

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

17 септември 2002 година*

„Обществени поръчки за услуги в транспортния сектор – Директиви 92/50/ЕИО и 93/38/ЕИО – Община-възложител, която организира автобусни транспортни услуги и икономически независимо от нея образование, участва в тръжната процедура като оферент – Вземане предвид на критерии за опазване на околната среда при определяне на икономически най-изгодната оферта – Допустимост на общинско образование като оферент поради по-лесно отговаряне на тези критерии.”

По дело С-513/99

с предмет преюдициално запитване, отправено до Съда, на основание член 234 от Договора за ЕО от Korkein hallinto-oikeus (Финландия) в производството, висящо пред този съд между

Concordia Bus Finland Oy Ab, бивше Stagecoach Finland Oy Ab,

и

Helsingin kaupunki,

HKL-Bussiliikenne

относно тълкуването на член 2, параграф 1, буква а), параграф 2, буква в) и параграф 4 и член 34, параграф 1 от Директива 93/38/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 г. за съгласуване на процедурите за възлагане на поръчки на образуванията, които оперират във водния, енергийния, транспортния сектор и сектора на далекосъобщенията (ОВ L 199, стр. 84), изменена с Акта относно условията за присъединяване на Република Австрия, Република Финландия и на Кралство Швеция и относно промените в учредителните договори на Европейския съюз (ОВ С 241, стр. 21, и ОВ L 1, стр. 1), и член 36, параграф 1 от Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (ОВ L 209, стр. 1),

СЪДЪТ,

в състав: г-н G. C. Rodríguez Iglesias, председател, г-н P. Jann и г-жа F. Macken (председатели на състав), г-н C. Gulmann, г-н D. A. O. Edward, г-н A. La Pergola, г-н M. Wathelet, г-н R. Schintgen и г-н V. Skouris (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-н J. Mischo,

* Език на производството: фински.

секретар: г-н Н. von Holstein, заместник-секретар,

като взе предвид писмените становища, представени:

- за Concordia Bus Finland Oy Ab, от г-н М. Heinonen, oikeustieteen kandidaatti,
- за Helsingin kaupunki, от г-жа А.-Л. Salo-Halinen, в качеството на представител,
- за финландското правителство, от г-жа Т. Rynnä, в качеството на представител,
- за гръцкото правителство, от г-жа D. Tsagkarakі и г-жа К. Grigoriou, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от г-н М. А. Fierstra, в качеството на представител,
- за австрийското правителство, от г-жа С. Pesendorfer, в качеството на представител,
- за шведското правителство, от г-н А. Kruse, в качеството на представител,
- за Комисията на Европейските общности, от г-н М. Nolin, в качеството на представител, подпомаган от адв. E. Savia, avocat,

предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на Concordia Bus Finland Oy Ab, за което се явява адв. М. Savola, asianajaja; на Helsingin kaupunki, за който се явява г-жа А.-Л. Salo-Halinen; на финландското правителство, за което се явява г-жа Т. Rynnä; на гръцкото правителство, за което се явява г-жа К. Grigoriou; на австрийското правителство, за което се явява г-жа М. Winkler, в качеството на представител; на шведското правителство, за което се явява г-н А. Kruse; на правителството на Обединеното кралство, за което се явява г-н R. Williams, Barrister; и на Комисията, за която се явява г-н М. Nolin, подпомаган от адв. E. Savia, в съдебното заседание от 9 октомври 2001 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание на 13 декември 2001 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С Определение от 17 декември 1999 г., получено в Съда на 28 декември 1999 г., Korkein hallinto-oikeus (Върховният административен съд) поставя по силата на член 234 от Договора за ЕО три преюдициални въпроса относно тълкуването на член 2, параграф 1, буква а), параграф 2, буква в) и параграф 4, както и член 34, параграф 1

от Директива 93/38/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 г. за съгласуване на процедурите за възлагане на поръчки на образованията, които оперират във водния, енергийния, транспортния сектор и сектора на далекосъобщенията (ОВ L 199, стр. 84), изменена с Акта относно условията за присъединяване на Република Австрия, Република Финландия и на Кралство Швеция и относно промените в учредителните договори на Европейския съюз (ОВ С 241, стр. 21, и ОВ L 1, стр. 1, наричана по-нататък „Директива 93/38”), и член 36, параграф 1 от Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (ОВ L 209, стр. 1),

2. Тези въпроси възникват в рамките на спор между Concordia Bus Finland Oy Ab (наричано по-нататък „Concordia”) и Helsingin kaupunki, (наричан по-нататък „град Хелзинки”) и предприятие HKL-Bussiliikenne (наричано по-нататък „HKL”) с предмет действителността на Решение на Liiketalvelautakunta (Комитет по търговските услуги) на град Хелзинки, който възлага поръчката за опериране на линия от градската автобусна мрежа на Хелзинки на HKL.

Правна уредба

Правна уредба на Общността

Директива 92/50

3. Член 1 от Директива 92/50 предвижда:

„По смисъла на настоящата директива:

a) Договори за обществени поръчки за услуги означават договори срещу заплащане, сключени в писмен вид, между доставчика на услугата и възложителя с изключение на:

(...)

ii) договори, възложени в областите, посочени в членове 2, 7, 8 и 9 от Директива 90/531/ЕИО или отговарящи на условията по член 6, параграф 2 от същата директива;

(...)”

4. Член 36 от Директива 92/50, озаглавен „Критерии за сключване на договори”, е формулиран по следния начин:

„1. Без да се нарушават националните законови, подзаконови и административни разпоредби за възнаграждението за определени услуги, критериите на които се базира възложителя при сключване на договори могат да бъдат:

а) когато се сключва договор според икономически най-изгодната оферта, това са различни критерии по отношение на договора: например качество, технически характеристики, естетични и функционални характеристики, техническа помощ или обслужване след продажбата, дата на доставка, период да доставката или период за завършване, цена; или

б) единствено най-ниската цена.

2. Когато договърът ще се сключи с икономически най-изгодната оферта, възложителят посочва в договорната документация или в обявата за търг критериите, които възнамерява да приложи и, където е възможно, в низходящ ред по важност.”

Директива 93/38

5. Член 2 от Директива 93/38 предвижда:

„Настоящата директива е приложима за възложители, които:

а) са обществени власти или обществени предприятия и упражняват една от дейностите, посочени в параграф 2;

б) когато не са обществени власти или обществени предприятия, имат като една от своите дейности всяка от онези, посочени в параграф 2, или всяка комбинация от тези тях и оперират на базата на специални или изключителни права, предоставени им от компетентната власт на дадена държава-членка.

2. По смисъла на настоящата директива, релевантни дейности са:

(...)

експлоатацията на мрежи, предоставящи услуга на обществото в областта на железопътния транспорт, автоматизирани системи, трамваи, тролейбуси, автобуси или въжени линии.

По отношение на транспортните услуги дадена мрежа се счита за съществуваща, когато услугата се предоставя при условия за експлоатация, които са определени от компетентната власт на дадена държава-членка, като условията за обслужваните маршрути, капацитета за предоставяне или честотата на обслужването;

(...)

4. Предоставянето на автобусни транспортни услуги на обществото не се счита за релевантна дейност по смисъла на параграф 2, в), когато други образувания се ползват със свободата да предоставят такива услуги, било изобщо или в дадена географска област, съгласно същите условия, както възложителят.

(...)”

6. Съгласно член 34 на Директива 93/38:

„1. Без да се накърняват националните законови, подзаконови и административни разпоредби относно възнаграждението за определени услуги, критериите, на които се базират възложителите при възлагането на поръчките са:

а) икономически най-изгодната оферта, включително различни критерии в зависимост от поръчката, за която става въпрос като: доставка или дата на завършване, текущи разходи, ефективност на разходите, качество, естетически и функционални характеристики, техническа стойност, следпродажбено обслужване и техническо подпомагане, ангажименти по отношение на резервните части, гарантиране на доставките и цените; или

б) единствено най-ниската цена.

2. В случая, посочен в параграф 1, буква а), възложителите посочват в тръжните документи или в обявата за тръжна процедура всички критерии, които възнамеряват да приложат при възлагането, когато е възможно в низходящ ред по важност.

(...)”

7. Член 45, параграфи 3 и 4 от Директива 93/38 посочва:

„3. Директива 90/531/ЕИО прекратява действието си от датата, на която настоящата директива започва да се прилага от държавите-членки, като това не накърнява задълженията на държавите-членки по отношение на сроковете, определени в член 37 от тази директива.

4. Позоваванията на Директива 90/531/ЕИО се тълкуват като позоваване на настоящата директива.”

Национална правна уредба

8. Директиви 92/50 и 93/38 са транспонирани във финландското право с *Julkisista hankinnoista annettu laki* (Закон за обществените поръчки) 1505/1992, изменен със Закони 1523/1994 и 725/1995, (наричан по-нататък „Законът 1505/1992”).

9. По силата на член 1 от Закона 1505/1992, държавните и общинските органи и други посочени в закона възложители трябва да спазват законовите разпоредби за организиране на конкурс и да гарантират на участниците равно и недискриминационно третиране.

10. Съгласно член 2 от Закона 1505/1992, възложителите по-специално включват общинските власти.

11. Член 7, параграф1 от Закона 1505/1992 постановява, първо, че поръчките трябва да се възлагат при най-благоприятни условия и второ, че офертата, която трябва да се избере, е най-евтината или икономически най-изгодна като цяло.

12. Процедурите по възлагането на обществени поръчки във Финландия се уреждат по-подробно от Указ 243/1995 относно обществените поръчки за доставки, услуги и строителство, надвишаващи определени прагови стойности и от Указ 567/1994 относно обществените поръчки на организации, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката и далекосъобщенията, надвишаващи определени прагови стойности, изменен с Указ 244/1995 (наричан по-нататък „Указ 567/1994”).

13. Член 4, параграф1 от Указ 243/1995 изключва от обхвата на този указ обществени поръчки, спрямо които се прилага Указ 567/1994. Член 1, параграф10 от последния изключва от своя обхват поръчки, спрямо които се прилага Указ 243/1995.

14. Член 43 от Указ 243/1995 предвижда:

„1. Възложителят трябва да одобри или офертата, която е икономически най-изгодна като цяло според критериите за оценяване на поръчката, или офертата, чиято цена е най-ниска. Критериите за оценка на цялостното икономическо преимущество, могат да бъдат, например, цена, период на доставка, дата на завършване, разходи по използването, качество, текущи разходи, естетически или функционални характеристики, технически предимства, услуги по поддръжката, надлежност на доставката, техническа помощ и екологични въпроси

(...)”

15. По същия начин, член 21, параграф 1 от Указ 567/1994 предвижда, че възложителят трябва да одобри офертата, която е икономически най-изгодна като цяло според критерии за оценяване на доставката, услугата или строителството, или офертата, чиято цена е най-ниска. Критериите за а цялостната икономическа оценка могат да бъдат, например, цена, период на доставка, разходи по функциониране, предвидимите текущи разходи, качество, екологичните характеристики, естетически или функционални характеристики, технически предимства, следпродажбено обслужване и техническа помощ

Главното производство и преюдициалните въпроси

Организация на автобусните транспортни услуги в град Хелзинки

16. От Определението за препращане е видно, че на 27 август 1997 г. градският съвет на Хелзинки решава постепенно да въведе тръжни процедури за цялата автобусна транспортна мрежа на град Хелзинки, като първата възложена линия да започне да действа от есента на 1998 г.

17. По силата на правната уредба, която урежда обществения транспорт на град Хелзинки, планирането, развитието, изпълнението и другата организация и надзора на обществения транспорт, освен ако се предвижда друго, са отговорност на Joukko liikennelautakunta (комитет по обществения транспорт) и Helsingin kaupungin liikennelaitos (отдел по транспорта на град Хелзинки, наричан по-нататък „отдела по транспорта“), който е на негово подчинение.

18. Според приложимата правна уредба, комитетът по търговските услуги на град Хелзинки отговаря за решенията по възлагане на градските обществени транспортни услуги в съответствие с целите, приети от градския съвет на Хелзинки и комитета по обществения транспорт. В допълнение звеното по снабдяване на град Хелзинки отговаря за провеждане на операциите, свързани с обществените поръчки за градските обществени транспортни услуги.

19. Отделът по транспорта е търговско предприятие на общината, което функционално и икономически е разделено на четири производствени единици (автобуси, трамваи, метро, пътища и недвижимо имущество). Производствената единица за автобуси е НКЛ. Отделът също включва ръководно звено, което се състои от единица по планиране и административна и икономическа единица. Единицата по планиране действа като служба за разпореждане, която подготвя предложения до комитета по обществения транспорт за линиите, които ще бъдат обявени на търг, и за изискваното ниво на услуги. Производствените единици са икономически независими от останалата част от отдела по транспорта и имат отделни счетоводства и баланси.

Тръжната процедура, разглеждана в главното производство

20. С Писмо от 1 септември 1997 г. и обявление, публикувано в *Официалния вестник на Европейските общности* на 4 септември 1997 г., звеното по снабдяване на град Хелзинки, набира оферти за управлението на градската автобусна мрежа на град Хелзинки, в съответствие с маршрути и разписания, описани в документ, съставен от седем обособени позиции. Спорът по главното производство касае обособена позиция № 6 от обявлението за поръчка относно линия № 62.

21. От преписката по делото е видно, че според упоменатото обявление за поръчка, същата ще се възложи на предприятието, което подаде на общината икономически най-изгодната като цяло оферта. Това се оценява с позоваване на три категории критерии: цялостната цена на извършване на дейността, качеството на автобусния парк и управлението от предприемача в областта на качеството и околната среда.

22. По отношение, първо, на цялостната поискана цена, най-благоприятната оферта трябва да получи 86 точки, а броят на точките на другите оферти се изчислява по следната формула: брой точки = сума на годишното оперативно плащане на най-благоприятната оферта, делено на размера на въпросната оферта и умножено по 86.

23. По отношение, второ, на качеството на автомобилния парк, оферентът може да получи максимум 10 допълнителни точки благодарение на някои критерии. Така предоставят се точки по-специално за използване на автобуси с емисии на азотен оксид под 4 g/kWh (+2.5 точки/на автобус) или под 2 g/kWh (+3.5 точки/на автобус) и с външни шумови стойности под 77 dB (+1 точка/на автобус).

24. По отношение, трето, на програмата на оператора за качество и околна среда, се предоставят допълнителни точки за различни качествени критерии, както и за програма за опазване на околната среда, доказани с удостоверения.

25. Звеното по снабдяване на град Хелзинки, получава осем оферти за обособена позиция № 6, включително тези от HCL и от Swebus Finland Oy Ab (наричано по-нататък „Swebus”, станало впоследствие Stagecoach Oy Ab (наричано по-нататък „Stagecoach”), а в последствие - Concordia). Офертата на последното включва две оферти, означени като А и Б.

26. На 12 февруари 1998 г. Комитетът по търговските услуги решава да избере HCL за оператор на линия по обособена позиция № 6, тъй като неговата оферта се приема за икономически най-изгодната като цяло. Според определението за препращане, Concordia (тогава Swebus) е предложило офертата с най-ниска цена, като получава 81,44 точки за своята оферта А и 86 точки за своята оферта Б. HCL получава 85,75 точки. По отношение на автобусния парк, HCL получава най-много точки, 2,94 точки, а Concordia (тогава Swebus) получава 0,77 точки за своята оферта А и -1,44 точки за своята оферта Б. Получените от HCL 2,94 точки за автомобилния парк с включването на максималните точки за емисии на азотен оксид под 2 g/kWh и шумова стойност под 77 dB. Concordia (тогава Swebus) не получава допълнителни точки за критериите във връзка с емисиите на азотен диоксид на автобусите и шумово равнище. HCL и Concordia получават максимални точки за качество и управление на околната среда. При тези обстоятелства, HCL получава най-голям брой точки като цяло, 92,69. Concordia (тогава Swebus) заема второ място с 86,21 точки за своята оферта А и 88,56 точки за своята оферта Б.

Ход на производството пред националните съдилища

27. Concordia (тогава Swebus) подава заявление до Kilpailuneuvosto (Съвет по конкуренцията) (Финландия) за анулиране на решението на Комитета по търговските услуги, като твърди по-специално, че да се предоставят допълнителни точки за автобусен парк с емисии на азотен оксид и шумови стойности под определени граници е несправедливо и дискриминационно. То посочва, че допълнителните точки са предоставени за използване на автобус, който само един оферент, а именно HCL, всъщност може да предложи.

28. Kilpailuneuvosto отхвърля заявлението. Той смята, че възложителят е имал право да определи вида на превозните средства, който иска да се използват. Критериите за подбор и тяхната тежест обаче трябва да се определят обективно, като се отчитат нуждите на възложителя и качеството на услугата. Възложителят трябва да може,

при необходимост, да бъде в състояние да обоснове своя избор и прилагането на критерии за оценка.

29. Kiprailuneuvosto отбелязва, че решението на град Хелзинки да предпочете автобусите с по-ниски вредни емисии е свързано с екологичната политика, насочена към намаляване на вредите, причинени на околната среда от движението на автобусите. Това не представлява процесуално нарушение. Ако този критерий е приложен несправедливо спрямо даден оферент, тогава намесата щеше да бъде възможна. При все това, Kiprailuneuvosto установява, че всички оференти са имали възможност, при желание да придобият автобуси, които работят с природен газ. Следователно той прави извода, че пред него не е представено доказателство, че въпросният критерий е дискриминационен спрямо Concordia.

30. Concordia (тогава Stagecoach) обжалва пред Korkein hallinto-oikeus за анулиране решението на Kiprailuneuvosto. Според Concordia, предоставянето на допълнителни точки за най-малко замърсяващите и най-малко шумните автобуси облагодетелства НКЛ, единственият оферент, който е могъл на практика да ползва автобусен парк, който може да получи тези точки. То също твърди, че при цялостната оценка на офертите не могат да се вземат предвид екологични фактори, които не са пряко свързани с предмета на търга.

31. В своето определение за препращане, Korkein hallinto-oikeus посочва, първо, че за да реши дали Указ 243/1995 или Указ 567/1994 е приложим в настоящия случай, е необходимо да се проучи дали разглежданата в главното производство обществена поръчка попада в приложното поле на Директива 92/50 или в това на Директива 93/38. Той отбелязва, че Приложение VII към Директива 93/38 по отношение на Финландия посочва публични и частни стопански единици, които извършват автобусни транспортни услуги в съответствие с Laki luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä (Закона за разрешения за пътнически шосеен транспорт) 343/1991, така и отделът по транспорта, който управлява метрото и на трамваите на Хелзинки.

32. Освен това, препращащият съд посочва, че проучването на делото също така изисква тълкуване на разпоредбите на правото на Общността с цел да се разбере дали при възлагане на обществена поръчка община като разглежданата в главното производство, може да вземе предвид екологични съображения по отношение на предложения автобусен парк. В същност, ако твърдението на Concordia по отношение на точките, предоставени по силата на екологични критерии и по други въпроси бъдат приети, това означава, че броят точки, придобит от неговата оферта Б, превишава броят точки, получени от НКЛ.

33. В този смисъл, Korkein hallinto-oikeus отбелязва, че член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50 и член 34, параграф 1, буква а) от Директива 93/38 не упоменават екологични въпроси в списъка на критериите за определяне на икономически най-изгодната оферта. Той отбелязва, че в Решение от 20 септември 1988 г. по дело Beentjes (31/87 Recueil, стр. 4635) и Решение от 28 март 1995 г. по дело Evans Medical и Macfarlan Smith C-324/93, Recueil, стр. I-563, Съдът е отсъждал, че при подбор на

икономически най-изгодната оферта възлагащите органи са свободни за изберат критериите, които да се приложат с цел възлагане на поръчката. Въпреки това, техният избор не може да се отнася за други критерии, освен за предназначения да идентифицират икономически най-изгодната оферта.

34. Накрая, препращащият съд се позовава на Съобщение на Комисията от 11 март 1988 г., озаглавено „Обществени поръчки в Европейския съюз” (СОМ (1998) 143 final), в което Комисията смята, че е законно да вземат предвид екологични съображения за целите на избирането на цялостната икономически най-изгодна оферта, ако самият организатор на тръжната процедура пряко се облагодетелства от екологичните качества на продукта.

35. При тези обстоятелства, Korkein hallinto-oikeus решава да спре производството и да постави на Съда следните въпроси:

„1. Трябва ли разпоредбите относно обхвата на Директива 93/38/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 г. за съгласуване на процедурите за възлагане на поръчки на образуванията, които оперират във водния, енергийния, транспортния сектор и сектора на далекосъобщенията(...), по-специално член 2, параграф 1, буква а), параграф 2, буква в) и параграф 4, да се тълкуват в смисъл, че тази директива се прилага спрямо процедура за възлагане на поръчка от община, която е възложител на поръчка за извършването на градски автобусни транспортни услуги, ако

- общината отговаря за планирането, развитието, изпълнението и организацията въобще, както и за надзора върху обществения транспорт в областта,

- за осъществяване на посочените по-горе функции общината разполага с комитет по обществения транспорт и общински отдел по транспорта на негово подчинение,

- в общинския отдел по транспорта съществува звено по планиране, което действа като разпоредителна единица и изготвя предложения до комитета по обществения транспорт относно кои линии да се обявят на търг и какво ниво на качество на услуги да се изисква, и

- в рамките на градския отдел по транспорта съществуват производствени звена, които са икономически независими от останалата част от отдела по транспорта, включително звеното, което отговаря за автобусния транспорт и участва в тръжните процедури, свързани с него?

2. Трябва ли разпоредбите на Общността относно обществените поръчки, по-специално член 36, параграф 1 от Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги (...) или подобната разпоредба (на член 34, параграф 1) от Директива 93/38/ЕИО, да се тълкуват в смисъл, че при организирането на тръжна процедура за извършването на услуга като автобусен градски транспорт, община, която е възложител, може да вземе предвид критериите за възлагане на поръчката на

икономически най-изгодната оферта, в допълнение към предложената цена, и екологичното управление и управлението на качеството на оператора или редица други характеристики на автобусния парк, като намалени емисии на азотен оксид или шумови стойности, предварително описани в обявлението за поръчка, така, че ако емисиите на азотен оксид или шумовите стойности на автобусите са под определено ниво, могат да се предоставят допълнителни точки при сравняването на офертите?

3. При утвърдителен отговор на предходния въпрос, трябва ли разпоредбите на Общността относно обществените поръчки да се тълкуват в смисъл, че предоставянето на допълнителни точки за посочените по-горе характеристики на автобусния парк, по-специално емисиите на азотен оксид и шумовите стойности, не се позволява, ако предварително е известно, че самият оператор на автобусния транспорт, който е част от общината-възложител, може да предложи автобусен парк с изброените по-горе характеристики, които в обстоятелствата малко предприятия от сектора могат да предложат?”

По преюдициалните въпроси

36. Преди всичко трябва да се отбележи, че както е видно от определението за препращане, твърденията, представени от Concordia в подкрепа на нейната жалба пред Korkein hallinto-oikeus, се отнасят единствено до твърдяната незаконосъобразност на точковата система за критериите, свързани с автобусния парк, определени в поканата за търг, разглеждана в главното производство.

37. Така с втори и трети въпрос препращащият съд в същност пита, първо, дали член 36, параграф 1 от Директива 92/50 или член 34, параграф 1, буква а) от Директива 93/38 позволява сред критериите за възлагане на обществена поръчка въз основа на икономически най-изгодната оферта, да се включи намаляването на емисиите на азотен оксид или шумовите стойности на превозните средства, по начин, че когато тези емисии или тази шумова стойност са под определено ниво, може да се предоставят допълнителни точки при сравнението на офертите.

38. Той също пита дали правилата, установени от тези директиви, по-специално принципа на равно третиране, позволяват такива критерии да се вземат предвид, когато от самото начало е видно, че транспортното предприятие, което е част от общината-възложител, е от малкото предприятия, които могат да предложат автобуси, които отговарят на тези критерии.

39. Трябва да се отбележи, че разпоредбите на член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50 и член 34, параграф 1, буква а) от Директива 93/38 са формулирани по еднакъв начин.

40. Освен това, както е видно от определението за препращане, в рамките на спора по главното производство не е имало никакво съмнение относно приложимостта на националната правна уредба или правната уредба на Общността.

41. Както е видно от съдържанието на първия въпрос, Korkein hallinto-oikeus не пита Съда за приложимостта на Директива 92/50, а само за приложимостта на Директива 93/38 по главното производство.

42. Следователно, от една страна трябва да се приеме, че вторият и третият въпрос разглеждат доколко критериите за възлагане като разглежданите в главното производство, съответстват на релевантните разпоредби на Директива 92/50 и, от друга страна, че с първи въпрос преpraщаният съд в същност пита дали отговорът на тези въпроси ще бъде различен, ако Директива 93/38 е приложима. Следователно, втори и трети въпрос трябва да се разгледат последователно, а след тях да се разгледа първи въпрос.

По втория въпрос

43. С втори въпрос преpraщаният съд в същност пита дали член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50 трябва да се тълкува в смисъл, че, когато в рамките на обществена поръчка за предоставяне на градски автобусни транспортни услуги, възлагащият орган реши да възложи тази поръчка на оферента, който подаде икономически най-изгодната оферта, той може да вземе предвид намаляването на емисиите азотен оксид или шумовите стойности на превозните средства, по начин, че ако тези емисии и тези стойности са под определено ниво, те могат да предоставят допълнителни точки при сравняването на офертите.

Становища, представени на Съда

44. Concordia твърди, че при тръжна процедура на обществена поръчка, в съответствие със съдържанието на съответните разпоредби на правото на Общността, критериите за решение трябва винаги да са от икономическо естество. Ако целта на възложителя е да вземе предвид екологични или други съображения, трябва да се проведе друга процедура, различна процедурата на възлагане на обществена поръчка.

45. Другите страни по главното производство, държавите-членки, които са представили становища и Комисията, поддържат, че е позволено включването на екологични критерии в критериите за възлагане на обществена поръчка. Те се позовават, първо, на член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50 и член 34, параграф 1, буква а) от Директива 93/38, които като примери изброяват фактори, които възложителят може да вземе предвид при възлагането на такава поръчка; освен това, те се позовават на член 6 от Договора за ЕО, който изисква опазването на околната среда да бъде интегрирано в другите политики на Общността; накрая, те се позовават на упоменатите по-горе Решение по дело Beentjes и Решение по дело Evans Medical и Macfarlan Smith, които позволяват на възложител да избира критериите, които намира за релевантни при оценяването на подадените оферти.

46. По-специално, град Хелзинки и финландското правителство посочват, че от интерес на града и неговите жители е да се ограничат доколкото е възможно вредните емисии. Самият град Хелзинки, който отговаря за опазването на околната среда на своята територия, ще реализира преки икономии, особено в медико-социалния сектор, който представлява около 50% от неговия цялостен бюджет. Факторите, които допринасят дори в скромен мащаб за подобряване на цялостното състояние на здравето на населението, ще позволяват на Хелзинки да намали таксите бързо и в съществена степен.

47. Гръцкото правителство добавя, че преценката, предоставена на националните органи относно избора на критериите за възлагане на обществени поръчки, предполага, че този избор не е произволен и взетите предвид критерии не нарушават разпоредбите на Договора за ЕО, по-специално, въплътените в него основни принципи, като свобода на установяване, свободно предоставяне на услуги и забрана на дискриминация въз основа на гражданство.

48. Нидерландското правителство уточнява, че прилаганите от възложителя критерии за възлагане на обществени поръчки винаги трябва да имат икономическо измерение. То твърди, обаче, че това условие е изпълнено в главното производство, тъй като град Хелзинки е както възложител, така и органът с финансова отговорност за екологичната политика.

49. Австрийското правителство твърди, че Директиви 92/50 и 93/38 въвеждат две съществени ограничения при избора на критериите за възлагане на обществени поръчки. Първо, критериите, избрани от възложителя, трябва да се отнасят до поръчката, която се възлага, и да позволяват определянето на икономически най-изгодната оферта за нея. Второ, трябва да е възможно критериите да направляват преценката на възложителя на обективна основа и не трябва да включват елементи на произволен избор. Освен това, според австрийското правителство, критериите за възлагане трябва да бъдат пряко свързани с предмета на поръчката, да имат ефект, който може да бъде обективно измерен, и да бъдат количествено изразени в икономически план.

50. Шведското правителство твърди също, че изборът на възложителя е ограничен, поради това, че критериите за възлагане трябва да са свързани с поръчката, която се възлага, и подходящи за определянето на най-изгодната оферта от икономическа гледна точка. То добавя, че критериите също трябва да съответстват на разпоредбите на Договора относно свободното движение на стоки и услуги.

51. Според правителството на Обединеното кралство, разпоредбите на член 36, параграф 1 от Директива 92/50 и член 34, параграф 1 от Директива 93/38 трябва да се тълкуват в смисъл, че при провеждането на процедура за възлагане на извършването на автобусни транспортни услуги, възложителят или възлагащият орган могат, сред други критерии за възлагане на поръчката, да вземат предвид екологичните критерии за подбор на икономически най-изгодната оферта, при условие, че тези критерии

позволяват сравняване на всички оферти, свързани са с услугите, които се предоставят, и са предварително публикувани.

52. Комисията счита, че критериите за възлагане на обществени поръчки, които могат да бъдат взети предвид при подбора на икономически най-изгодната оферта трябва да отговарят на четири условия. Трябва да бъдат обективни, да бъдат приложими спрямо всички оферти, да бъдат строго свързани с предмета на въпросната поръчка, и пряко да облагодетелстват възлагащия орган.

Съображения на Съда

53. Член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50 предвижда, че критериите, на които възлагащият орган може да основе възлагането на поръчки, когато възлагането се прави на икономически най-изгодната оферта, може да има различни критерии във връзка с поръчката, като например качество, технически предимства, естетически и функционални характеристики, техническа помощ и следпродажбено обслужване, дата на доставка, период на доставка или период на завършване или цена.

54. За да се определи това дали и в съответствие с какви условия възлагащият орган може в съответствие с член 36, параграф 1, буква а) да вземе предвид критерии от екологично естество, трябва да се отбележи, първо, че както е ясно от съдържанието на тази разпоредба, по-специално от използването на израза „например”, критериите, които могат да се използват като критерии за възлагането на обществена поръчка на икономически най-изгодната оферта, не са изчерпателно изброени (вж. също в този смисъл дело Решение от 18 октомври 2001 г. по дело SIAC Construction, C-19/00, Recueil, стр. I-7725, точка 35).

55. Второ, член 36, параграф 1, буква а) не може да се тълкува в смисъл, че всеки от критериите за възлагане, използвани от възложителя за идентифициране на икономически най-изгодната оферта, трябва непременно да бъде от чисто икономическо естество. Не може да се изключи, че фактори, които не са чисто икономически, могат да повлияят стойността на оферта от гледна точка на възлагащия орган. Това заключение се подкрепя и от съдържанието на разпоредбата, която изрично упоменава критерия за естетичните характеристики на една оферта.

56. Освен това, както Съдът вече е постановил, целта на съгласуването на процедурите за възлагане на обществени поръчки на нивото на Общността, е премахване на бариерите пред свободното движение на услуги и стоки (вж. по-специално упоменатото по-горе Решение по дело SIAC Construction, точка 32).

57. В светлината на тази цел и от съдържанието на член 130п, параграф 2, алинея първа, трето изречение от Договора за ЕО, което е пренесено от Договора от Амстердам в леко изменен вид в член 6 от Договора за ЕО и което предвижда изискванията за опазване на околната среда да бъдат интегрирани при дефиниране и изпълнение на политиките и дейностите на Общността, трябва да се заключи, че член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50 не изключва възможността възлагащият

орган да използва екологични критерии, свързани с опазване на околната среда при оценяването на икономически най-изгодната оферта.

58. Това обаче не означава, че всеки критерий от това естество може да се вземе предвид от възлагащия орган.

59. Независимо че член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50 оставя свободен избор на възлагащия орган да избере критериите, на които той възнамерява да основе възлагането на поръчката, този избор може да се отнася само до критериите, насочени към идентифицирането на икономически най-изгодната оферта (вж. в този смисъл относно обществените поръчки за строителство, упоменатите по-горе Решение по дело *Beentjes*, точка 19, Решение по дело *Evans Medical* и *Masfarlan Smith*, точка 42, и Решение по дело *SIAC Construction*, точка 36). Тъй като офертата по необходимост е свързана с предмета на поръчката, то самите критерии за възлагане, които могат да се приложат в съответствие с тази разпоредба, трябва също да бъдат свързани с предмета на поръчката.

60. Трябва да се припомни, първо, че, както Съдът вече е решавал, за да се определи икономически най-изгодната оферта, възлагащият орган трябва да може да прецени подадените оферти и да вземе решение въз основа на качествени и количествени критерии, свързани с въпросната поръчка (вж. в този смисъл относно обществени поръчки за строителство, Решение от 28 март 1985 г. по дело Комисия/Италия, 274/83, *Recueil*, стр. 1077, точка 25).

61. Освен това, от съдебната практика следва, че критерий за възлагане, който има като ефект предоставянето на възлагащия орган на неограничена свобода на избор по отношение на възлагането на поръчката на оферент, би била несъвместима с член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50 (вж. в този смисъл упоменатите по-горе Решение по дело *Beentjes*, точка 26, и Решение по дело *SIAC Construction*, точка 37).

62. Освен това, трябва да се отбележи че приетите критерии за определяне на икономически най-изгодната оферта, трябва да се прилагат в съответствие с всички процедурни правила, предвидени в Директива 92/50, по-специално правилата за реклама. Следва, че в съответствие с член 36, параграф 2 от тази директива, всички такива критерии трябва изрично да се упоменат в тръжните документи или обявлението за поръчката, при възможност в низходящ ред на значимост, така че операторите да бъдат осведомени за тяхното съществуване и обхват (вж. в този смисъл относно обществени поръчки за строителство, упоменатото по-горе Решение по дело *Beentjes*, точки 31 и 36, и Решение от 26 септември 2000 г. по дело Комисия/Франция, C-225/98, *Recueil*, стр. I-7445, точка 51).

63. Накрая, такива критерии трябва да спазват всички основни принципи на правото на Общността, по-специално принципа на недискриминация, както следва от разпоредбите на Договора относно правото на установяване и свободното предоставяне на услуги (вж. в този смисъл, упоменатите по-горе Решение по дело *Beentjes*, точка 29, и Решение по дело Комисия/Франция, точка 50).

64. От горните съображения следва, че когато възлагащият орган реши да възложи поръчката на оферента, който представи икономически най-изгодната оферта, в съответствие с член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50, той може да вземе предвид критерии, свързани с опазването на околната среда, при условие че тези критерии са свързани с предмета на поръчката, не предоставят неограничена свобода на избор на посочения по-горе орган, изрично са упоменати в тръжната документация или в обявлението за поръчка, и съответстват на всички основни принципи на правото на Общността, по-специално принципа на недискриминация.

65. Във връзка с главното производство, трябва да се посочи, първо, че критериите свързани с нивото на емисиите на азотен диоксид и на шумовите стойности на автобусите, като разглежданите в настоящото производство, трябва да се считат за свързани с предмета на поръчката за предоставяне на градски автобусни транспортни услуги.

66. Освен това, критерии, които предоставят допълнителни точки на оферти, които отговарят на определени конкретни и обективно количествено изразени екологични изисквания, не са способни да предоставят безусловна свобода на избор на възлагащия орган.

67. Още повече, както се посочва в точки 21 до 24 от настоящото решение, критериите, разглеждани в главното производство, изрично са упоменати в обявлението за поръчка, публикувано от звеното по снабдяване на град Хелзинки.

68. Накрая, въпросът дали критериите, разглеждани в главното производство спазват по-специално принципа на недискриминация, трябва да се разгледа във връзка с отговора на третия въпрос, който се отнася точно до тази точка.

69. Следователно, в светлината на изложените по-горе съображения, отговорът на втория въпрос трябва да бъде, че член 36, параграф 1, буква а) от Директива на Съвета 92/50/ЕИО трябва да се тълкува в смисъл, че когато в рамките на обществена поръчка за предоставяне на градски автобусни транспортни услуги, възлагащият орган реши да възложи поръчка на оферента, който подаде икономически най-изгодната оферта, той може да вземе предвид екологични критерии, като нивото на емисиите азотен оксид или на шумовите стойности на автобусите, при условие че тези критерии са свързани с предмета на поръчката, не предоставят неограничена свобода на избор на посочения по-горе орган, изрично са упоменати в тръжната документация или в обявлението за поръчка, и съответстват на всички основни принципи на правото на Общността, по-специално принципа на недискриминация.

По третия въпрос

70. С третия въпрос препращащият съд в същност пита дали принципът на равно третиране изключва вземането предвид на критерии, свързани с опазването на околната среда, като разглежданите в главното производство, тъй като собственото

транспортно предприятие на възложителя е от малкото предприятия, които могат да предложат автобусен парк, който отговаря на тези критерии.

Становища, представени на Съда

71. Concordia твърди, че възможността за ползване на автобуси с природен газ, които на практика са единствените, които отговарят на допълнителния критерий за намаляване на нивото на емисии на азотен оксид и на шумовите стойности, е много ограничена. Към датата на откриване на тръжната процедура, съществува само една станция в цяла Финландия, доставяща природен газ. Нейният капацитет позволява да снабдява около 15 автобуса, които работят с природен газ. Малко преди началото на тръжната процедура, HCL подава поръчка за 11 нови автобуса, които работят с газ, което означава, че капацитетът на станцията е напълно използван, и че не е възможно да се доставя гориво на други превозни средства. Освен това, станцията е само временна.

72. Concordia прави заключението, че HCL е единственият оферент, който има реалната възможност да предложи автобуси, които работят с газ. Следователно предлага отговорът на третия въпрос да бъде, че да се предоставят точки според емисиите на азотен оксид и намалени шумови стойности на автобусите не може да се позволи, поне в случай, когато не всички оператори от въпросния сектор имат дори теоретичната възможност да предложат услуги, които отговарят на тези точки.

73. Град Хелзинки твърди, че той не е длъжен да предлага своите собствени автобусни транспортни услуги на търг нито съгласно правната уредба на Общността, нито съгласно финландското законодателство. Тъй като процедурата за възлагане винаги изисква допълнителни труд и разходи, той няма основателна причина да организира тази процедура, като знае, че неговото собствено предприятие е единственото, което може да предложи автобусен парк, който отговаря на условията, посочени в обявлението за поръчката, или ако той наистина иска да запази за себе си извършването на тази транспортна услуга.

74. Финландското правителство, счита, че преценката на обективността на критериите, посочени в поканата за търг, разглеждана в главното производство, в крайна сметка следва да бъде осъществена от националния съд.

75. Нидерландското правителство твърди, че от практиката на Съда следва, че критериите за възлагане трябва да бъдат обективни, и че не трябва да има никаква дискриминация между оферентите. То обаче посочва, че в точки 32 и 33 от Решение от 16 септември 1999 г. по дело Fracasso и Leitschutz, C-27/98, Recueil, стр. I-5697 Съдът наистина е постановил, че когато в процедура за възлагане на обществена поръчка, остава само една оферта, не се изисква възлагащият орган да възложи поръчката на единствения оферент, който е допуснат до участие. Но от това не следва, че ако в следствие на приложените критерии за възлагане, остава само един оферент, тези критерии са незаконосъобразни. Във всеки случай, препаращият съд

трябва да определи дали в случая по главното производство конкуренцията наистина е изкривена.

76. Според австрийското правителство, използването на критериите за възлагане, разглеждани в главното производство, по принцип може да бъде допуснато, дори в случай, когато, както в спора, разглеждан от преpraщания съд, само относително малък брой оференти могат да изпълнят тези критерии. При все това, от практиката на Съда (Решение от 22 септември 1988 г. по дело 45/87 Комисия/Ирландия Rescuil, стр. 4929) е видно, че съществува ограничение на допустимостта на определен минимум екологични стандарти, когато приложените критерии ограничават пазара на услугите или стоките, които се оказват или доставят, когато остава само един оферент. Нищо не показва, че случаят в главното производство е такъв.

77. Шведското правителство твърди, че вземането предвид на критерия във връзка с емисиите на азотен оксид по начин, по който е направено в случая, разглеждан в главното производство, предполага оферентът, който притежава автобуси, които работят с газ или алкохол, да бъде облагодетелстван. Според упоменатото правителство, нищо не възпрепятства придобиването от другите оференти на такива автобуси. Такива превозни средства са предлагани на пазара от няколко години.

78. Шведското правителство поддържа, че да се дават допълнителни точки за ниски емисии на азотен оксид и шумови нива на автобусите, които оферентът възнамерява да използва, не представлява пряка дискриминация, а се прилага без разграничение. Освен това, не представлява и непряка дискриминация, в смисъл че облагодетелства точно НКЛ.

79. Според правителството на Обединеното кралство, Директива 93/38 не забранява да се дават допълнителни точки при оценяването на оферти, когато предварително е известно, че малко предприятия могат да получат тези допълнителни точки, доколкото възлагащият орган е оповестил на стадия на обявлението за поръчка, че е възможно получаване на такива допълнителни точки.

80. Комисията смята, че с оглед на различните гледни точки на страните в рамките на главното производство, тя не е в положение да определи дали приложените критерии нарушават принципа на равно третиране на оферентите. Следователно, преpraщаният съд трябва да се произнесе по този въпрос и да определи, въз основа на обективни, релевантни и съществени доказателства, дали упоменатите критерии са приети с единствената цел да се избере предприятието, което в крайна сметка е избрано, или са били дефинирани с такава цел.

Съображения на Съда

81. Трябва да се отбележи, че задължението за спазване на принципа на равно третиране съответства на самата същност на директивите за обществени поръчки, които са предназначени по-специално да насърчат развитието на ефективната конкуренция в областите, в които се прилагат, и които предвиждат критерии за

възлагането на поръчки, които са предназначени да гарантират такава конкуренция (вж. в този смисъл Решение от 22 юни 1993 г. по дело Комисия/Дания, С-243/89, Recueil, стр. I-3353, точка 33).

82. Така, според упоменатата в точка 63 от настоящото решение съдебна практика, критериите за възлагане трябва да спазват принципа на недискриминация, както следва от разпоредбите на Договора относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги.

83. В този случай, трябва първо да се отбележи, както е видно от определението за препращане, че критериите за възлагане, разглеждани в главното производство, са обективни и приложени без да се прави разлика между всички оферти. Освен това, критериите са пряко свързани с предложения автобусен парк и са неразделна част от система за предоставяне на точки. На последно място, в съответствие с тази система, могат да се предоставят допълнителни точки въз основа на други критерии, свързани с автомобилния парк, като използване на автобуси с нисък под, брой на седящи места и на сгъваеми седалки, както и възраст на автобусите.

84. Освен това, както Concordia признава по време на съдебното заседание, то спечелва търга за линия № 15 от градската автобусна мрежа на Хелзинки, независимо че поканата за търг изрично изисква превозни средства, които работят с газ.

85. Следователно, трябва да се посочи, че в такъв фактически контекст, фактът, че един от критериите, приети от възложителя за идентифициране на икономически най-изгодната оферта, може да бъде изпълнен само от малък брой предприятия, едно от които е собственост на възложителя, сам по себе си не представлява нарушение на принципа на равно третиране.

86. При тези обстоятелства, отговорът на третия въпрос трябва да бъде, че принципът на равно третиране допуска критерии, свързани с опазването на околната среда, като разглежданите в главното производство, да се вземат предвид само защото собственото транспортно предприятие на възложителя е сред малкото предприятия, които могат да предложат автобусен парк, който отговаря на тези критерии.

По първия въпрос

87. С първия въпрос препращащият съд в същност пита дали отговорът на втория и третия въпроси ще бъде различен, ако разглежданата в главното производство процедура за възлагане на обществена поръчка попада в обхвата на Директива 93/38.

88. В този смисъл трябва да се отбележи, първо, че разпоредбите на член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50 и член 34, параграф 1, буква а) от Директива 93/38 са формулирани по в същност еднакъв начин.

89. Второ, разпоредбите относно критериите за възлагане на Директива на Съвета 93/36/ЕИО от 14 юни 1993 г. за съгласуване на процедурите за възлагане на обществени поръчки за доставки (ОВ L 199, стр. 1) и тези на Директива на Съвета 93/37/ЕИО от 14 юни 1993 г. за съгласуване на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство (ОВ L 199, стр. 54) също са формулирани в същност по начин еднакъв с този на член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50 и член 34, параграф 1, буква а) от Директива 93/38.

90. На трето място, важно е да се уточни, че взети заедно, тези директиви представляват сърцевината на правото на Общността относно обществените поръчки и са предназначени да постигнат подобни цели в техните съответни области.

91. При тези обстоятелства, няма причина да се прави различно тълкуване на две разпоредби, които попадат в една и съща област на право и са формулирани в същност по еднакъв начин.

92. Трябва също да се отбележи, че Съдът вече е постановил, в точка 33 от упоменатото по-горе Решение по дело Комисия/Дания, че задължението да се спазва принципа на равно третиране стои в самата сърцевина на всички директиви за обществени поръчки. Преписката по главното производство не разкрива нищо, което да показва, че що се отнася до избора на възложителя на критериите за възлагане, тълкуването на този принцип трябва да зависи в този случай от директивата, приложима спрямо въпросната поръчка.

93. Следователно, отговорът на първия въпрос трябва да бъде, че отговорът на втория и третия въпрос няма да бъде различен, ако процедурата по възлагане на обществената поръчка, разглеждана в главното производство попада в обхвата на Директива 93/38.

По съдебните разноски

94. Разходите, направени от финландското, гръцкото, нидерландското, австрийското, шведското правителство, от правителството на Обединеното кралство и от Комисията, които са представили становища пред Съда, не подлежат на възстановяване. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящо пред националния съд, последният следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения,

Съдът,

като се произнася по въпросите, поставени пред него от Korkein hallinto-oikeus с Определение от 17 декември 1999 г., реши:

1. Член 36, параграф 1, буква а) от Директива 92/50/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 г. относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за услуги трябва да се тълкува в смисъл, че когато в рамките на обществена поръчка за предоставяне на градски автобусни транспортни услуги, възлагащият орган реши да възложи поръчка на оферента, който подаде икономически най-изгодната оферта, той може да вземе предвид екологични критерии като нивото на емисиите на азотен оксид или шумовите стойности на автобусите, при условие че тези критерии са свързани с предмета на поръчката, не предоставят неограничена свобода на избор на посочения по-горе орган, изрично са упоменати в тръжната документация или в обявлението за поръчка, и съответстват на всички основни принципи на правото на Общността, по-специално принципа на недискриминация.

2. Принципът на равно третиране допуска критерии, свързани с опазването на околната среда, като разглежданите в главното производство, да се вземат предвид само защото собственото транспортно предприятие на възложителя е сред малкото предприятия, които могат да предложат автобусен парк, който отговаря на тези критерии.

3. Отговорът на втория и третия въпрос няма да бъде различен, ако процедурата по възлагане на обществената поръчка, разглеждана в главното производство, попада в обхвата на Директива 93/38/ЕИО на Съвета от 14 юни 1993 г. за съгласуване на процедурите за възлагане на поръчки на образуванията, които оперират във водния, енергийния, транспортния сектор и сектора на далекосъобщенията.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 17 септември 2002 година.

Подписи