ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δέκατο τμήμα)

της 8ης Δεκεμβρίου 2022 *

«Προδικαστική παραπομπή – Δημόσιες συμβάσεις – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Άρθρο 18, παράγραφος 1 – Αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αναλογικότητας – Απόφαση ανάκλησης προκήρυξης διαγωνισμού – Προσφορές υποβληθείσες χωριστά από δύο προσφέροντες που ανήκουν στον ίδιο οικονομικό φορέα, οι οποίες αποτελούν τις δύο πλέον συμφέρουσες από οικονομική άποψη προσφορές – Άρνηση του αναδόχου να υπογράψει τη σύμβαση – Απόφαση της αναθέτουσας αρχής να απορρίψει την προσφορά του επόμενου προσφέροντος, να περατώσει τη διαδικασία και να προκηρύξει νέο διαγωνισμό»

Στην υπόθεση C-769/21,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Administratīvā rajona tiesa (διοικητικό πρωτοδικείο, Λεττονία) με απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2021, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 13 Δεκεμβρίου 2021, στο πλαίσιο της δίκης

AAS «BTA Baltic Insurance Company»

κατά

Iepirkumu uzraudzības birojs,

Tieslietu ministrija,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δέκατο τμήμα),

συγκείμενο από τους E. Regan (εισηγητή), πρόεδρο του πέμπτου τμήματος, προεδρεύοντα του δεκάτου τμήματος, I. Jarukaitis και Z. Csehi, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. Pitruzzella

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η AAS «BTA Baltic Insurance Company», εκπροσωπούμενη από τον M. Brizgo, advokāts,

* Γλώσσα διαδικασίας: η λεττονική.

– η Λεττονική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις J. Davidoviča και K. Pommere,

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

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 18, παράγραφος 1, 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).

2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, της AAS BTA Baltic Insurance Company (στο εξής: Baltic) και, αφετέρου, του Tieslietu ministrija (Υπουργείου Δικαιοσύνης, Λεττονία) και της Iepirkumu uzraudzības birojs (υπηρεσίας εποπτείας δημοσίων συμβάσεων, Λεττονία) σχετικά με απόφαση περάτωσης διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης για την παροχή υπηρεσιών ασφάλισης ασθενείας.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων», προβλέπει στην παράγραφό του 1 τα εξής:

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

[…]»

4 Το άρθρο 55 της οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ενημέρωση των υποψηφίων και των προσφερόντων», προβλέπει στην παράγραφό του 1 τα εξής:

«Οι αναθέτουσες αρχές ενημερώνουν, το συντομότερο δυνατόν, όλους τους υποψηφίους και τους προσφέροντες για τις αποφάσεις που λαμβάνονται σχετικά με τη σύναψη συμφωνίας-πλαισίου, την ανάθεση σύμβασης ή την αποδοχή σε ένα δυναμικό σύστημα αγορών, συμπεριλαμβανομένων των λόγων για τους οποίους αποφάσισαν να μη συνάψουν συμφωνία-πλαίσιο, να μην αναθέσουν σύμβαση για την οποία προκηρύχθηκε διαγωνισμός, να αρχίσουν νέα διαδικασία ή να μην θέσουν σε εφαρμογή δυναμικό σύστημα αγορών.»

Το λεττονικό δίκαιο

5 Το άρθρο 2 του Publisko iepirkumu likums (νόμου περί δημοσίων συμβάσεων), της 15ης Δεκεμβρίου 2016 (*Latvijas Vēstnesis*, 2016, αριθ. 254), έχει ως εξής:

«Σκοπός του παρόντος νόμου είναι η διασφάλιση:

1) της διαφάνειας των αγορών·

2) του ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ των προμηθευτών καθώς και της ίσης και δίκαιης μεταχείρισή τους·

3) της αποτελεσματικής χρήσης των πόρων της αναθέτουσας αρχής, μειώνοντας κατά το δυνατόν τον κίνδυνο της».

6 Κατά τα σημεία 23 και 24 του Ministru kabineta noteikumi Nr.107 «Iepirkuma procedūru un metu konkursu norises kārtība» (διατάγματος 107 του υπουργικού συμβουλίου, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και διαγωνισμών), της 28ης Φεβρουαρίου 2017 (*Latvijas Vēstnesis*, 2017, αριθ. 45):

«23. Αν ο προσφέρων στον οποίο κατακυρώθηκε η σύμβαση αρνείται να προχωρήσει στη σύναψη της οικείας σύμβασης με την αναθέτουσα αρχή, η επιτροπή διαγωνισμού δύναται να αποφασίσει να αναθέσει τη σύμβαση στον προσφέροντα που υπέβαλε την επόμενη πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά ή να περατώσει τη διαδικασία του διαγωνισμού δίχως να επιλέξει προσφορά. Αν αποφασισθεί η ανάθεση της σύμβασης στον προσφέροντα που υπέβαλε την επόμενη πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, αλλά αυτός αρνείται να προχωρήσει στη σύναψη της οικείας σύμβασης, η επιτροπή διαγωνισμού αποφασίζει την περάτωση της διαδικασίας του διαγωνισμού δίχως να επιλέξει προσφορά.

24. Πριν λάβει την απόφαση ανάθεσης της σύμβασης στον προσφέροντα που υπέβαλε την επόμενη πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, η επιτροπή διαγωνισμού ελέγχει αν πρέπει να θεωρηθεί ότι ο εν λόγω προσφέρων αποτελεί ενιαίο οικονομικό φορέα με τον αρχικώς επιλεγέντα προσφέροντα ο οποίος αρνήθηκε να συνάψει την οικεία σύμβαση με την αναθέτουσα αρχή. Εφόσον παρίσταται ανάγκη, η επιτροπή διαγωνισμού δύναται να ζητήσει από τον επόμενο προσφέροντα να επιβεβαιώσει, προσκομίζοντας, εφόσον χρειάζεται, τα σχετικά αποδεικτικά στοιχεία, ότι δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι εκείνος και ο αρχικώς επιλεγείς προσφέρων αποτελούν ενιαίο οικονομικό φορέα. Αν θεωρηθεί ότι ο επόμενος προσφέρων και ο αρχικώς επιλεγείς προσφέρων αποτελούν ενιαίο οικονομικό φορέα, η επιτροπή διαγωνισμού αποφασίζει την περάτωση της διαδικασίας του διαγωνισμού δίχως να επιλέξει προσφορά.»

Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

7 Το Υπουργείο Δικαιοσύνης προκήρυξε, ως αναθέτουσα αρχή, διαγωνισμό για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης για την παροχή υπηρεσιών ασφάλισης ασθενείας για τους υπαλλήλους του και για τους υπαλλήλους των Valsts zemes dienests (εθνικής υπηρεσίας κτηματολογίου,

Λεττονία), Datu valsts inspekcija (εθνικής αρχής προστασίας δεδομένων, Λεττονία), Maksātnespējas kontroles dienests (υπηρεσίας ελέγχου της αφερεγγυότητας, Λεττονία) και Patenātnespējas kontroles dienests (οργανισμού διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας, Λεττονία).

8 Πολλοί προσφέροντες, μεταξύ των οποίων η Baltic και η Compensa Life Vienna Insurance Group SE Latvijas filiāle (στο εξής: Compensa), υπέβαλαν προσφορές προκειμένου να τους ανατεθεί η εν λόγω δημόσια σύμβαση.

9 Με απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 2020, η επιτροπή διαγωνισμού του Υπουργείου Δικαιοσύνης έκρινε ότι η υποβληθείσα από την Compensa προσφορά ήταν η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Ωστόσο, η εταιρία αυτή αρνήθηκε να συνάψει τη σύμβαση.

10 Με απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2020, η επιτροπή διαγωνισμού επισήμανε ότι η Baltic ήταν ο επόμενος προσφέρων στον οποίο ήταν δυνατό να ανατεθεί η σύμβαση και ζήτησε παράλληλα, βάσει του σημείου 24 του διατάγματος 107, της 28ης Φεβρουαρίου 2017, την προσκόμιση δήλωσης καθώς και στοιχείων προς απόδειξη του ότι δεν έπρεπε να θεωρηθεί ότι η Baltic και η Compensa αποτελούν ενιαίο οικονομικό φορέα.

11 Απαντώντας στο αίτημα αυτό, η Baltic επισήμανε ότι έπρεπε να θεωρηθεί ότι αποτελεί μαζί με την Compensa ενιαίο οικονομικό φορέα, ενώ παράλληλα δήλωσε ότι είχε καταρτίσει την προσφορά της κατά τρόπο ανεξάρτητο και χωρίς να έλθει σε συνεννόηση με την Compensa.

12 Υπό τις συνθήκες αυτές, με απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2020, η επιτροπή διαγωνισμού του Υπουργείου Δικαιοσύνης, στηριζόμενη στο σημείο 23 του διατάγματος 107, της 28ης Φεβρουαρίου 2017, περάτωσε τη διαδικασία σύναψης της δημόσιας σύμβασης.

13 Στις 16 Δεκεμβρίου 2020, το Υπουργείο Δικαιοσύνης προκήρυξε νέα διαδικασία διαγωνισμού.

14 Με απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 2021, η υπηρεσία εποπτείας δημοσίων συμβάσεων, ενώπιον της οποίας η Baltic υπέβαλε ένσταση, επικύρωσε την απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 2020. Επισήμανε ότι το σημείο 24 του διατάγματος 107, της 28ης Φεβρουαρίου 2017, επιβάλλει την υποχρέωση στην αναθέτουσα αρχή, προκειμένου να αποτραπεί το ενδεχόμενο εναρμονισμένης πρακτικής μεταξύ επιχειρήσεων του ίδιου ομίλου μετά την υποβολή προσφορών, να περατώσει τη διαδικασία σύναψης της δημόσιας σύμβασης εφόσον διαπιστώσει ότι πρέπει να θεωρηθεί ότι ο αρχικώς επιλεγείς προσφέρων, ο οποίος αρνήθηκε να συνάψει τη σύμβαση με την αναθέτουσα αρχή, μαζί με τον επόμενο προσφέροντα αποτελούν ενιαίο οικονομικό φορέα. Επιπλέον, κατά την υπηρεσία εποπτείας δημοσίων συμβάσεων, η αναθέτουσα αρχή, σύμφωνα με το σημείο 23 του ίδιου διατάγματος, δικαιούται, σε κάθε περίπτωση, να περατώσει τη διαδικασία σύναψης της δημόσιας σύμβασης αν ο ανάδοχος αρνηθεί να συνάψει τη σύμβαση με την αναθέτουσα αρχή, δεδομένου ότι κανένας άλλος προσφέρων δεν δικαιούται να απαιτήσει την ανακήρυξή του ως αναδόχου.

15 Κατόπιν τούτου, η Baltic άσκησε ενώπιον του Administratīvā rajona tiesa (διοικητικού πρωτοδικείου, Λεττονία), ήτοι του αιτούντος δικαστηρίου, προσφυγή με αίτημα την ακύρωση της απόφασης αυτής.

16 Κατά την Baltic, η αναθέτουσα αρχή όφειλε να αξιολογήσει τις διευκρινίσεις που προσκόμισε η εταιρία αυτή ως προς τη φύση της σχέσης μεταξύ των δύο εταιριών και την κατάρτιση των προσφορών, ώστε να επιτύχει με τον τρόπο αυτό μια δίκαιη στάθμιση όλων των αρχών που κατοχυρώνονται στο άρθρο 2 του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων.

17 Η Baltic υποστηρίζει ότι το τεκμήριο του σημείου 24 του διατάγματος 107, της 28ης Φεβρουαρίου 2017, κατά το οποίο οι επιχειρήσεις του ίδιου ομίλου συντονίζουν τις προσφορές τους με σκοπό τη νόθευση του ανταγωνισμού, είναι δυσανάλογο και αντίθετο προς τις αρχές που διατυπώνονται τόσο στην οδηγία 2014/24 όσο και στην απόφαση της 19ης Μαΐου 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317).

18 Το γεγονός ότι το ποσό της προσφοράς του αρχικώς επιλεγέντος προσφέροντος ήταν υψηλότερο από εκείνο της δικής της προσφοράς αποδεικνύει ότι οι προσφορές δεν ήταν απόρροια συνεννόησης, οπότε η απόσυρση της πρώτης προσφοράς δεν ήταν σε θέση να προσδώσει οποιοδήποτε πλεονέκτημα στις εταιρίες του ομίλου.

19 Η υπηρεσία εποπτείας δημοσίων συμβάσεων εκτιμά ότι η απόφαση της 19ης Μαΐου 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317), αφορά αποκλειστικώς το δικαίωμα των συνδεδεμένων επιχειρήσεων περί συμμετοχής και υποβολής προσφορών σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, δικαίωμα το οποίο δεν περιορίστηκε εν προκειμένω.

20 Κατά την άποψη της υπηρεσίας αυτής, η εν λόγω κατάσταση διαφέρει από εκείνη κατά την οποία η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να περατώσει τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης όταν ο επιλεγείς προσφέρων αρνείται να προχωρήσει σε σύναψη της οικείας σύμβασης. Συγκεκριμένα, στην πρώτη περίπτωση, την οποία αφορά η απόφαση της 19ης Μαΐου 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317), η αναθέτουσα αρχή, αφού απέρριψε τις προσφορές των συνδεδεμένων επιχειρήσεων, επέλεξε άλλη προσφορά και ο διαγωνισμός κατέληξε στη σύναψη σύμβασης, ενώ, στη δεύτερη περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή περάτωσε τη διαδικασία σύναψης της δημόσιας σύμβασης δίχως να επιλέξει προσφορά, με αποτέλεσμα να αποκατασταθεί ο ανταγωνισμός λόγω της παροχής σε όλους τους προσφέροντες της δυνατότητας συμμετοχής τους σε νέα διαδικασία.

21 Το Υπουργείο Δικαιοσύνης υποστηρίζει, εξάλλου, ότι, εν πάση περιπτώσει, το σημείο 23 του διατάγματος 107, της 28ης Φεβρουαρίου 2017, παρέχει στην αναθέτουσα αρχή διακριτική ευχέρεια ως προς τη συνέχιση της διαδικασίας σύναψης της δημόσιας σύμβασης όταν ο ανάδοχος αρνείται να συνάψει την οικεία σύμβαση.

22 Κατά το Administratīvā rajona tiesa (διοικητικό πρωτοδικείο), η έκβαση της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί εξαρτάται από το ζήτημα αν το γεγονός και μόνον, το οποίο δεν αμφισβητείται εν προκειμένω, ότι πρέπει να θεωρηθεί ότι η Baltic και η Compensa αποτελούν ενιαίο οικονομικό φορέα ασκεί επιρροή στο δικαίωμα της αναθέτουσας αρχής να αποφασίσει την περάτωση της διαδικασίας σύναψης της δημόσιας σύμβασης.

23 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι ένα κράτος μέλος διαθέτει, βεβαίως, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά τη θέσπιση της δυνατότητας λήψης απόφασης για την ανάκληση της προκήρυξης διαγωνισμού. Συγκεκριμένα, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, όπως προκύπτει από την απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Croce Amica One Italia (C-440/13, EU:C:2014:2435, σκέψεις 33 έως 35), οι λόγοι ανάκλησης θα μπορούσαν να στηρίζονται, μεταξύ άλλων, σε λόγους που σχετίζονται με την εκτίμηση της σκοπιμότητας, από την άποψη του δημοσίου συμφέροντος, της ολοκλήρωσης της διαδικασίας του διαγωνισμού, λαμβανομένων υπόψη, μεταξύ άλλων, της ενδεχόμενης μεταβολής του οικονομικού πλαισίου ή των πραγματικών περιστατικών ή ακόμη των αναγκών της οικείας αναθέτουσας αρχής.

24 Ωστόσο, εν προκειμένω, από την έκθεση των πραγματικών περιστατικών προκύπτει ότι η αναθέτουσα αρχή, παρά την άρνηση του αναδόχου να συνάψει τη σύμβαση, θέλησε να συνεχίσει τη διαδικασία διαγωνισμού αναθέτοντας τη δημόσια σύμβαση στον προσφέροντα που υπέβαλε

την επόμενη πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Με άλλα λόγια, οι ανάγκες της αναθέτουσας αρχής δεν είχαν μεταβληθεί, όπως άλλωστε επιβεβαιώνει το γεγονός της προκήρυξης νέου διαγωνισμού, η δε επόμενη προσφορά ανταποκρινόταν στις ανάγκες και τις απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής. Εντούτοις, κατ' εφαρμογήν του σημείου 24 του διατάγματος 107, της 28ης Φεβρουαρίου 2017, η αναθέτουσα αρχή περάτωσε τη διαδικασία σύναψης της δημόσιας σύμβασης, με την αιτιολογία ότι έπρεπε να θεωρηθεί ότι οι δύο προσφέροντες αποτελούν ενιαίο οικονομικό φορέα.

25 Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα μιας τέτοιας εθνικής ρύθμισης με τις αρχές του δικαίου της Ένωσης που έχουν εφαρμογή στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

26 Βεβαίως, η ρύθμιση αυτή δεν απαγορεύει σε επιχειρήσεις μεταξύ των οποίων υπάρχει σχέση ελέγχου ή σύνδεσης να συμμετέχουν στην ίδια διαδικασία διαγωνισμού. Επομένως, είναι σύμφωνη με τη νομολογία του Δικαστηρίου που απορρέει, μεταξύ άλλων, από τις αποφάσεις της 19ης Μαΐου 2009, Assitur (C-538/07, EU:C:2009:317, σκέψεις 29 και 30), καθώς και της 8ης Φεβρουαρίου 2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, σκέψεις 34 έως 36), κατά την οποία το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιβάλλει απόλυτη απαγόρευση στις επιχειρήσεις που τελούν μεταξύ τους σε σχέση ελέγχου ή σύνδεσης να συμμετέχουν συγχρόνως και ως ανταγωνιστές στην ίδια διαδικασία διαγωνισμού, χωρίς να τους παρέχεται η δυνατότητα να αποδείξουν τον ανεξάρτητο χαρακτήρα των προσφορών τους, καθώς μια τέτοια ρύθμιση είναι αντίθετη προς το συμφέρον της Ένωσης που έγκειται στη διασφάλιση της συμμετοχής του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού προσφερόντων σε έναν διαγωνισμό.

27 Ωστόσο, από την ίδια νομολογία προκύπτει ότι επιχειρήσεις οι οποίες τελούν σε σχέση ελέγχου ή σύνδεσης μεταξύ τους έχουν το δικαίωμα να τους ανατεθεί η σύμβαση που προκηρύχθηκε στο πλαίσιο του διαγωνισμού στον οποίο μετείχαν. Όμως, το σημείο 24 του διατάγματος 107, της 28ης Φεβρουαρίου 2017, απαγορεύει στην αναθέτουσα αρχή να αναθέσει τη δημόσια σύμβαση στον επόμενο προσφέροντα όταν αυτός μαζί με τον αρχικώς επιλεγέντα προσφέροντα που απέσυρε την προσφορά του αποτελούν ενιαίο οικονομικό φορέα. Επομένως, μια τέτοια ρύθμιση στηρίζεται, κατ' ουσίαν, στο αμάχητο τεκμήριο ότι οι δύο προσφέροντες προέβησαν σε συνεννόηση και ότι ο ανάδοχος απέσυρε την προσφορά του για τον λόγο αυτόν.

28 Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά, ως εκ τούτου, ότι η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης εθνική ρύθμιση, παρά την ευρεία εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη να προβλέπουν τις περιπτώσεις κατά τις οποίες πρέπει να περατωθεί μια διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης όταν οι ανάγκες της αναθέτουσας αρχής δεν έχουν μεταβληθεί και η επόμενη προσφορά ανταποκρίνεται στις ανάγκες και στις απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής, δεν είναι συμβατή με τις αρχές που διατυπώνονται στο άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24 και ιδίως με την υποχρέωση των κρατών μελών να αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις, τηρώντας παράλληλα την αρχή της αναλογικότητας. Το στάδιο της διαδικασίας σύναψης της επίμαχης δημόσιας σύμβασης είναι άνευ σημασίας για την εφαρμογή της μνημονευόμενης στη σκέψη 26 της παρούσας απόφασης νομολογίας του Δικαστηρίου, δεδομένου ότι η νομολογία αυτή έχει εφαρμογή και όταν πρόκειται για απόφαση περάτωσης της διαδικασίας. Επομένως, η εν λόγω ρύθμιση πρέπει να παρέχει στον οικείο προσφέροντα τη δυνατότητα να αποδείξει τον ανεξάρτητο χαρακτήρα της προσφοράς του.

29 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Administratīvā rajona tiesa (διοικητικό πρωτοδικείο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Συνάδει με τις αρχές που εφαρμόζονται στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων και οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας [2014/24], και ειδικότερα με την υποχρέωση των κρατών μελών να αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις, καθώς και με την αρχή της αναλογικότητας, εθνική ρύθμιση η οποία επιβάλλει στην αναθέτουσα αρχή την υποχρέωση περάτωσης της διαδικασίας του διαγωνισμού όταν διαπιστώνεται ότι ο αρχικώς επιλεγείς προσφέρων, ο οποίος αρνήθηκε να συνάψει τη δημόσια σύμβαση με την αναθέτουσα αρχή, πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί ενιαίο οικονομικό φορέα με τον επόμενο προσφέροντα, ο οποίος υπέβαλε προσφορά που ανταποκρίνεται στις ανάγκες και τις απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής;»

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

30 Με το προδικαστικό ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν οι γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, όπως, μεταξύ άλλων, οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας, κατά το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24, έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιβάλλει στην αναθέτουσα αρχή την υποχρέωση να περατώσει διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης όταν, σε περίπτωση απόσυρσης του αρχικώς επιλεγέντος προσφέροντος που υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, ο προσφέρων που υπέβαλε την επόμενη πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποτελεί μαζί με τον αρχικώς επιλεγέντα ενιαίο οικονομικό φορέα.

31 Συναφώς, πρέπει εκ προοιμίου να υπομνησθεί ότι, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, το δίκαιο της Ένωσης δεν απαγορεύει να προβλέπουν τα κράτη μέλη την κατά το άρθρο 55, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24 δυνατότητα λήψης απόφασης ανάκλησης της προκήρυξης διαγωνισμού για λόγους σχετικούς, ιδίως, με την εκτίμηση της σκοπιμότητας, από την άποψη του δημοσίου συμφέροντος, της ολοκλήρωσης της διαδικασίας του διαγωνισμού, λαμβανομένων υπόψη, μεταξύ άλλων, της ενδεχόμενης μεταβολής του οικονομικού πλαισίου ή των πραγματικών περιστατικών ή ακόμη των αναγκών της οικείας αναθέτουσας αρχής ή της έλλειψης επαρκούς ανταγωνισμού, λόγω του ότι, κατά το πέρας της διαδικασίας σύναψης της οικείας σύμβασης, είχε απομείνει ένας μόνο προσφέρων κατάλληλος για την εκτέλεση της εν λόγω σύμβασης (πρβλ. απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Croce Amica One Italia, C-440/13, EU:C:2014:2435, σκέψη 35).

32 Παρά ταύτα, μια τέτοια απόφαση ανάκλησης της προκήρυξης του διαγωνισμού πρέπει να λαμβάνεται σύμφωνα με τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης, ιδίως σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης, όπως οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αναλογικότητας, οι οποίες επίσης αναφέρονται στο άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24 (πρβλ. αποφάσεις της 18ης Ιουνίου 2002, HI, C-92/00, EU:C:2002:379, σκέψεις 42 και 45 έως 47, και της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Croce Amica One Italia, C-440/13, EU:C:2014:2435, σκέψεις 33, 34 και 36).

33 Εν προκειμένω, είναι πρόδηλο ότι εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, επιβάλλοντας στην αναθέτουσα αρχή την υποχρέωση να περατώσει διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης υπό τις περιστάσεις που εκτίθενται στη σκέψη 30 της παρούσας απόφασης, αποσκοπεί στην αποτροπή οποιουδήποτε ενδεχομένου συμπαιγνίας μεταξύ των μετεχόντων

στην ίδια διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης μετά την υποβολή των προσφορών τους και, ως εκ τούτου, στην εγγύηση επαρκούς επιπέδου ανταγωνισμού, προκειμένου να διασφαλιστεί η ίση μεταχείριση των υποψηφίων και η διαφάνεια της διαδικασίας (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, σκέψη 31).

34 Ωστόσο, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, μια τέτοια ρύθμιση δεν πρέπει να βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών αυτών (πρβλ. απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, σκέψη 32 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

35 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι οι κανόνες του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων θεσπίστηκαν στο πλαίσιο της εγκαθίδρυσης μιας εσωτερικής αγοράς εντός της οποίας διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία και καταργούνται οι περιορισμοί του ανταγωνισμού (απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

36 Στο πλαίσιο αυτό, η διασφάλιση της συμμετοχής του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού προσφερόντων σε έναν διαγωνισμό είναι προς το συμφέρον του δικαίου της Ένωσης (απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, σκέψη 34 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

37 Εκ των ανωτέρω συνάγεται, κατά πάγια νομολογία, ότι ο αυτόματος αποκλεισμός υποψηφίων ή προσφερόντων που τελούν σε σχέση ελέγχου ή σύνδεσης με άλλους ανταγωνιστές βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την αποτροπή τυχόν μορφών συμπαιγνίας και, ακολούθως, για τη διασφάλιση της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της υποχρέωσης διαφάνειας. Πράγματι, τέτοιος αυτόματος αποκλεισμός, καθόσον συνιστά αμάχητο τεκμήριο για τη δυνατότητα αμοιβαίας παρέμβασης στις προσφορές που έχουν αντιστοίχως υποβάλει, για την ίδια σύμβαση, επιχειρήσεις που τελούν μεταξύ τους σε σχέση ελέγχου ή σύνδεσης και δεν παρέχει στους εν λόγω υποψήφιους ή προσφέροντες τη δυνατότητα να αποδείξουν ότι έχουν καταρτίσει τις προσφορές τους κατά τρόπο ανεξάρτητο, είναι αντίθετος στο συμφέρον της Ένωσης το οποίο έγκειται στη διασφάλιση της συμμετοχής του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού προσφερόντων σε διαδικασίες διαγωνισμών (απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, σκέψεις 35 και 36 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

38 Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι οι ομάδες επιχειρήσεων μπορούν να έχουν ποικίλες μορφές και ποικίλους στόχους και δεν αποκλείεται οπωσδήποτε το ενδεχόμενο να έχουν οι ελεγχόμενες επιχειρήσεις κάποια αυτονομία κατά την άσκηση της εμπορικής πολιτικής τους και των οικονομικών δραστηριοτήτων τους, ιδίως δε ως προς τη συμμετοχή σε διαγωνισμούς για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Πράγματι, οι σχέσεις μεταξύ των επιχειρήσεων ενός ομίλου ενδέχεται να διέπονται από ειδικές διατάξεις που θα μπορούσαν να διασφαλίζουν τόσο την ανεξαρτησία όσο και την τήρηση του απορρήτου κατά την κατάρτιση των προσφορών που υποβάλλονται ταυτόχρονα από τις εν λόγω επιχειρήσεις στο πλαίσιο του ιδίου διαγωνισμού (απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

39 Επομένως, η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας συνεπάγεται ότι η αναθέτουσα αρχή οφείλει να εξετάσει και να εκτιμήσει τα πραγματικά περιστατικά, προκειμένου να καθοριστεί αν η σχέση μεταξύ των δύο οντοτήτων άσκησε συγκεκριμένη επιρροή στο αντίστοιχο περιεχόμενο των προσφορών που υπέβαλαν στο πλαίσιο της ίδιας διαδικασίας δημόσιου διαγωνισμού, η δε

διαπίστωση τέτοιας επιρροής, υπό οποιαδήποτε μορφή, αρκεί προκειμένου οι εν λόγω επιχειρήσεις να αποκλεισθούν από τη διαδικασία (απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 2018, Lloyd's of London, C-144/17, EU:C:2018:78, σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

40 Η νομολογία αυτή, η οποία διαμορφώθηκε σε σχέση με εθνικές ρυθμίσεις προβλέπουσες τον αυτόματο αποκλεισμό από τη συμμετοχή σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, εφαρμόζεται κατά τον ίδιο τρόπο σε ρύθμιση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, η οποία επιβάλλει στην αναθέτουσα αρχή την υποχρέωση να περατώσει μια τέτοια διαδικασία στο μεταγενέστερο στάδιο της ανάθεσης.

41 Πράγματι, μια τέτοια ρύθμιση, μολονότι δεν αποκλείει αυτομάτως προσφέροντες υπαγόμενους στον ίδιο οικονομικό φορέα από τη συμμετοχή στην ίδια διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, εντούτοις επιφέρει ανάλογες συνέπειες με την προαναφερθείσα ρύθμιση.

42 Συναφώς, επισημαίνεται ότι εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης, κατά την οποία περατώνεται αυτομάτως διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης όταν, σε περίπτωση απόσυρσης του αρχικώς επιλεγέντος προσφέροντος που υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, ο δεύτερος στην κατάταξη προσφέρων που υπέβαλε την επόμενη πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποτελεί μαζί με τον αρχικώς επιλεγέντα προσφέροντα ενιαίο οικονομικό φορέα, καθιερώνει αμάχητο τεκμήριο ότι οι εν λόγω προσφέροντες ήλθαν σε συνεννόηση κατά την κατάρτιση ή μετά την υποβολή των προσφορών τους αποκλειστικώς και μόνον διότι οι προσφέροντες υπάγονται στον ίδιο ενιαίο οικονομικό φορέα και δεν παρέχει στους προσφέροντες τη δυνατότητα να αποδείξουν τον ανεξάρτητο χαρακτήρα των προσφορών τους.

43 Ωστόσο, μια τέτοια εθνική ρύθμιση, η οποία αφορά στάδιο της διαδικασίας κατά το οποίο έχει δημοσιοποιηθεί η κατάταξη των προσφορών και το περιεχόμενό τους, είναι κατά μείζονα λόγο αντίθετη προς το συμφέρον της Ένωσης που έγκειται στη διασφάλιση της συμμετοχής του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού προσφερόντων σε έναν διαγωνισμό και προς την αρχή της αναλογικότητας.

44 Πράγματι, η ρύθμιση αυτή δεν είναι απλώς ικανή να αποθαρρύνει τους οικονομικούς φορείς που υπάγονται στον ίδιο όμιλο να υποβάλουν ανταγωνιστικές προσφορές σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, καθόσον, σε περίπτωση απόσυρσης του πρώτου στην κατάταξη προσφέροντος, η κατάταξη των εν λόγω οικονομικών φορέων στις δύο πρώτες θέσεις θα είχε ως αυτόματη συνέπεια την περάτωση τόσο της συγκεκριμένης διαδικασίας διαγωνισμού όσο και επόμενων διαδικασιών, με αποτέλεσμα να αποκλείεται με τον τρόπο αυτό, στην πράξη, κάθε δυνατότητα ανταγωνισμού στο πλαίσιο ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, αλλά, περαιτέρω, η εν λόγω ρύθμιση φαίνεται ικανή να διευρύνει τον κίνδυνο στρέβλωσης του ανταγωνισμού, καθόσον η δημοσιοποίηση της κατάταξης των προσφορών και του περιεχομένου τους κατά το πέρας της πρώτης διαδικασίας δύναται να διευκολύνει τυχόν συμπαιγνίες μεταξύ των προσφερόντων στο πλαίσιο επόμενης διαδικασίας διαγωνισμού.

45 Μολονότι είναι αληθές ότι η απόσυρση του αρχικώς επιλεγέντος προσφέροντος που υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, όταν ο προσφέρων που υπέβαλε την επόμενη πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποτελεί μαζί με τον αρχικώς επιλεγέντα ενιαίο οικονομικό φορέα, ενδεχομένως υποδηλώνει την ύπαρξη αντίθετης προς τους κανόνες του ανταγωνισμού συμπαιγνίας, καθόσον θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η απόσυρση υποκινείται από τη σκοπιμότητα να επιλεγεί η υψηλότερη προσφορά που υπέβαλε ο όμιλος στο

σύνολό του, εντούτοις, γεγονός παραμένει ότι δεν μπορεί να προβλεφθεί αμάχητο τεκμήριο υπό την έννοια αυτή, διότι άλλως οι εν λόγω προσφέροντες στερούνται της δυνατότητας να αποδείξουν τον ανεξάρτητο χαρακτήρα των προσφορών τους.

46 Υπό τις συνθήκες αυτές, στο υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η αρχή της αναλογικότητας, κατά το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιβάλλει στην αναθέτουσα αρχή την υποχρέωση να περατώσει διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης όταν, σε περίπτωση απόσυρσης του αρχικώς επιλεγέντος προσφέροντος που υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, ο προσφέρων που υπέβαλε την επόμενη πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποτελεί μαζί με τον αρχικώς επιλεγέντα ενιαίο οικονομικό φορέα.

Επί των δικαστικών εξόδων

47 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 (δέκατο τμήμα) αποφαίνεται:

Η αρχή της αναλογικότητας, κατά το άρθρο 18, παράγραφος 1, 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,

έχει την έννοια ότι:

αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιβάλλει στην αναθέτουσα αρχή την υποχρέωση να περατώσει διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης όταν, σε περίπτωση απόσυρσης του αρχικώς επιλεγέντος προσφέροντος που υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, ο προσφέρων που υπέβαλε την επόμενη πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποτελεί μαζί με τον αρχικώς επιλεγέντα ενιαίο οικονομικό φορέα.

(υπογραφές)