Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 13ης Μαρτίου 2025*

«Προδικαστική παραπομπή – Διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Άρθρο 25 – Οικονομικοί φορείς τρίτης χώρας η οποία δεν έχει συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία που να εξασφαλίζει, σε αμοιβαία και ισότιμη βάση, την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις – Μη ύπαρξη δικαιώματος των εν λόγω οικονομικών φορέων να τύχουν "εξίσου ευνοϊκής μεταχείρισης" – Αποκλεισμός ενός τέτοιου οικονομικού φορέα από διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, βάσει εθνικής νομοθεσίας – Αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης»

Στην υπόθεση C-266/22,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Curtea de Apel București (εφετείο Βουκουρεστίου, Ρουμανία) με απόφαση της 23ης Μαρτίου 2022, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 20 Απριλίου 2022, στο πλαίσιο της δίκης

CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd,

Astra Vagoane Călători SA

κατά

Autoritatea pentru Reformă Feroviară,

Alstom Ferroviaria SpA,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους K. Λυκούργο (εισηγητή), πρόεδρο του τρίτου τμήματος, προεδρεύοντα του τετάρτου τμήματος, S. Rodin και O. Spineanu-Matei, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Ράντος

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ρουμανική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– οι CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd και Astra Vagoane Călători SA, εκπροσωπούμενες από τον D. Cristea, avocat,

– η Autoritatea pentru Reformă Feroviară, εκπροσωπούμενη από την D. Feraru, τον S. A. Roşeanu και την I.-D. Şohan,

– η Alstom Ferroviaria SpA, εκπροσωπούμενη από τις C. Ciolan και O. Gavrilă, avocates,

– η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την J. Schmoll,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους A. Biolan, G. Gattinara, P. Ondrůšek και G. Wils,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 11ης Μαΐου 2023,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 13, του άρθρου 18, παράγραφος 1, του άρθρου 25 και του άρθρου 49 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65, και διορθωτικό ΕΕ 2016, L 135, σ. 120), καθώς και των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, κοινοπραξίας αποτελούμενης από τις CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd και Astra Vagoane Călători SA (στο εξής, από κοινού: κοινοπραξία) και, αφετέρου, της Autoritatea pentru Reformă Feroviară (αρχής αρμόδιας για τη μεταρρύθμιση των σιδηροδρόμων, Ρουμανία, στο εξής: ARF) και της Alstom Ferroviaria SpA, σχετικά με την απόφαση της ARF να αποκλείσει την κοινοπραξία αυτή από διαδικασία σύναψης σύμβασης για την προμήθεια ηλεκτρικών αμαξοστοιχιών και την παροχή υπηρεσιών συντήρησης και επισκευής των εν λόγω αμαξοστοιχιών, με την αιτιολογία ότι η CRRC Qingdao Sifang, η επικεφαλής της κοινοπραξίας, είναι εταιρία εγκατεστημένη στην Κίνα.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

Η οδηγία 2014/24

3 Οι αιτιολογικές σκέψεις 1 και 17 της οδηγίας 2014/24 έχουν ως εξής:

«(1) Η ανάθεση δημόσιων συμβάσεων από τις αρχές των κρατών μελών ή εκ μέρους αυτών πρέπει να είναι σύμφωνη με τις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και ιδίως με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας. Εντούτοις, για δημόσιες συμβάσεις που υπερβαίνουν ορισμένη αξία, είναι σκόπιμο να θεσπιστούν διατάξεις για τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών [σύναψης συμβάσεων], ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εν λόγω αρχές εφαρμόζονται στην πράξη και ότι οι δημόσιες [συμβάσεις] είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό.

[…]

(17) Η απόφαση 94/800/ΕΚ του Συμβουλίου[, της 22ας Δεκεμβρίου 1994, σχετικά με την εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σύναψη των συμφωνιών που απέρρευσαν από τις πολυμερείς διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης (1986-1994), καθ' όσον αφορά τα θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές της (ΕΕ 1994, L 336, σ. 1)], ενέκρινε συγκεκριμένα τη συμφωνία περί Δημοσίων [Συμβάσεων] του ΠΟΕ [στο εξής: ΣΔΣ]. Στόχος της [ΣΔΣ] είναι η θέσπιση ενός πολυμερούς πλαισίου ισόρροπων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τις δημόσιες συμβάσεις, με σκοπό την ελευθέρωση και την επέκταση του παγκόσμιου εμπορίου. Όσον αφορά τις συμβάσεις που καλύπτονται από τα παραρτήματα 1, 2, 4 και 5 και τις γενικές σημειώσεις του σχετικού με την Ευρωπαϊκή Ένωση Προσαρτήματος Ι της ΣΔ[Σ], καθώς και από άλλες σχετικές διεθνείς συμφωνίες που δεσμεύουν την Ένωση, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να πληρούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις εν λόγω συμφωνίες, εφαρμόζοντας την παρούσα οδηγία σε οικονομικούς φορείς τρίτων χωρών που έχουν υπογράψει τις συμφωνίες αυτές.»

4 Το άρθρο 2 της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

[…]

10) ως "οικονομικός φορέας" νοείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ένωση αυτών των προσώπων ή/και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων, που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών·

[…]

13) ως “έγγραφο διαδικασίας σύναψης σύμβασης” νοείται κάθε έγγραφο το οποίο παρουσιάζει ή στο οποίο παραπέμπει η αναθέτουσα αρχή με σκοπό να περιγράψει ή να προσδιορίσει στοιχεία της σύμβασης ή της διαδικασίας ανάθεσης, συμπεριλαμβανομένης της προκήρυξης σύμβασης, της προκαταρκτικής προκήρυξης σε περίπτωση που χρησιμοποιείται ως μέσο προκήρυξης του διαγωνισμού, των τεχνικών προδιαγραφών, του περιγραφικού εγγράφου, των προτεινόμενων όρων της σύμβασης, των υποδειγμάτων για την προσκόμιση των εγγράφων από τους υποψηφίους και τους προσφέροντες, των πληροφοριών σχετικά με τις γενικές υποχρεώσεις και τυχόν πρόσθετων εγγράφων·

[…]».

5 Κατά το άρθρο 7 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Συμβάσεις στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών»:

«Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται σε δημόσιες συμβάσεις και διαγωνισμούς μελετών οι οποίοι, στο πλαίσιο της οδηγίας 2014/25/ΕΕ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 243, και διορθωτικό ΕΕ 2016, L 311, σ. 26)], ανατίθενται ή διοργανώνονται από αναθέτουσες αρχές οι οποίες ασκούν μία ή περισσότερες από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στα άρθρα 8 έως 14 της εν λόγω οδηγίας και ανατίθενται για τις δραστηριότητες αυτές […]».

6 Το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων», ορίζει στην παράγραφο 1, πρώτο εδάφιο, ότι οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφανή και αναλογικό τρόπο.

7 Το άρθρο 25 της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Προϋποθέσεις που σχετίζονται με τη ΣΔΣ και άλλες διεθνείς συμφωνίες», έχει ως εξής:

«Στον βαθμό που καλύπτονται από τα παραρτήματα 1, 2, 4 και 5 και τις γενικές σημειώσεις του σχετικού με την Ευρωπαϊκή Ένωση προσαρτήματος Ι της ΣΔΣ καθώς και από τις λοιπές διεθνείς συμφωνίες από τις οποίες δεσμεύεται η Ένωση, οι αναθέτουσες αρχές επιφυλάσσουν για τα έργα, τις προμήθειες, τις υπηρεσίες και τους οικονομικούς φορείς των χωρών που έχουν υπογράψει τις εν λόγω συμφωνίες μεταχείριση εξίσου ευνοϊκή με αυτήν που επιφυλάσσουν για τα έργα, τις προμήθειες, τις υπηρεσίες και τους οικονομικούς φορείς της Ένωσης.»

8 Το άρθρο 27 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ανοικτή διαδικασία», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Στις ανοικτές διαδικασίες, μπορεί να υποβάλλει προσφορά στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας.

[…]»

9 Κατά το άρθρο 49 της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Προκηρύξεις σύμβασης»:

«Οι προκηρύξεις σύμβασης χρησιμοποιούνται ως μέσο προκήρυξης του διαγωνισμού για όλες τις διαδικασίες, με την επιφύλαξη του άρθρου 26 παράγραφος 5 δεύτερο εδάφιο και του άρθρου 32. Οι προκηρύξεις σύμβασης περιέχουν τις πληροφορίες που προβλέπονται στο παράρτημα V μέρος Γ και δημοσιεύονται σύμφωνα με το άρθρο 51.»

Η οδηγία 2014/25

10 Οι αιτιολογικές σκέψεις 2 και 27 της οδηγίας 2014/25 έχουν ως εξής:

«(2) Για να διασφαλιστεί το άνοιγμα στον ανταγωνισμό των [συμβάσεων] φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, είναι σκόπιμο να θεσπισθούν διατάξεις για τον συντονισμό των διαδικασιών όσον αφορά συμβάσεις που υπερβαίνουν μια συγκεκριμένη αξία. Ο συντονισμός είναι απαραίτητος για να εξασφαλιστεί η εφαρμογή των αρχών της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), ιδίως της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και των αρχών που απορρέουν από αυτές, όπως η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής των διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας. […]

[…]

(27) Η απόφαση [94/800] ενέκρινε συγκεκριμένα τη [ΣΔΣ]. Στόχος της ΣΔ[Σ] είναι η θέσπιση ενός πολυμερούς πλαισίου ισόρροπων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για τις δημόσιες συμβάσεις, με σκοπό την ελευθέρωση και την επέκταση του παγκόσμιου εμπορίου. Για συμβάσεις που καλύπτονται από τα παραρτήματα 3, 4 και 5 και από τις γενικές σημειώσεις στο προσάρτημα Ι της ΣΔ[Σ] της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και από άλλες σχετικές διεθνείς συμφωνίες που δεσμεύουν την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι αναθέτοντες φορείς οφείλουν να πληρούν τις υποχρεώσεις δυνάμει των εν λόγω συμφωνιών εφαρμόζοντας την παρούσα οδηγία σε οικονομικούς φορείς τρίτων χωρών που έχουν υπογράψει τις συμφωνίες.»

11 Το άρθρο 11 της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Υπηρεσίες μεταφορών», προβλέπει τα εξής:

«Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις δραστηριότητες που αποσκοπούν στην παροχή ή τη λειτουργία δικτύων που παρέχουν υπηρεσίες στο κοινό στους τομείς των μεταφορών με σιδηρόδρομο, αυτόματα συστήματα, τραμ, τρόλεϊ, λεωφορεία ή καλώδιο.

Όσον αφορά τις υπηρεσίες μεταφορών, θεωρείται ότι υφίσταται δίκτυο όταν η υπηρεσία παρέχεται με όρους που ορίζονται από την αρμόδια αρχή κράτους μέλους, όπως όροι που αφορούν τα δρομολόγια, τη διαθέσιμη μεταφορική ικανότητα ή τη συχνότητα παροχής της υπηρεσίας.»

12 Κατά το άρθρο 43 της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Προϋποθέσεις που σχετίζονται με τη ΣΔΣ και άλλες διεθνείς συμφωνίες»:

«Στον βαθμό που καλύπτονται από τα παραρτήματα 3, 4 και 5 και τις γενικές σημειώσεις του σχετικού με την Ευρωπαϊκή Ένωση προσαρτήματος Ι της ΣΔΣ καθώς και από τις λοιπές διεθνείς συμφωνίες από τις οποίες δεσμεύεται η Ένωση, οι αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια του άρθρου 4 παράγραφος 1 στοιχείο α) επιφυλάσσουν για τα έργα, τις προμήθειες, τις υπηρεσίες και τους οικονομικούς φορείς των χωρών που έχουν υπογράψει τις εν λόγω συμφωνίες μεταχείριση εξίσου ευνοϊκή με αυτήν που επιφυλάσσουν για τα έργα, τις προμήθειες, τις υπηρεσίες και τους οικονομικούς φορείς της Ένωσης.»

13 Το άρθρο 45 της ίδιας οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ανοικτή διαδικασία», ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Στις ανοικτές διαδικασίες, κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει προσφορά στο πλαίσιο της προκήρυξης διαγωνισμού.

[…]»

Το ρουμανικό δίκαιο

14 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο jj, του Legea nr. 98/2016 privind achizițiile publice (νόμου 98/2016 περί δημοσίων συμβάσεων), της 19ης Μαΐου 2016 (*Monitorul Oficial al României*, μέρος I, αριθ. 390 της 23ης Μαΐου 2016), όπως ίσχυε στις 3 Απριλίου 2020 (στο εξής: νόμος περί δημοσίων συμβάσεων), όριζε ότι ως «οικονομικός φορέας» νοούνταν «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, ή ομάδα ή ένωση αυτών των προσώπων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων που αποτελούνται από δύο ή περισσότερους τέτοιους φορείς, που προσφέρει νομίμως στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών».

15 Το άρθρο 236 του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων ορίζει τα εξής:

«1. Ο παρών νόμος εφαρμόζεται στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που αρχίζουν μετά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του.

2. Οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που βρίσκονται σε εξέλιξη κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου διέπονται από τη νομοθεσία που ισχύει κατά την ημερομηνία έναρξης της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων.

3. Ο παρών νόμος εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις/συμφωνίες-πλαίσια που συνάπτονται μετά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του.

4. Οι δημόσιες συμβάσεις/συμφωνίες-πλαίσια που έχουν συναφθεί πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου διέπονται, για κάθε ζήτημα σχετικό με τη σύναψη, την τροποποίηση, την ερμηνεία, τα αποτελέσματα, την εκτέλεση και τη λύση αυτών, από τη νομοθεσία που ίσχυε κατά την ημερομηνία σύναψής τους.»

16 Η Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2021 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul achizițiilor publice (πράξη νομοθετικού περιεχομένου αριθ. 25/2021 περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως ορισμένων κανονιστικών πράξεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων), της 31ης Μαρτίου 2021 (*Monitorul Oficial al României*, μέρος I, αριθ. 346 της 5ης Απριλίου 2021, στο εξής: OUG 25/2021), η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 5 Απριλίου 2021, τροποποίησε διάφορες διατάξεις του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων.

17 Κατά το άρθρο V της OUG 25/2021:

«Οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στο πλαίσιο των οποίων οι οικονομικοί φορείς έχουν υποβάλει προσφορές κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας πράξης νομοθετικού περιεχομένου διέπονται από τη νομοθεσία που ίσχυε κατά την ημερομηνία έναρξης των διαδικασιών αυτών.»

18 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο jj, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, όπως τροποποιήθηκε με την OUG 25/2021, ορίζει ότι ως «οικονομικός φορέας» νοείται «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, ή ομάδα ή ένωση αυτών των προσώπων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων που αποτελούνται από δύο ή περισσότερους τέτοιους φορείς, που προσφέρει νομίμως στην αγορά εκτέλεση εργασιών, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών και είναι εγκατεστημένο/η σε:

i) κράτος μέλος της [Ένωσης]·

ii) κράτος μέλος του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ)·

iii) τρίτη χώρα που έχει κυρώσει [τη ΣΔΣ], εφόσον η δημόσια σύμβαση που συνάπτεται εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των παραρτημάτων 1, 2, 4 και 5, 6 και 7 του προσαρτήματος I της ΣΔΣ·

iv) τρίτη χώρα που είναι υπό ένταξη στην [Ένωση]·

v) τρίτη χώρα που δεν εμπίπτει στο σημείο iii, αλλά έχει υπογράψει άλλες διεθνείς συμφωνίες που υποχρεώνουν την [Ένωση] να παρέχει ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων».

19 Το άρθρο 49 του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, όπως τροποποιήθηκε με την OUG 25/2021, ορίζει τα εξής:

«1. Οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και να ενεργούν με διαφανή και αναλογικό τρόπο.

2. Εφόσον τούτο προβλέπεται από τα παραρτήματα 1, 2, 4 και 5, 6 και 7 του προσαρτήματος I […] της ΣΔΣ καθώς και από τις λοιπές διεθνείς συμφωνίες από τις οποίες δεσμεύεται η [Ένωση], οι αναθέτουσες αρχές επιφυλάσσουν για τα έργα, τις προμήθειες, τις υπηρεσίες και τους οικονομικούς φορείς των χωρών που έχουν υπογράψει τις εν λόγω συμφωνίες μεταχείριση εξίσου ευνοϊκή με εκείνη που επιφυλάσσουν για τα έργα, τις προμήθειες, τις υπηρεσίες και τους οικονομικούς φορείς της [Ένωσης].»

20 Το άρθρο 53, παράγραφος 1bis, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, όπως τροποποιήθηκε με την OUG 25/2021, προβλέπει τα εξής:

«Η αναθέτουσα αρχή αποκλείει από τη διαδικασία σύναψης σύμβασης κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει την ιδιότητα μεμονωμένου προσφέροντος, ένωσης προσφερόντων, υποψηφίου, τρίτου εγγυητή ή υπεργολάβου και το οποίο δεν εμπίπτει στον ορισμό του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο jj […]».

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

21 Στις 3 Απριλίου 2020 η ARF προκήρυξε ανοικτό διαγωνισμό για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης με αντικείμενο την «αγορά 20 νέων υπεραστικών ηλεκτρικών αμαξοστοιχιών, ονομαζόμενων RE-IR, καθώς και την αγορά των υπηρεσιών συντήρησης και επισκευής που απαιτούνται για τη λειτουργία των αμαξοστοιχιών αυτών».

22 Στις 19 Απριλίου 2021 δύο οικονομικοί φορείς, ήτοι η κοινοπραξία και η Alstom Ferroviaria, υπέβαλαν προσφορές.

23 Στις 2 Νοεμβρίου 2021 η ARF δημοσίευσε την τελική έκθεση της διαδικασίας σύναψης της επίμαχης δημόσιας σύμβασης, με την οποία απέκλεισε την κοινοπραξία και ανέθεσε τη σύμβαση στην Alstom Ferroviaria. Ο λόγος αποκλεισμού ήταν ότι η επικεφαλής της κοινοπραξίας, δηλαδή η CRRC Qingdao Sifang, δεν ενέπιπτε στην έννοια του «οικονομικού φορέα», κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο jj, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, όπως τροποποιήθηκε με την OUG 25/2021, δεδομένου ότι η καταστατική της έδρα βρίσκεται στην Κίνα.

24 Η κοινοπραξία έβαλε κατά του αποκλεισμού της προσφεύγοντας, στις 11 Νοεμβρίου 2021, ενώπιον του Consiliul Național de Soluționare a Contestațiilor (εθνικού συμβουλίου για την επίλυση των διαφορών, Ρουμανία, στο εξής: CNSC). Στο πλαίσιο της εν λόγω προσφυγής, η κοινοπραξία υποστήριξε ότι ο αποκλεισμός της, ο οποίος βασίζεται στην αναδρομική εφαρμογή της OUG 25/2021, αντιβαίνει στο Ρουμανικό Σύνταγμα και στο δίκαιο της Ένωσης.

25 Με απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 2022, το CNSC απέρριψε την προσφυγή αυτή για τους ακόλουθους λόγους.

26 Πρώτον, το όργανο αυτό επισήμανε ότι η Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας δεν πληροί καμία από τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο jj, σημεία i έως v, του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων, όπως τροποποιήθηκε με την OUG 25/2021.

27 Δεύτερον, το CNSC διαπίστωσε ότι η κοινοπραξία είχε υποβάλει την προσφορά της στις 19 Απριλίου 2021, ήτοι μετά την έναρξη ισχύος, στις 5 Απριλίου 2021, της OUG 25/2021.

28 Τρίτον, το ανωτέρω όργανο υπογράμμισε ότι, σύμφωνα με το άρθρο V της OUG 25/2021, μόνον οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο των οποίων οι οικονομικοί φορείς είχαν υποβάλει προσφορές πριν από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της εν λόγω πράξης νομοθετικού περιεχομένου διέπονται από τη νομοθεσία που ίσχυε κατά την ημερομηνία έναρξης των διαδικασιών αυτών. Αντιθέτως, οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο των οποίων ουδεμία προσφορά είχε υποβληθεί έως τις 5 Απριλίου 2021, ημερομηνία έναρξης ισχύος της OUG 25/2021, διέπονται από την εν λόγω OUG.

29 Στις 14 Φεβρουαρίου 2022 η κοινοπραξία προσέβαλε την απόφαση του CNSC ενώπιον του Curtea de Apel București (εφετείου Βουκουρεστίου, Ρουμανία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου.

30 Στο πλαίσιο αυτό, η κοινοπραξία υποστήριξε ότι η τροποποίηση των κανόνων διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής, συνιστά παραβίαση πλειόνων αρχών του δικαίου της Ένωσης, ιδίως δε της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της αρχής της ασφάλειας δικαίου, της αρχής της μη αναδρομικότητας, της αρχής της διαφάνειας και της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

31 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η OUG 25/2021 τροποποίησε το νομικό πλαίσιο που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις και επαναπροσδιόρισε ορισμένους γενικούς κανόνες συμμετοχής στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με το άρθρο 25 της οδηγίας 2014/24, το οποίο προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών να εξασφαλίζουν ίση μεταχείριση, σε σχέση με τους οικονομικούς φορείς των κρατών μελών, μόνο για τους οικονομικούς φορείς των τρίτων χωρών που έχουν υπογράψει τις συμφωνίες στις οποίες αναφέρεται η διάταξη αυτή.

32 Κατά το εν λόγω δικαστήριο, στο προοίμιο της OUG 25/2021 η Ρουμανική Κυβέρνηση μνημονεύει την τάση που παρατηρήθηκε κατά τα προηγούμενα έτη, στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, για αύξηση του αριθμού των προσφερόντων από τρίτες χώρες, οι οποίοι

παρέχουν λιγότερα εχέγγυα όσον αφορά την τήρηση ορισμένων απαιτήσεων, όπως είναι τα πιστοποιημένα πρότυπα ποιότητας, τα περιβαλλοντικά πρότυπα και τα πρότυπα βιώσιμης ανάπτυξης, οι απαιτήσεις σχετικά με τις συνθήκες εργασίας και την κοινωνική προστασία καθώς και οι πολιτικές ανταγωνισμού.

33 Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι το άρθρο 25 της οδηγίας 2014/24 δεν διακρίνει, όσον αφορά τη μεταχείριση των οικονομικών φορέων που μνημονεύονται στη διάταξη αυτήν, ανάλογα με το χρονικό σημείο κατά το οποίο οι εν λόγω φορείς υπέβαλαν τις προσφορές τους στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων στις οποίες συμμετέχουν.

34 Το ανωτέρω δικαστήριο διερωτάται κατά πόσον διασφαλίζεται η τήρηση, αφενός, των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, όπως κατοχυρώνονται στο δίκαιο της Ένωσης, καθώς και, αφετέρου, των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αναλογικότητας, οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 13, και το άρθρο 49 της ίδιας οδηγίας, σε περίπτωση αποκλεισμού ενός προσφέροντος βάσει κανονιστικής πράξης η οποία έχει ισχύ νόμου και με την οποία τροποποιήθηκε, μετά τη δημοσίευση της προκήρυξης του διαγωνισμού, ο ορισμός της έννοιας του «οικονομικού φορέα» στο εθνικό δίκαιο.

35 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Curtea de Apel București (εφετείο Βουκουρεστίου) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αντιτίθενται οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης σε εθνική νομοθεσία η οποία μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 25 της [οδηγίας 2014/24], από τις 5 Απριλίου 2021, και προβλέπει ότι οι οικονομικοί φορείς που δεν εμπίπτουν σε αυτές τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης μπορούν να εξακολουθήσουν να συμμετέχουν σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων μόνον εφόσον έχουν υποβάλει προσφορές πριν από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της εν λόγω νομοθετικής τροποποίησης;

2) Απαγορεύουν οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αναλογικότητας, για τις οποίες γίνεται λόγος στο άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 13, και το άρθρο 49 της οδηγίας αυτής, τον αποκλεισμό προσφέροντος βάσει κανονιστικής πράξεως με ισχύ νόμου εκδοθείσας από την κυβέρνηση του κράτους μέλους, η οποία θεσπίζει νέο κανόνα με τον οποίο τροποποιείται ο ορισμός του οικονομικού φορέα, μετά τη δημοσίευση της προκήρυξης διαγωνισμού στον οποίο συμμετέχει ο εν λόγω προσφέρων;»

Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

36 Με απόφαση του προέδρου του τετάρτου τμήματος της 28ης Σεπτεμβρίου 2023, η διαδικασία στην υπό κρίση υπόθεση ανεστάλη, δυνάμει του άρθρου 55 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, μέχρι την έκδοση της απόφασης στην υπόθεση C-652/22, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret.

37 Στις 23 Οκτωβρίου 2024, μετά την έκδοση της απόφασης της 22ας Οκτωβρίου 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), η διαδικασία συνεχίστηκε.

Επί της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου

38 Η ARF και η Alstom Ferroviaria υποστηρίζουν ότι το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να εξετάσει τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα, δεδομένου ότι αυτά στην πραγματικότητα δεν αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, αλλά την ερμηνεία κανόνων του εθνικού δικαίου και την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, πράγμα που εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου.

39 Υπενθυμίζεται ότι, δυνάμει του άρθρου 19, παράγραφος 3, στοιχείο β', ΣΕΕ και του άρθρου 267, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαίνεται προδικαστικώς, μεταξύ άλλων, επί της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης.

40 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία διατάξεων και αρχών του δικαίου της Ένωσης.

41 Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να απαντήσει στα ερωτήματα αυτά.

Επί του παραδεκτού των προδικαστικών ερωτημάτων

42 Η ARF και η Alstom Ferroviaria υποστηρίζουν ότι τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα είναι απαράδεκτα, διότι δεν είναι λυσιτελή για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης. Επ' αυτού, η ARF παρατηρεί ότι η CRRC Qingdao Sifang, η οποία αποκλείστηκε από τη διαδικασία σύναψης της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης δημόσιας σύμβασης, είναι εγκατεστημένη στο έδαφος της Λαϊκής Δημοκρατίας της Κίνας, η οποία δεν έχει συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία που να εξασφαλίζει την ισότιμη και αμοιβαία πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις. Επομένως, κατά την άποψή της, η ανωτέρω εταιρία δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24.

43 Κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων την οποία καθιερώνει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, εναπόκειται αποκλειστικώς στο εθνικό δικαστήριο, το οποίο έχει επιληφθεί της διαφοράς και φέρει την ευθύνη της δικαστικής απόφασης που πρόκειται να εκδοθεί, να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της υπόθεσης, τόσο την αναγκαιότητα της προδικαστικής απόφασης για την έκδοση της δικής του απόφασης όσο και το λυσιτελές των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο. Κατά συνέπεια, εφόσον τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, το Δικαστήριο υποχρεούται κατ' αρχήν να απαντήσει. Επομένως, για τα ερωτήματα που αφορούν το δίκαιο της Ένωσης συντρέχει τεκμήριο λυσιτέλειας. Το Δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να αποφανθεί επί προδικαστικού ερωτήματος που έχει υποβάλει εθνικό δικαστήριο μόνον όταν είναι πρόδηλο ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το πρόβλημα είναι υποθετικής φύσεως ή, ακόμη, όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί [απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2025, Banco de Santander (Εκπροσώπηση μεμονωμένων καταναλωτών), C-346/23, EU:C:2025:13, σκέψη 34 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

44 Εν προκειμένω, δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες το Δικαστήριο θα μπορούσε να αρνηθεί να αποφανθεί επί των υποβληθέντων προδικαστικών ερωτημάτων.

45 Πράγματι, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται στον αποκλεισμό της κοινοπραξίας από τη διαδικασία σύναψης της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης δημόσιας σύμβασης, κατ' εφαρμογήν εθνικής νομοθεσίας με την οποία τροποποιήθηκε η έννοια του «οικονομικού φορέα» ενόψει της μεταφοράς του άρθρου 25 της οδηγίας 2014/24 στο εσωτερικό δίκαιο. Υπό τις περιστάσεις αυτές, δεν προκύπτει ότι η ζητούμενη ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης προδήλως δεν έχει σχέση με το υποστατό ή με το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης ή ότι το πρόβλημα που τίθεται είναι υποθετικής φύσεως.

46 Βεβαίως, από τις σκέψεις 45, 51 και 67 της απόφασης της 22ας Οκτωβρίου 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), συνάγεται ότι, σε περίπτωση συμμετοχής, σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης εντός της Ένωσης, οικονομικού φορέα τρίτης χώρας η οποία δεν έχει συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία που να εξασφαλίζει την ισότιμη και αμοιβαία πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις, ο οικονομικός αυτός φορέας δεν δύναται να επικαλεστεί τους κανόνες περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων που περιέχονται στη νομοθεσία της Ένωσης, όπως το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24. Δεδομένου ότι οι κανόνες περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων που περιέχονται στις οδηγίες αυτές δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστούν στην προσφορά που υποβάλλει ο οικονομικός φορέας μιας τέτοιας τρίτης χώρας, η ερμηνεία τους δεν μπορεί να είναι λυσιτελής για την επίλυση διαφοράς στο πλαίσιο δίκης την οποία κίνησε ο εν λόγω οικονομικός φορέας προκειμένου να αμφισβητήσει τον τρόπο με τον οποίο φέρονται να εφαρμόστηκαν οι κανόνες αυτοί στην επίμαχη διαδικασία σύναψης σύμβασης. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο τέτοιας διαφοράς, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως με την οποία το αιτούν δικαστήριο ζητεί μια τέτοια ερμηνεία είναι απαράδεκτη.

47 Ωστόσο, όταν, όπως εν προκειμένω, η διαφορά αφορά το ζήτημα των λεπτομερών κανόνων βάσει των οποίων ένας οικονομικός φορέας τρίτης χώρας η οποία δεν έχει συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία που να εξασφαλίζει την ισότιμη και αμοιβαία πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις μπορεί να αποκλειστεί από διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης εντός της Ένωσης, η υποβολή αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως για την ερμηνεία διατάξεων ή αρχών του δικαίου της Ένωσης οι οποίες ενδέχεται, κατά το αιτούν δικαστήριο, να ρυθμίζουν το ζήτημα αυτό μπορεί να είναι λυσιτελής για την επίλυση της διαφοράς που έχει αχθεί ενώπιόν του.

48 Επομένως, τα προδικαστικά ερωτήματα που υποβλήθηκαν στην υπό κρίση υπόθεση είναι παραδεκτά.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

49 Με τα προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία πρέπει να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου, καθώς και το άρθρο 18, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 13, και το άρθρο 49 της οδηγίας 2014/24, έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται στον αποκλεισμό οικονομικού φορέα τρίτης χώρας, η οποία δεν έχει συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία μνημονευόμενη στο άρθρο 25 της οδηγίας αυτής, από διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης διοργανωθείσα σε κράτος μέλος, βάσει εθνικής νομοθεσίας η οποία τέθηκε σε ισχύ μετά τη δημοσίευση της προκήρυξης του σχετικού διαγωνισμού, αλλά πριν ο εν λόγω οικονομικός φορέας υποβάλει την προσφορά του.

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

50 Προκαταρκτικώς, επισημαίνεται ότι, λαμβανομένου υπόψη του αντικειμένου της διαδικασίας σύναψης της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης δημόσιας σύμβασης, ήτοι της απόκτησης αμαξοστοιχιών για σιδηροδρομικές μεταφορές καθώς και υπηρεσιών συντήρησης και επισκευής, η διαδικασία αυτή ενδέχεται να εμπίπτει όχι στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24, στην οποία αναφέρεται η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, αλλά στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/25.

51 Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας 2014/24, το πεδίο εφαρμογής της δεν καλύπτει τις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα των υπηρεσιών μεταφορών, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 11 της οδηγίας 2014/25 (απόφαση της 1ης Αυγούστου 2022, Roma Multiservizi και Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, σκέψη 64).

52 Το άρθρο 11 της οδηγίας 2014/25, το οποίο φέρει τον τίτλο «Υπηρεσίες μεταφορών», διευκρινίζει στο πρώτο εδάφιο ότι η οδηγία αυτή εφαρμόζεται στις δραστηριότητες που αποσκοπούν στην παροχή ή τη λειτουργία δικτύων που παρέχουν υπηρεσίες στο κοινό, μεταξύ άλλων, στον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών. Κατά το δεύτερο εδάφιο του εν λόγω άρθρου, υφίσταται δίκτυο όταν η υπηρεσία μεταφοράς παρέχεται με όρους που ορίζονται από την αρμόδια αρχή κράτους μέλους, όπως είναι οι όροι που αφορούν τα δρομολόγια, τη διαθέσιμη μεταφορική ικανότητα ή τη συχνότητα παροχής της υπηρεσίας.

53 Εν προκειμένω, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να κρίνει αν η διαδικασία σύναψης της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης δημόσιας σύμβασης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/25 δυνάμει του άρθρου 11 της οδηγίας αυτής, με αποτέλεσμα η εν λόγω διαδικασία να μην εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24, σύμφωνα με το άρθρο 7 της τελευταίας αυτής οδηγίας.

54 Τούτου λεχθέντος, το άρθρο 25 της οδηγίας 2014/24 έχει διατύπωση αντίστοιχη με εκείνη του άρθρου 43 της οδηγίας 2014/25.

55 Ως εκ τούτου, το γεγονός ότι η ανωτέρω διαδικασία ενδέχεται να μην εμπίπτει στην οδηγία 2014/24, αλλά στην οδηγία 2014/25, δεν μπορεί να επηρεάσει την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων. Πράγματι, η εξέταση αυτή, η οποία θα πραγματοποιηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 25 της οδηγίας 2014/24, πρέπει να θεωρηθεί ως πραγματοποιούμενη και υπό το πρίσμα του άρθρου 43 της οδηγίας 2014/25, σε περίπτωση που το αιτούν δικαστήριο αποφασίσει ότι η διαδικασία σύναψης της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης δημόσιας σύμβασης εμπίπτει στην τελευταία αυτή οδηγία.

Επί της ουσίας

56 Η Ένωση δεσμεύεται, έναντι ορισμένων τρίτων χωρών, από διεθνείς συμφωνίες, μεταξύ άλλων από τη ΣΔΣ, οι οποίες εξασφαλίζουν, σε αμοιβαία και ισότιμη βάση, την πρόσβαση των οικονομικών φορέων της Ένωσης στις δημόσιες συμβάσεις εντός των εν λόγω τρίτων χωρών και την πρόσβαση των οικονομικών φορέων των εν λόγω τρίτων χωρών στις δημόσιες συμβάσεις εντός της Ένωσης. Το άρθρο 25 της οδηγίας 2014/24 απηχεί τις εν λόγω διεθνείς δεσμεύσεις της Ένωσης ορίζοντας ότι, στον βαθμό που αυτό προβλέπεται από τη ΣΔΣ ή από άλλες διεθνείς συμφωνίες από τις οποίες δεσμεύεται η Ένωση, οι αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών οφείλουν να επιφυλάσσουν στους οικονομικούς φορείς των τρίτων χωρών οι οποίες είναι συμβαλλόμενα μέρη σε μια τέτοια

συμφωνία μεταχείριση εξίσου ευνοϊκή με αυτήν που επιφυλάσσουν στους οικονομικούς φορείς της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, σκέψεις 41 και 42).

57 Άλλες τρίτες χώρες δεν έχουν συνάψει μέχρι στιγμής τέτοια διεθνή συμφωνία με την Ένωση. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται και η Λαϊκή Δημοκρατία της Κίνας.

58 Το δικαίωμα που παρέχει το άρθρο 27, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24 σε «κάθε ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα» να υποβάλει προσφορά κατόπιν προκήρυξης διαγωνισμού στο πλαίσιο ανοικτής διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης εντός της Ένωσης δεν εκτείνεται στους οικονομικούς φορείς των εν λόγω τρίτων χωρών οι οποίες δεν έχουν συνάψει τέτοια διεθνή συμφωνία με την Ένωση. Τυχόν διαφορετική ερμηνεία της διάταξης αυτής κατά τρόπον ώστε να διευρύνεται απεριόριστα το προσωπικό πεδίο εφαρμογής της ανωτέρω οδηγίας θα ισοδυναμούσε, όπως επισήμανε κατ' ουσίαν ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 65 έως 73 των προτάσεών του, με το να εξασφαλίζεται στους οικονομικούς φορείς των εν λόγω τρίτων χωρών ισότιμη πρόσβαση στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων εντός της Ένωσης. Τούτο θα είχε ως αποτέλεσμα να τους αναγνωρίζεται δικαίωμα σε εξίσου ευνοϊκή μεταχείριση κατά παράβαση του άρθρου 25 της οδηγίας, το οποίο παρέχει το δικαίωμα αυτό μόνο στους οικονομικούς φορείς τρίτων χωρών οι οποίες έχουν συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία όπως αυτές που μνημονεύονται στο εν λόγω άρθρο (πρβλ. απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, σκέψεις 46 και 47).

59 Επομένως, η οδηγία 2014/24 πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι η πρόσβαση των οικονομικών φορέων των μνημονευόμενων στη σκέψη 57 της παρούσας απόφασης τρίτων χωρών στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων εντός της Ένωσης δεν είναι εξασφαλισμένη. Τούτο συνεπάγεται ότι είναι δυνατόν είτε να αποκλειστούν οι συγκεκριμένοι φορείς από τις εν λόγω διαδικασίες είτε να τους επιτραπεί να συμμετάσχουν σε αυτές χωρίς όμως να μπορούν να επικαλεστούν την οδηγία αυτή και να απαιτήσουν να τύχει η προσφορά τους ίσης μεταχείρισης σε σχέση με τις προσφορές που υπέβαλαν οι προσφέροντες των κρατών μελών και οι προσφέροντες των τρίτων χωρών τους οποίους αφορά το άρθρο 25 της οδηγίας (πρβλ. απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, σκέψεις 45 και 47).

60 Κάθε πράξη γενικής ισχύος που αποσκοπεί ειδικώς στον καθορισμό των εν λόγω λεπτομερών κανόνων περί αποκλεισμού ή πρόσβασης των οικονομικών φορέων τρίτης χώρας εμπίπτει στην κατ' άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε', ΣΛΕΕ αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής. Τούτο ισχύει για τις πράξεις οι οποίες, ελλείψει συμφωνίας συναφθείσας μεταξύ της Ένωσης και τρίτης χώρας, καθορίζουν μονομερώς εάν και, κατά περίπτωση, με ποιον τρόπο οι οικονομικοί φορείς της εν λόγω τρίτης χώρας μπορούν να συμμετέχουν στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων εντός της Ένωσης. Πράγματι, όπως και οι ανωτέρω συμφωνίες, οι μονομερείς αυτές πράξεις έχουν ευθείες και άμεσες συνέπειες επί του εμπορίου αγαθών και υπηρεσιών μεταξύ της τρίτης χώρας και της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, σκέψη 57).

61 Επομένως, μόνον η Ένωση είναι αρμόδια να εκδίδει πράξη γενικής ισχύος όσον αφορά την πρόσβαση, στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων στο εσωτερικό της, των οικονομικών φορέων τρίτης χώρας η οποία δεν έχει συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία που να εξασφαλίζει την ισότιμη και αμοιβαία πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις, είτε θεσπίζοντας καθεστώς εξασφαλισμένης πρόσβασης στις διαδικασίες αυτές για τους εν λόγω οικονομικούς

φορείς είτε θεσπίζοντας καθεστώς το οποίο αποκλείει τους εν λόγω οικονομικούς φορείς ή το οποίο προβλέπει προσαρμογή του αποτελέσματος που θα προκύψει από τη σύγκριση των προσφορών τους με τις προσφορές άλλων οικονομικών φορέων (απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, σκέψη 61).

62 Συγκεκριμένα, δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, στους τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης μόνον η Ένωση δύναται να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις, ενώ τα κράτη μέλη έχουν την εν λόγω δυνατότητα μόνον εάν εξουσιοδοτούνται προς τούτο από την Ένωση ή μόνο για να εφαρμόσουν τις πράξεις της Ένωσης. Η Ένωση, όμως, δεν έχει εξουσιοδοτήσει τα κράτη μέλη να νομοθετούν ή να εκδίδουν νομικά δεσμευτικές πράξεις όσον αφορά την πρόσβαση στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων των οικονομικών φορέων τρίτης χώρας η οποία δεν έχει συνάψει διεθνή συμφωνία με την Ένωση. Επίσης, η Ένωση δεν έχει εκδώσει μέχρι σήμερα τέτοιου είδους πράξεις τις οποίες θα μπορούσαν να εφαρμόσουν τα κράτη μέλη (απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, σκέψη 62).

63 Ελλείψει πράξεων που να έχουν εκδοθεί από την Ένωση, εναπόκειται στην αναθέτουσα αρχή να εκτιμήσει εάν πρέπει να γίνει δεκτή η συμμετοχή σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης των οικονομικών φορέων τρίτης χώρας η οποία δεν έχει συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία που να εξασφαλίζει την ισότιμη και αμοιβαία πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις και, σε περίπτωση που αποφασίσει να τους επιτρέψει να συμμετάσχουν, εάν πρέπει να προβλεφθεί προσαρμογή του αποτελέσματος που θα προκύψει από τη σύγκριση μεταξύ των υποβαλλόμενων από τους εν λόγω φορείς προσφορών και εκείνων που υποβάλλονται από άλλους φορείς (απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, σκέψη 63).

64 Εν προκειμένω, δεν υπήρχε διάταξη του δικαίου της Ένωσης που να επέβαλλε να γίνονται δεκτοί στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων ή να αποκλείονται από αυτές οι οικονομικοί φορείς τρίτης χώρας η οποία δεν έχει συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία που να εξασφαλίζει την ισότιμη και αμοιβαία πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις. Λαμβανομένων υπόψη των κανόνων οι οποίοι υπομνήσθηκαν στις σκέψεις 60 έως 62 της παρούσας απόφασης και κατά τους οποίους, ελλείψει εξουσιοδότησης από την Ένωση ή πράξης της Ένωσης που να μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή, απαγορεύεται στα κράτη μέλη να νομοθετούν στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής, η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνική νομοθεσία που επέβαλλε στην αναθέτουσα αρχή να αποκλείει τους εν λόγω οικονομικούς φορείς δεν μπορούσε να εφαρμοστεί. Εναπέκειτο στην αναθέτουσα αρχή να αποφασίσει, υπό τις συνθήκες που εκτίθενται στην προηγούμενη σκέψη της παρούσας απόφασης, αν έπρεπε να γίνει δεκτή ή να αποκλειστεί η κοινοπραξία.

65 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι η εν λόγω εθνική νομοθεσία τέθηκε σε ισχύ μετά τη δημοσίευση της προκήρυξης του σχετικού διαγωνισμού, αλλά πριν ο Κινέζος οικονομικός φορέας υποβάλει την προσφορά του.

66 Υπογραμμίζεται εξάλλου ότι, δεδομένου ότι οι οικονομικοί φορείς τρίτων χωρών οι οποίες δεν έχουν συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία που να εξασφαλίζει την ισότιμη και αμοιβαία πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις δεν δικαιούνται να τύχουν εξίσου ευνοϊκής μεταχείρισης δυνάμει του άρθρου 25 της οδηγίας 2014/24, η αναθέτουσα αρχή έχει την ευχέρεια να καθορίζει, στα έγγραφα της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, κανόνες μεταχείρισης οι οποίοι να αντανακλούν την αντικειμενική διαφορά μεταξύ, αφενός, της νομικής κατάστασης των φορέων

αυτών και, αφετέρου, της νομικής κατάστασης των οικονομικών φορέων της Ένωσης και των τρίτων χωρών οι οποίες έχουν συνάψει με την Ένωση μια τέτοια συμφωνία, κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου 25. Μολονότι είναι εύλογο να πρέπει οι ανωτέρω κανόνες μεταχείρισης να συνάδουν με ορισμένες αρχές και απαιτήσεις, όπως είναι οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η προσφυγή η οποία βάλλει κατά της παραβίασης τέτοιων αρχών από την αναθέτουσα αρχή μπορεί να εξεταστεί μόνον υπό το πρίσμα του εθνικού δικαίου και όχι υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης (πρβλ. απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, σκέψεις 64 και 66).

67 Κατόπιν όλων των ανωτέρω, στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, ΣΛΕΕ, το οποίο απονέμει στην Ένωση αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, έχει την έννοια ότι, ελλείψει πράξης της Ένωσης που να επιβάλλει ή να απαγορεύει την πρόσβαση στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων των οικονομικών φορέων τρίτης χώρας η οποία δεν έχει συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία κατά την έννοια του άρθρου 25 της οδηγίας 2014/24, δεν επιτρέπει σε αναθέτουσα αρχή κράτους μέλους να αποκλείσει οικονομικό φορέα τέτοιας τρίτης χώρας βάσει νομοθετικής πράξης την οποία το εν λόγω κράτος μέλος εξέδωσε χωρίς να έχει εξουσιοδοτηθεί προς τούτο από την Ένωση, το δε γεγονός ότι η νομοθετική αυτή πράξη τέθηκε σε ισχύ μετά τη δημοσίευση της προκήρυξης του σχετικού διαγωνισμού δεν ασκεί συναφώς επιρροή.

Επί των δικαστικών εξόδων

68 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ’ αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφαίνεται:

Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, ΣΛΕΕ, το οποίο απονέμει στην Ένωση αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ,

έχει την έννοια ότι:

ελλείψει πράξης της Ένωσης που να επιβάλλει ή να απαγορεύει την πρόσβαση στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων των οικονομικών φορέων τρίτης χώρας η οποία δεν έχει συνάψει με την Ένωση διεθνή συμφωνία κατά την έννοια του άρθρου 25 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, δεν επιτρέπει σε αναθέτουσα αρχή κράτους μέλους να αποκλείσει οικονομικό φορέα τέτοιας τρίτης χώρας βάσει νομοθετικής πράξης την οποία το εν λόγω κράτος μέλος εξέδωσε χωρίς να έχει εξουσιοδοτηθεί προς τούτο από την Ένωση, το δε γεγονός ότι η νομοθετική αυτή πράξη τέθηκε σε ισχύ μετά τη δημοσίευση της προκήρυξης του σχετικού διαγωνισμού δεν ασκεί συναφώς επιρροή.

(υπογραφές)