тяхното изключване[...] и необходимата информация, доказваща, че те не попадат в случаите, които обуславят изключване[, к]ритерии[те] за подбор и информация[та] относно личното състояние на икономическите оператори, информация[та] и

всички необходими формалности за оценка на минималните икономически и технически стандарти, които се изискват от икономическия оператор[, както и и]зисквано[то]/и минимално[то]/и ниво/а“.

*Регламент (ЕО) № 852/2004*

- 14 Съображения 1 и 8 от Регламент (ЕО) № 852/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно хигиената на храните (ОВ L 139, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 44, стр. 173), изменен с Регламент (ЕО) № 219/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година (ОВ L 87, 2009 г., стр. 109) (наричан по-нататък „Регламент (ЕО) № 219/2009“) гласят:

„(1) Стремещът към високо ниво на защита на човешкия живот и здраве е една от основните цели на законодателството за храните, така както е постановен в Регламент (ЕО) № 178/2002 [на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 68)]. Този регламент също установява някои общи принципи и дефиниции за националното и общностното законодателство в областта на храните, включително целта за постигането на свободно движение на храни в Общността.

[...]

(8) Необходим е цялостен подход за осигуряване на безопасността на храните от мястото на първичното производство до включително пускането на пазара или износа. Всеки оператор на предприятие за храни по хранителната верига следва да гарантира, че безопасността на храните не е застрашена“.

- 15 Член 1 („Обхват“) от Регламент № 852/2004 предвижда в параграф 1:

„Настоящият регламент установява общи правила за оператори на предприятия за храни по отношение на хигиената на храните, като обръща специално внимание на следните принципи:

- а) основната отговорност за безопасността на храните се носи от оператора на предприятие за храни;
- б) необходимо е да се осигури безопасността на храните по цялата хранителна верига, като се започне от първичното производство;

[...]

Настоящият регламент се прилага за всички етапи на производството, преработката и разпространението на храни, както и за износа, и без да се накърняват по-специфичните изисквания, отнасящи се до хигиената на храните“.

- 16 Член 3 („Общо задължение“) от посочения регламент гласи:

„Операторите на предприятия за храни гарантират, че всички етапи на производството, преработката и разпространението на храните под техен контрол отговарят на съответните хигиенни изисквания, установени в настоящия регламент“.

17 Член 6 („Официален контрол, регистрация и одобрение“) от Регламент № 852/2004 предвижда:

„1. Операторите на предприятия за храни сътрудничат с компетентните органи съгласно другите приложими общностни разпоредби, а ако няма такива, съгласно националните разпоредби.

2. Всеки оператор на предприятие за храни в частност уведомява съответния компетентен орган по начин, изискван от последния, за всяко предприятие под негов контрол, което извършва дейност по производство, преработка и разпространение на храни, с оглед на регистрацията на всяко подобно предприятие.

Операторите на предприятия за храни следва също да гарантират, че компетентният орган винаги получава актуална информация за предприятията, включително като го уведомяват за всяка значителна промяна в дейностите и за всяко закриване на съществуващо предприятие.

3. Все пак, операторите на предприятия за храни осигуряват одобряването на предприятията от компетентния орган след поне едно посещение на място, когато се изисква одобрение съгласно:

- а) националното право на държавата членка, в която се намира предприятието;
- б) Регламент (ЕО) № 853/2004 [на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно определяне на специфични хигиенни правила за храните от животински произход (ОВ L 139, 2004 г., стр. 55; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 56, стр. 71)],

или

- в) решение, прието от Комисията. Тази мярка, предназначена да измени несъществени елементи на настоящия регламент, се приема в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 14, параграф 3.

Всяка държава членка, изискваща одобрение на определени предприятия, намиращи се на територията ѝ, както е посочено в буква а), информира Комисията и други държави членки за приложимите национални правила“.

### ***Естонското право***

#### *Законът за обществените поръчки*

18 Член 3 („Общи принципи, уреждащи възлагането на обществени поръчки“) от Riigihangete seadus (Закон за обществените поръчки) в редакцията му, приложима към спора по главното производство (RT I 2016, 20, наричан по-нататък „Законът за обществените поръчки“), гласи:

„При възлагане на обществени поръчки възлагащият орган трябва да спазва следните принципи:

- 1) възлагащият орган трябва да използва финансовите средства пестеливо и в съответствие с преследваната цел и да постигне целта на въпросната обществена поръчка на разумна цена, като в случай на конкуренция гарантира възможно най-добрата цена и най-добро качество чрез сравняване на различните оферти;
- 2) възлагащият орган трябва да гарантира прозрачността на обществената поръчка и възможността за контрол върху нея;

- 3) всички лица с местоживеене или седалище в Естония, в друга държава — членка на Европейския съюз, в друга държава — членка на Европейското икономическо пространство, или в държава, която се е присъединила към [Споразумението относно държавните поръчки (ОВ С 256, 1996 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, т. 10, стр. 295), съдържащо се в приложение 4 към Споразумението за създаване на Световната търговска организация (СТО) (ОВ L 336, 1994 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 10, стр. 5)], трябва да бъдат третирани по един и същ начин и без дискриминация от страна на възлагащия орган, и той трябва да следи за това всички ограничения и всички критерии, налагани на лицата, да бъдат пропорционални, относими и обосновани с оглед на целта на обществената поръчка,
  - 4) при възлагането на обществени поръчки възлагащият орган трябва да осигури ефективното използване на съществуващата конкуренция и в този контекст участието на публичноправно юридическо лице или на частноправен субект, който използва публични средства в процедурата за възлагане на обществена поръчка, не трябва да нарушава конкуренцията вследствие на използването на обществени средства;
  - 5) възлагащият орган трябва да избягва конфликти на интереси, засягащи конкуренцията;
  - 6) ако е възможно, възлагащият орган трябва да отдаде предимство на разрешения, съобразени с опазването околната среда“.
- 19 Член 39 („Проверка на квалификацията на оферента или кандидата“) от Закона за обществените поръчки предвижда в параграф 1:

„Възлагащият орган е длъжен да провери дали финансовото и икономическо състояние, както и техническите и професионални възможности на оферентите или кандидатите отговарят на посочените в обявлението за обществената поръчка условия. Условието по отношение на квалификацията трябва да бъдат достатъчни, за да може да се провери годността на оферентите или кандидатите да изпълнят обществената поръчка, както и относими и пропорционални спрямо характера, количеството и предназначението на стоките, услугите или строителните дейности, обект на съответната обществена поръчка“.

- 20 Член 41 от посочения закон, който е посветен на „[с]пециалната техника и професионална квалификация на оферентите или на кандидатите“, предвижда в параграф 3:

„Когато със закон са определени специални изисквания за дейностите, които трябва да се извършват въз основа на обществена поръчка, възлагащият орган посочва в обявлението за поръчката специалните изисквания, които трябва да бъдат изпълнени, както и необходимите регистрации и разрешения за дейност във връзка с квалификацията на оферентите или кандидатите. За проверката на изпълнението на определените със закон специални изисквания възлагащият орган посочва в обявлението за поръчката изискването за представяне от оферентите или кандидатите на доказателства, че притежават разрешение за дейност или регистрация, че изпълняват други специални изисквания или че членуват в компетентна организация в съответствие със законодателството на държавата, в която са установени, освен ако възлагащият орган може да се снабди с тези доказателства, без да поема съществени разходи, използвайки налична в база данни публична информация. Възлагащият орган изключва оферент или кандидат, който не притежава разрешение за дейност или регистрация, или не членува в компетентна организация в съответствие със законодателството на държавата, в която е установен“.



*Законът за храните*

21 Член 8 („Задължение за притежаване на разрешение“) от Toiduseadus (Закон за храните) в редакцията му, приложима към спора в главното производство (RT I 1999, 30, 415, наричан по-нататък „Законът за храните“), гласи:

„(1) Икономическите оператори са задължени да притежават разрешение за дейност в сектора на храните за следните предприятия:

- 1) предприятие по смисъла на член 6, параграф 3, букви б) и в) от Регламент [№ 852/2004];
- 2) предприятие, в което дейностите, свързани с първичните продукти от животински произход, не предполагат никаква промяна на формата или на първичните им характеристики, освен в случаите на предприятие, което е предназначено за първичното производство на тези продукти и в което производителят извършва свързани операции по смисъла на Регламент [№ 852/2004];
- 3) предприятие, в което дейностите, свързани с първичните продукти от животински произход, не предполагат никаква промяна на формата или на първичните им характеристики, освен в случаите на предприятие, посочено в глава III от приложение II към Регламент [№ 852/2004];
- 4) предприятие, в което се извършва преработка на храни, по-специално тяхното приготвяне или опаковане, освен в случаите на опаковането на първични продукти от неживотински произход или на предприятие, посочено в глава III от приложение II към Регламент [№ 852/2004];
- 5) предприятие, чиито операции са свързани с хранителни продукти от животински произход, от което тези продукти се доставят на друг оператор и са включени в глава III от приложение II към Регламент [№ 852/2004];
- 6) предприятие, в което се съхраняват храни, които, за да се гарантира безопасността им, трябва да се съхраняват при температура, различна от тази на околната среда;
- 7) предприятие за търговия на дребно, по-специално с храни, които, за да се гарантира безопасността им, трябва да се съхраняват при температура, различна от тази на околната среда, освен в случаите на предприятие, посочено в глава III от приложение II към Регламент [№ 852/2004];

[...]

(2) Разрешението за дейност дава право на икономическия оператор да започне и да развива икономическа дейност в предприятието или в част от предприятието, посочено в това разрешение.

(3) Компетентният министър в сектора одобрява с наредба подробен списък на дейностите и на категориите храни, за които операторите трябва да притежават разрешение за дейност“.

22 Съгласно член 10 („Предмет на разрешението за дейност“) от Закона за храните:

„Разрешението за дейност се издава на икономически оператор, ако собственото му предприятие или предприятието, което използва за дейността си като оператор в сектора на храните, отговаря на изискванията, предвидени в [регламенти № 852/2004 и № 853/2004, както и] в други относими разпоредби в областта на храните“.

## Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 23 Министерството на социалните въпроси организира две открити процедури за възлагане на обществени поръчки за закупуване на хранителна помощ за най-уязвимите лица, едната през 2015 г., а другата през 2017 г., чиято прогнозна стойност за всеки от случаите е четири милиона евро.
- 24 В рамките на първата обществена поръчка първоначално се изисква оферентите да притежават одобрение от Veterinaar- ja Toiduamet (Служба за храните и ветеринарните въпроси, Естония), като това одобрение се счита за необходимо за изпълнението на поръчката. В хода на процедурата за възлагане на обществената поръчка обаче в документацията е внесена промяна, като това изискване е заменено със задължението за представяне на удостоверение, че са изпълнени задълженията за предоставяне на информация и за притежаване на разрешение, които са предвидени в Закона за храните и са необходими за изпълнението на посочената поръчка.
- 25 В рамките на втората обществена поръчка възлагащият орган изисква най-напред посоченото в предходната точка удостоверение.
- 26 В рамките на всяка от тези две обществени поръчки са подписани рамкови споразумения с тримата избрани оференти.
- 27 С решение за налагане на финансова корекция от 30 октомври 2018 г. Riigi Tugiteenuste Keskus отхвърля заявления за плащане в размер на около 463 000 EUR. Заявленията са отправени в рамките на проект „Закупуване и превоз на храни до мястото на складиране“, който се вписва в програма на Министерството на социалните въпроси за хранителна помощ, предназначена за най-уязвимите лица.
- 28 По този начин Riigi Tugiteenuste Keskus споделя позицията, изразена от Rahandusministeerium (Министерство на финансите, Естония) в окончателния доклад за одита от 10 септември 2018 г., в който се заключава, че изискването оферентите да разполагат с одобрение от естонски орган или да изпълняват задължения за предоставяне на информация и за притежаване на разрешение в Естония, е необосновано ограничително за оферентите, установени в държава членка, различна от Република Естония.
- 29 След като жалбата му, подадена по административен ред пред Riigi Tugiteenuste Keskus, е отхвърлена, Министерството на социалните въпроси подава жалба пред Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин, Естония) за отмяна на решението за финансова корекция от 30 октомври 2018 г.
- 30 В подкрепа на тази жалба то твърди, на първо място, че за да се съобрази с член 41, параграф 3 от Закона за обществените поръчки, трябва в обявлението за поръчката да посочи като условие за квалификацията на оферентите специалните изисквания, които трябва да бъдат изпълнени, както и необходимите регистрации и разрешения за дейност.
- 31 В случая обаче изпълнението на разглежданите обществени поръчки налага да се използва междинен склад, в който да се складира храни, или превозно средство, което се намира в Естония. Като изпълнява тези условия, оферентът ставал оператор на предприятие за храни и трябвало, в съответствие по-специално с член 8 от Закона за храните и член 6, параграф 3 от Регламент № 852/2004, да изпълнява задълженията за предоставяне на информация и за притежаване на разрешение в Естония. Всъщност възлагащият орган нямал възможност да приеме разрешение за дейност от държавата членка, в която е установен оферентът, доколкото в областта на разрешенията за дейност в сектора на храните няма взаимно признаване между държавите членки.

- 32 Според Министерството на социалните въпроси определянето на условия за квалификация, свързани със специфичните изисквания, наложени със Закона за храните, позволява на възлагащия орган да намали законосъобразно риска от лошо изпълнение на разглежданите обществени поръчки. Следователно проверката за спазване на наложените с този закон задължения за предоставяне на информация и за притежаване на разрешение е трябвало да се извърши на етапа на разглеждането на квалификацията на оферентите, а не при изпълнението на тези поръчки. В това отношение било достатъчно оферентът, установен в държава членка, различна от Република Естония, да уведоми с писмо Службата за храните и ветеринарните въпроси, че ще започне дейност, без да е необходимо да получи отговор от тази служба. Заедно с уведомяването на посочената служба или след това, този оферент имал възможност при необходимост да инициира процедура по издаване на разрешение. С оглед на срока, предвиден за подаване на оферти в случай на процедура за възлагане на обществена поръчка в международен план, който срок е най-малко 40 дни, и на предвидения в посочения закон срок на процедурата за издаване на разрешение, който е 30 дни, посоченият оферент разполагал с достатъчно време, за да предприеме действията, свързани с процедурата по издаване на разрешение.
- 33 На второ място, първата поръчка вече била оценена и одобрена два пъти от одиторите на Министерството на финансите. Освен това промяната с обратно действие в тълкуването на правилата за възлагане на обществени поръчки по повод на трети одит, извършен от същите одитори, не било в съответствие с принципите на добра администрация и на защита на оправданите правни очаквания.
- 34 Пред Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин) Riigi Tugiteenuste Keskus, подкрепяно от Министерството на финансите, иска жалбата на Министерството на социалните въпроси да бъде отхвърлена. То твърди по-специално, че член 46 от Директива 2004/18 позволява от оферента да се изисква само да представи доказателство, че разполага с разрешение за предоставяне на услуги, издадено от държавата членка, в която е установен, или доказателство, че членува в определена организация в тази държава членка. Освен това било неразумно и в противоречие с принципа на равно третиране да се изисква оферентът вече да е извършил различни действия в Естония към момента на подаване на офертата, дори те да са свързани с изпълнението на поръчката. Накрая, Riigi Tugiteenuste Keskus счита, че принципът на защита на оправданите правни очаквания не е нарушен.
- 35 С решение от 22 май 2019 г. Tallinna Halduskohus (Административен съд Талин) отхвърля жалбата на Министерството на социалните въпроси с мотива, че изискването оферентите да разполагат с одобрение от естонски орган или да изпълняват задължения за предоставяне на информация и за притежаване на разрешение в Естония, е непропорционално и дискриминационно по отношение на установените в други държави членки оференти. Тази юрисдикция отхвърля и основанието, изведено от нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания, тъй като с оглед на извършените от службите на Министерството на финансите предходни одити, които не са обвързващи, за Министерството на социалните въпроси не е налице правна сигурност относно липсата на бъдещо констатиране на нарушения на правилата, приложими в областта на обществените поръчки.
- 36 След като жалбата му е отхвърлена, Министерството на социалните въпроси подава въззивна жалба пред Tallinna Ringkonnakohus (Апелативен съд Талин, Естония).
- 37 Според Tallinna Ringkonnakohus (Апелативен съд Талин), тъй като условията за издаване на удостоверение или на одобрението от компетентния орган не са напълно хармонизирани с Регламент № 852/2004, за да започне да упражнява дейност в държава членка, различна от неговата държава по произход, икономическият оператор не може да се позовава на издаденото в последната одобрение, а е необходимо изискването одобрение да му бъде предоставено в първата държава членка.

- 38 Освен това, да се приеме, че даден оферент е квалифициран за съответна обществена поръчка само въз основа на уверение от негова страна, че ще подаде заявление за издаване на разрешение за дейност или за регистрация, би създавало възможност да се възпрепятства изпълнението на обществената поръчка, ако този оферент не изпълни посоченото задължение или ако не е в състояние да извършва дейността си в съответствие с условията за получаване на това разрешение или за тази регистрация.
- 39 Като посочва, че изискването за разрешение за дейност или за регистрация в Естония е непропорционално по отношение на оферентите, установени в друга държава членка, запитващата юрисдикция отбелязва, че тълкуването на член 46 от Директива 2004/18 не е очевидно, още повече че Съдът все още не е имал повод тълкува тази разпоредба. Освен това изискванията, определени в интерес на безопасността на храните, били обосновани като условие за изпълнението на разглежданите обществени поръчки, така че спорът в главното производство се отнасял само до въпроса за момента, в който следва да се изпълнят тези изисквания, било при подаване на офертата, било на етапа на изпълнение на поръчката.
- 40 При тези обстоятелства Tallinna Ringkonnakohtus (Апелативен съд Талин) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли членове 2 и 46 от Директива [2004/18] да се тълкуват в смисъл, че не допускат национални разпоредби — като член 41, параграф 3 от [Закона за обществените поръчки] — съгласно които, когато със закон са определени специални изисквания за дейностите, които следва да се извършват въз основа на обществената поръчка, възлагащият орган трябва да посочи в обявлението за поръчката какви разрешения и регистрации за дейност се изискват във връзка с квалификацията на оферента, трябва да изиска да му се представи доказателство за наличието на разрешение за дейност или на регистрация, за да провери дали са изпълнени специалните законови изисквания, посочени в обявлението за поръчката, и трябва да отхвърли оферента като неотговарящ на изискванията за квалификация, ако той не притежава съответното разрешение или регистрация?
- 2) Трябва ли член 2 във връзка с член 46 от [Директива 2004/18] да се тълкува в смисъл, че не допуска при възлагането на свързана с предоставянето на хранителна помощ обществена поръчка със стойност над международния праг възлагащият орган да определи критерий за подбор на оферентите, съгласно който всички оференти, независимо къде е било дотогава мястото им на дейност, трябва още към момента на представяне на офертите да притежават разрешение за дейност или регистрация в държавата, в която се предоставя хранителната помощ, дори когато оферентът до този момент не е извършвал дейност в тази държава членка?
- 3) При утвърдителен отговор на предходния въпрос:
- а) трябва ли членове 2 и 46 от Директива [2004/18] да се разглеждат като разпоредби, които са достатъчно ясни, поради което не е възможно позоваване на принципа за защита на оправданите правни очаквания?
- б) трябва ли членове 2 и 46 от Директива [2004/18] да се тълкуват в смисъл, че когато при възлагането на обществена поръчка за хранителна помощ възлагащият орган изисква от оферентите в съответствие със [Закона за храните] да притежават разрешение за дейност още към момента на представяне на офертата, това може да се счита за явно нарушение на действащата правна уредба, за небрежност или за злоупотреба, което изключва възможността за позоваване на принципа на оправданите правни очаквания?“.

## По преюдициалните въпроси

### *По първия и втория въпрос*

- 41 С първия и втория си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 2 и 46 от Директива 2004/18 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, по силата на която възлагащият орган трябва да изисква като критерий за качествен подбор в обявление за обществена поръчка оферентите да представят още при подаването на офертата си доказателство, че разполагат с регистрация или с одобрение от компетентния орган на държавата членка, в която се изпълнява обществената поръчка, съгласно изискването от правната уредба, приложима към дейността, предмет на разглежданата обществена поръчка, въпреки че вече притежават подобна регистрация или одобрение в държавата членка, в която са установени.
- 42 В самото начало следва да се отбележи, че втората обществена поръчка, разглеждана в главното производство, е възложена през 2017 г., когато Директива 2004/18 вече не е била в сила, тъй като е била отменена, считано от 18 април 2016 г., с Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 65), като срокът за транспониране на разпоредбите на Директива 2014/24 също е изтекъл на 18 април 2016 г.
- 43 Ето защо при липсата на уточнение от запитващата юрисдикция относно датата, на която възлагащият орган е избрал вида процедура, която възнамерява да проведе, и е решил окончателно въпроса дали е било налице задължение да се отправи предварителна покана за участие в състезателна процедура за възлагане на съответната обществена поръчка, не може да се прецени дали разпоредбите на Директива 2014/24 не са приложими, с мотива че срокът за транспонирането им е изтекъл след тази дата (вж. в този смисъл решения от 27 октомври 2016 г., *Hörmann Reisen*, C-292/15, EU:C:2016:817, т. 31 и 32 и от 28 февруари 2018 г., *MA.T.I. SUD* и *Duemme SGR*, C-523/16 и C-536/16, EU:C:2018:122, т. 36), като са има предвид, че съдържанието на членове 2 и 46 от Директива 2004/18 е възпроизведено в Директива 2014/24.
- 44 Освен това следва да се отбележи, че задължението на оферентите да разполагат с регистрация или с одобрение съгласно изискването от правната уредба, приложима към дейността, предмет на разглежданата обществена поръчка, трябва да се разбира като критерий за качествен подбор, а не като условие за изпълнение на поръчката по смисъла на член 26 от Директива 2004/18.
- 45 Всъщност, от една страна, това изискване съответства на възможността, предоставена на възлагащия орган в член 46 от посочената директива, да прикани икономически оператор да докаже своята годност да упражнява професионалната дейност, за която се отнася съответната процедура за възлагане на обществена поръчка. По този начин посоченото изискване установява критерий за качествен подбор на оферентите, чието предназначение е да позволи на възлагащите органи да преценят годността на оферентите да изпълнят съответната обществена поръчка.
- 46 От друга страна, задължението за икономически оператор да се регистрира в държавата членка, в която се изпълнява разглежданата обществена поръчка, или да разполага с одобрение в тази държава, несъмнено предполага, че спечелилият оферент е длъжен да разполага с предприятие в тази държава. За разлика от това липсва каквато и да било информация относно условията за изпълнение на тази поръчка. Следователно изискването за регистрация или одобрение не може да се счита за израз на специално условие относно изпълнението на посочената поръчка.

- 47 При това положение следва да се прецени дали член 46 от Директива 2004/18 допуска възлагащият орган да изисква като критерий за качествен подбор на оферентите да получат регистрацията и/или одобрение в държавата членка, в която се изпълнява разглежданата обществена поръчка, включително в хипотезата, в която оферентите вече разполагат с подобна регистрацията и/или одобрение в държавата членка, в която са установени.
- 48 На първо място, що се отнася до Директива 2004/18, от член 46 във връзка със съображение 42 от нея следва, че принципът на взаимно признаване на квалификациите има водещо значение на етапа на подбора на оферентите. Така член 46, първа алинея от тази директива предвижда, че когато от икономически оператор, който желае да участва в процедура за възлагане на обществена поръчка, е поискано да докаже вписването си в някой от професионалните или търговски регистри или да представи клетвена декларация или сертификат, той може да направи това в съответствие с условията, предвидени в държавата членка, в която е установен. В същия смисъл във втора алинея на този член е предвидено, че при процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги, доколкото кандидатите или оферентите трябва да притежават специално разрешение или да членуват в определена организация, за да могат да изпълняват в своята държавата членка по произход съответната услуга, възлагащият орган може да поиска от тях да докажат наличието на такова разрешение или членство.
- 49 От това следва, че оферентът трябва да може да докаже годността си да изпълни обществена поръчка, като се позове на документи като удостоверение или вписване в професионален или търговски регистър, които документи са издадени от компетентните органи на държавата членка, в която е установен.
- 50 Това тълкуване на член 46 от Директива 2004/18 се потвърждава и от други разпоредби на тази директива. Така в член 48, параграф 2, букви г) и й), подточка ii) от тази директива се упоменават различни хипотези, при които икономически оператор може да докаже техническите си възможности и/или професионалната си квалификация, като представи на възлагащия орган на държавата членка, в която се изпълнява обществената поръчка, документи, издадени от компетентните органи на държава членка, различна от посочената. Това важи и за член 49 от същата директива, що се отнася до спазването на стандартите за осигуряване на качеството.
- 51 От член 52, параграф 3 от Директива 2004/18 следва, че удостоверено от компетентните органи на държава членка вписване в официалните списъци или сертификат, издаден от сертифициращата организация на тази държава членка, представлява за възлагащите органи от други държави членки презумпция за годност по-специално по отношение на член 46 от тази директива. От член 52, параграф 4 от посочената директива следва също, че информацията, която може да бъде извлечена от вписването в официалните списъци или сертифицирането, не може да бъде оспорвана без наличието на доказателства. Накрая, съгласно член 52, параграф 5, втора алинея от същата директива възлагащите органи признават еквивалентни сертификати, издадени от организации, установени в други държави членки.
- 52 Освен това следва да се отбележи, че неспазването на член 46 от Директива 2004/18 по необходимост предполага несъобразяване с принципите на пропорционалност и на равно третиране на оферентите, гарантирани в член 2 от тази директива, тъй като изискването оферентите да разполагат с одобрение от естонски орган или да изпълняват задължения за предоставяне на информация и за притежаване на разрешение в Естония, се оказва дискриминационно и не изглежда обосновано по отношение на установените в други държави членки оференти.

- 53 В случая нищо не позволява да се предположи, че разглежданите в главното производство обществени поръчки не биха могли да бъдат изпълнени от територията държавата членка, в която оферентът е установен или от територията на друга държава членка. Така оферентът следва да реши въз основа на икономическо изчисление дали желае да притежава предприятие в държавата членка, в която се изпълнява съответната поръчка.
- 54 Освен това Съдът вече е приел, че ако държава членка поставя изпълнението на доставки на услуги от установено в друга държава членка предприятие в зависимост от притежаването на разрешение за установяване в първата държава, това би довело до лишаване от всякакво полезно действие на член 56 ДФЕС, чиято цел е именно да премахне ограниченията на свободното предоставяне на услуги от лица, които не са установени в държавата членка, на чиято територия трябва да се предоставят услугите (вж. по аналогия решение от 10 февруари 1982 г., *Transporoute et travaux*, 76/81, EU:C:1982:49, т. 14).
- 55 От това следва, че член 46 от Директива 2004/18 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска възлагащият орган да изисква като критерий за качествен подбор да е получена регистрация и/или одобрение в държавата членка, в която се изпълнява разглежданата обществена поръчка, в хипотезата, в която оферентът вече разполага с подобно одобрение в държавата членка, в която е установен.
- 56 На второ място, в акта за преюдициално запитване все пак се подсказва, че задължението на оферентите да разполагат с регистрация или одобрение в Естония, макар вече да притежават подобно одобрение в държавата членка, в която са установени, произтича от Закона за храните, целта на който е да се конкретизират разпоредбите на Регламент № 852/2004 предвид съдържащите се в този закон многобройни препратки към посочения регламент. При тези обстоятелства както националната правна уредба, така и правната уредба на Съюза относно храните би могло да съставляват специален закон и на това основание да се отклоняват от правилата за възлагане на обществени поръчки.
- 57 Също така следва да се прецени дали тълкуването на член 46 от Директива 2004/18, изведено в точка 55 от настоящото решение, не влиза в противоречие с Регламент № 852/2004, в който случай Съдът би трябвало да се направи необходимото, за да съвмести противостоящите изисквания, произтичащи от този регламент и от тази директива.
- 58 В това отношение е видно, както се посочва в съображение 1 от Регламент № 852/2004, че този регламент несъмнено има за цел да се стигне до високо ниво на защита на човешкия живот и здраве, но също и че той е насочен към постигането на свободно движение на храни в Съюза.
- 59 Постигането на тази цел за свободно движение на храни обаче би било възпрепятствано, ако операторите на предприятия за храни трябва да се регистрират или да получат разрешение за дейност във всяка държава членка, в която превозват или складираат своите храни.
- 60 Както следва от член 3 от Регламент № 852/2004 във връзка със съображение 8 от него, законодателят на Съюза насърчава цялостен подход за осигуряване на безопасността на храните от мястото на първичното производство до пускането на пазара или износа включително, и за тази цел възлага на всеки оператор на предприятие за храни да следи за това безопасността на храните да не бъде застрашавана по цялата хранителната верига. Освен това в член 1, параграф 1, първа алинея, буква а) от този регламент се подчертава основната отговорност за безопасността на храните, която се носи от оператора на предприятие за храни.
- 61 При това положение, за да се осигури безопасността на храните по цялата хранителна верига, като се започне от първичното производство, както изисква член 1, параграф 1, първа алинея, буква б) от посочения регламент, член 6 от същия регламент предвижда официален контрол, регистрация и одобряване на предприятията за храни.

- 62 Член 6 от Регламент № 852/2004 обаче не изключва възможността за разделяне между, от една страна, компетентността за извършване на регистрацията на предприятие за храни или за издаване на одобрение за такова предприятие и от друга страна, компетентността за упражняване на контрол върху така разрешената дейност. Така при обстоятелства като тези по главното производство регистрацията или одобрението, получено в една държава членка, трябва да позволява на неговия притежател да разпространява храни в друга държава членка, като в този случай обаче органите на последната са свободни да упражняват контрол върху това разпространяване и да следят за спазването на разпоредбите на посочения регламент.
- 63 Ето защо обстоятелството, че икономически оператор притежава регистрация или одобрение от държавата членка, в която е установен, съставлява в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка, провеждана в друга държава членка, презумпция за годността му да осигури в последната държава дейност по доставка и разпространение на храни и следователно да изпълни там съответната поръчка.
- 64 При това положение, както посочва Комисията в отговор на писмен въпрос на Съда, съответният оператор може да се позове на регистрацията или на одобрението на държавата членка, в която се намира предприятието за храни, от която той е изпратил своите храни. Това е така, защото държавите членки са длъжни да упражняват официален контрол върху всички предприятия, да прилагат процедури, с които да се гарантира, че контролът се извършва ефективно, и да осигурят сътрудничество между компетентните органи на различните държави членки. Следователно в случай като разглеждания в главното производство оператор, чието предприятие за храни се намира в държава членка, различна от Република Естония, и е регистрирано или е получило одобрение в първата държава членка, може да доставя храни в Естония, без да е необходимо да му бъде издадено специално допълнително разрешение.
- 65 При тези обстоятелства следва да се отбележи, подобно на Комисията, че задължението за притежаване на склад, намиращ се на естонска територия, произтича от специално изискване на разглежданата в главното производство процедура за възлагане на обществена поръчка, а не от самия Регламент № 852/2004.
- 66 С оглед на изложените по-горе съображения на първия и втория въпрос следва да се отговори, че членове 2 и 46 от Директива 2004/18 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, по силата на която възлагащият орган трябва да изисква като критерий за качествен подбор в обявление за обществена поръчка оферентите да представят още при подаването на офертата си доказателство, че разполагат с регистрация или с одобрение от компетентния орган на държавата членка, в която се изпълнява обществената поръчка, съгласно изискването от правната уредба, приложима към дейността, предмет на разглежданата обществена поръчка, въпреки че вече притежават подобна регистрация или одобрение в държавата членка, в която са установени.

### ***По третия въпрос***

- 67 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали принципът на защита на оправданите правни очаквания трябва да се тълкува в смисъл, че на него може да се позове възлагащ орган, който в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка, за да се съобрази с националната правна уредба относно храните, е предвидил изискване оферентите да разполагат още при подаването на офертата си с регистрация или с одобрение от компетентния орган на държавата членка, в която се изпълнява поръчката.
- 68 От акта за преюдициално запитване е видно, че в спора по главното производство Министерството на социалните въпроси счита, че ако трябваше бъде упреknато, че не се е съобразило с членове 2 и 46 от Директива 2004/18, това нарушение на правилата за възлагане



на обществени поръчки на Съюза не би трябвало да породи действие по силата на принципа на защита на оправданите правни очаквания, тъй като преди приемането на решението за налагане на финансова корекция от 30 октомври 2018 г. одиторите на Министерството на финансите на два пъти са одобрили изискването, наложено на всички оференти, включително на установените в държава членка, различна от Република Естония, да представят при подаването на офертата си разрешение за дейност, издадено от Службата за храните и ветеринарните въпроси.

- 69 Съгласно постоянната практика на Съда право да се позове на принципа на защита на оправданите правни очаквания има всеки правен субект, у когото национален административен орган е събудил основателни надежди с конкретни, безусловни и непротиворечиви уверения, които произтичат от оправомощени и достоверни източници и които този орган му е дал (вж. в този смисъл решения от 7 август 2018 г., *Ministru kabinets*, С-120/17, ЕУ:С:2018:638, т. 50 и цитираната съдебна практика, от 5 март 2019 г., *Eesti Pagar*, С-349/17, ЕУ:С:2019:172, т. 97 и от 19 декември 2019 г., *GRDF*, С-236/18, ЕУ:С:2019:1120, т. 46).
- 70 Единното разбиране за държавата, което преобладава както в международното публично право, така и в правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 5 март 1996 г., *Brasserie du pêcheur и Factortame*, С-46/93 и С-48/93, ЕУ:С:1996:79, т. 34), изключва по принцип възможността национален орган да се позове на принципа на правото на Съюза за защита на оправданите правни очаквания в спор, който го противопоставя на друго държавно образувание.
- 71 Така в рамките на спора по главното производство Министерството на социалните въпроси не може да се позове на факта, че Министерството на финансите вече е одобрило практика, противоречаща на правото на Съюза, и по този начин да запази тази практика или най-малкото да неутрализира миналите ѝ последици.
- 72 Следователно на третия въпрос следва да се отговори, че принципът на защита на оправданите правни очаквания трябва да се тълкува в смисъл, че на него не може да се позове възлагащ орган, който в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка, за да се съобрази с националната правна уредба относно храните, е предвидил изискване оферентите да разполагат още при подаването на офертата си с регистрация или с одобрение от компетентния орган на държавата членка, в която се изпълнява поръчката.

### По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

- 1) Членове 2 и 46 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, доставки и услуги трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, по силата на която възлагащият орган трябва да изисква като критерий за качествен подбор в обявление за обществена поръчка оферентите да представят още при подаването на офертата си доказателство, че разполагат с регистрация или с одобрение от компетентния орган на държавата членка, в която се изпълнява обществената поръчка, съгласно изискването от правната

**уредба, приложима към дейността, предмет на разглежданата обществена поръчка, въпреки че вече притежават подобна регистрация или одобрение в държавата членка, в която са установени.**

- 2) Принципът на защита на оправданите правни очаквания трябва да се тълкува в смисъл, че на него не може да се позове възлагащ орган, който в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка, за да се съобрази с националната правна уредба относно храните, е предвидил изискване оферентите да разполагат още при подаването на офертата си с регистрация или с одобрение от компетентния орган на държавата членка, в която се изпълнява съответната поръчка.**

Подписи