Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
EVGENI TANCHEV
της 29ης Απριλίου 2021 [1]

Υπόθεση C-598/19

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (CONACEE)
κατά
Diputación Foral de Guipúzcoa
Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros especiales de Empleo (Feacem)]

[αίτηση του Tribunal Superior de Justicia del País Vasco
(ανώτερου δικαστηρίου της Χώρας των Βάσκων, Ισπανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Δημόσιες συμβάσεις – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Άρθρα 18 και 20 – Εθνική νομοθεσία η οποία παραχωρεί κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε ορισμένες διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων σε ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη κοινωνικού σκοπού – Πρόσθετοι όροι μη προβλεπόμενοι από την οδηγία»

1. Με την υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως την οποία υπέβαλε το Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (ανώτερο δικαστήριο της Χώρας των Βάσκων, Ισπανία) (στο εξής: αιτούν δικαστήριο) ζητείται από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει για πρώτη φορά το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων [2].

2. Με το προδικαστικό ερώτημα ζητείται, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν τα κράτη μέλη, οσάκις κάνουν χρήση της ευχέρειας που προβλέπει το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων σε ορισμένους φορείς, οφείλουν να επιτρέπουν σε όλους τους οικονομικούς φορείς οι οποίοι πληρούν τα κριτήρια της εν λόγω διάταξης να συμμετέχουν στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων ή αν τα κράτη μέλη, οσάκις κάνουν χρήση αυτής της ευχέρειας, δύνανται να περιορίζουν περαιτέρω τον κύκλο των οικονομικών φορέων που μπορούν να συμμετέχουν και να υποβάλλουν προσφορές για την ανάθεση των εν λόγω συμβάσεων.

3. Κατέληξα στο συμπέρασμα ότι τα κράτη μέλη δύνανται πράγματι να καθορίζουν τον κύκλο των οικονομικών φορέων που επιτρέπεται να συμμετέχουν, επιβάλλοντας αυστηρότερα κριτήρια από τις απαιτήσεις τις οποίες θέτει το άρθρο 20 της οδηγίες 2014/24, οι οποίες, κατά την ανάλυσή μου, είναι οι ελάχιστες απαιτήσεις. Πάντως, ακόμη και αν ένα κράτος μέλος επιλέξει να επιβάλει

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

[2] ΕΕ 2014, L 94, σ. 65.

πράγματι αυστηρότερα κριτήρια, πρέπει σε κάθε περίπτωση να συμμορφώνεται με τις διατάξεις της οδηγίας, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 18, «Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων», καθώς και με τις γενικά εφαρμοστέες επιταγές της νομοθεσίας της Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις.

I. Νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

4. Η αιτιολογική σκέψη 1 της οδηγίας 2014/24 έχει ως εξής:

«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 προμήθειας, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εν λόγω αρχές εφαρμόζονται στην πράξη και ότι οι δημόσιες προμήθειες είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό.»

5. Η αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2014/24 έχει ως εξής:

«Οι δημόσιες προμήθειες διαδραματίζουν βασικό ρόλο στη στρατηγική “Ευρώπη 2020”, που εκτίθεται στην από 3ης Μαρτίου 2010 ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο “Ευρώπη 2020 – Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη” (“Στρατηγική Ευρώπη 2020 για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη”) ως ένα από τα αγορακεντρικά εργαλεία που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, παράλληλα με τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημόσιων πόρων. Για τον σκοπό αυτό, οι ισχύοντες κανόνες σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες που εγκρίθηκαν δυνάμει της [οδηγίας 2004/17/ΕΚ [3]] και της [οδηγίας 2004/18 [4]], θα πρέπει να αναθεωρηθούν και να εκσυγχρονιστούν, για να αυξηθεί η αποδοτικότητα των δημόσιων δαπανών, με τη διευκόλυνση ιδίως της συμμετοχής μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στις δημόσιες προμήθειες, καθώς και για να μπορέσουν οι αγοραστές να αξιοποιήσουν καλύτερα τις δημόσιες προμήθειες για την επίτευξη κοινών κοινωνικών στόχων […]».

6. Η αιτιολογική σκέψη 36 της οδηγίας 2014/24 έχει ως εξής:

«Η απασχόληση και η εργασία συμβάλλουν στην κοινωνική ένταξη και αποτελούν βασικά στοιχεία για τη διασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους. Σε αυτό το πλαίσιο, σημαντικό ρόλο μπορούν να διαδραματίσουν τα προστατευόμενα εργαστήρια. Το ίδιο ισχύει και για άλλες κοινωνικές επιχειρήσεις κύριος σκοπός των οποίων είναι η κοινωνική και επαγγελματική ένταξη ή επανένταξη ατόμων με αναπηρίες και μειονεκτούντων ατόμων, όπως των ανέργων, μελών μειονεκτουσών μειονοτήτων ή άλλων κοινωνικά περιθωριοποιημένων ομάδων. Ωστόσο, τα

[3] Οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 1).

[4] Οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 114).

εργαστήρια ή οι επιχειρήσεις αυτές ενδέχεται να μην είναι σε θέση να λαμβάνουν συμβάσεις υπό κανονικές συνθήκες ανταγωνισμού. Είναι, κατά συνέπεια, σκόπιμο να προβλεφθεί ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα στα εργαστήρια ή τις επιχειρήσεις αυτές το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων ή σε ορισμένες παρτίδες δημόσιων συμβάσεων, ή να τους αναθέτουν κατ' αποκλειστικότητα την εκτέλεση συμβάσεων στο πλαίσιο προγραμμάτων προστατευόμενης απασχόλησης.»

7. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24 ορίζει ως «δημόσιες συμβάσεις», για τους σκοπούς της οδηγίας, τις «συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών».

8. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 10, της οδηγίας 2014/24 ορίζει ότι ως «οικονομικός φορέας» νοείται «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ομάδα αυτών των προσώπων και/ή φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών ενώσεων επιχειρήσεων, που προσφέρει την εκτέλεση εργασιών και/ή έργου, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών στην αγορά».

9. Το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων», ορίζει τα εξής:

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

Ο σχεδιασμός των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δεν γίνεται με σκοπό τον αποκλεισμό της από το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας ή τον τεχνητό περιορισμό του ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός θεωρείται ότι περιορίζεται τεχνητά όταν οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων.

[…]»

10. Το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24, το οποίο φέρει τον τίτλο «Συμβάσεις ανατιθέμενες κατ' αποκλειστικότητα», ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων σε προστατευόμενα εργαστήρια και οικονομικούς φορείς που έχουν ως κύριο σκοπό την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη προσώπων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων ή να προβλέπουν την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών στο πλαίσιο προγραμμάτων προστατευόμενης απασχόλησης, εφόσον τουλάχιστον 30 % των εργαζομένων στα εργαστήρια, τους οικονομικούς φορείς ή τα προγράμματα αυτά είναι εργαζόμενοι με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζόμενοι.

[…]»

Β. Το ισπανικό δίκαιο

11. Το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 μεταφέρθηκε στο ισπανικό δίκαιο με την πρόσθετη διάταξη 4a του Ley 9/2017 de contratos del sector público (νόμου 9/2017 για τις δημόσιες συμβάσεις, στο εξής: νόμος 9/2017), της 8ης Νοεμβρίου 2017, η οποία προβλέπει τα εξής:

«1. Με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ή του αρμοδίου οργάνου στο πλαίσιο των Αυτόνομων Κοινοτήτων και των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, θα οριστούν ελάχιστα ποσοστά για την κατ' αποκλειστικότητα παραχώρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης συγκεκριμένων συμβάσεων ή συγκεκριμένων παρτίδων των συμβάσεων αυτών υπέρ ειδικών κέντρων απασχόλησης για την επίτευξη κοινωνικού σκοπού και επιχειρήσεων ένταξης στην αγορά εργασίας […], που πληρούν τις προβλεπόμενες στη [σχετική] νομοθεσία προϋποθέσεις προς τούτο, ή θα οριστεί ελάχιστο ποσοστό για την κατ' αποκλειστικότητα παραχώρηση δικαιώματος σχετικά με την εκτέλεση των εν λόγω συμβάσεων στο πλαίσιο προγραμμάτων προστατευόμενης απασχόλησης, υπό την προϋπόθεση ότι το ποσοστό των εργαζομένων με αναπηρία ή των κοινωνικά αποκλεισμένων στα ειδικά κέντρα απασχόλησης, τις επιχειρήσεις κοινωνικής ένταξης ή τα εν λόγω προγράμματα είναι το προβλεπόμενο στην ισχύουσα σχετική νομοθεσία και, σε κάθε περίπτωση, δεν είναι μικρότερο του 30 %.

Η ανωτέρω απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ή του αρμοδίου οργάνου στο πλαίσιο των Αυτόνομων Κοινοτήτων και των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης θα προβλέπει τις ελάχιστες προϋποθέσεις, προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση όσων προβλέπονται στην προηγούμενη παράγραφο.

[…]

2. Η προκήρυξη του διαγωνισμού παραπέμπει στο παρόν άρθρο.

[…]»

12. Η τελική διάταξη 14 του νόμου 9/2017 ορίζει τα εξής:

«[…]

4. Θεωρούνται ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη κοινωνικού σκοπού εκείνα που πληρούν τους όρους που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 2 του παρόντος άρθρου, τα οποία σύστησαν ή στα οποία συμμετέχουν σε ποσοστό άνω του 50 %, άμεσα ή έμμεσα, μια ή περισσότερες οντότητες, δημόσιες ή ιδιωτικές, που δεν έχουν κερδοσκοπικό χαρακτήρα ή που έχουν προβλέψει στο καταστατικό τους ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι κοινωνικός, είτε πρόκειται για ενώσεις προσώπων, ιδρύματα, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, συμπράξεις κοινωνικού χαρακτήρα ή για άλλους φορείς της κοινωνικής οικονομίας, καθώς και εκείνα τα οποία ανήκουν στην ιδιοκτησία των ανωτέρω αναφερόμενων εμπορικών εταιριών, είτε άμεσα είτε έμμεσα […], υπό τον όρο ότι, σε κάθε περίπτωση, δεσμεύονται βάσει του καταστατικού ή δυνάμει αποφάσεως των εταίρων για την επανεπένδυση του συνόλου τω κερδών τους προς τον σκοπό δημιουργίας επαγγελματικών ευκαιριών για άτομα με αναπηρία και συνεχούς βελτίωσης της ανταγωνιστικότητάς τους και της δραστηριότητάς τους στην κοινωνική οικονομία, έχοντας σε κάθε περίπτωση τη δυνατότητα να επιλέξουν την επανεπένδυση των εν λόγω κερδών είτε στο ίδιο ειδικό κέντρο απασχόλησης είτε σε άλλα ειδικά κέντρα απασχόλησης που επιδιώκουν κοινωνικό σκοπό.»

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

13. Η διαφορά της κύριας δίκης ανέκυψε από απόφαση της 15ης Μαΐου 2018 (στο εξής: απόφαση της 15ης Μαΐου 2018), με την οποία το Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Guipúzcoa (διοικητικό συμβούλιο του περιφερειακού συμβουλίου της Guipúzcoa, Ισπανία) ενέκρινε οδηγίες προς τις αναθέτουσες αρχές του εν λόγω θεσμικού οργάνου. Οι οδηγίες αυτές αφορούν την κατ' αποκλειστικότητα παραχώρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, όπως προβλέπεται από την ισπανική νομοθεσία για την εφαρμογή της οδηγίας 2014/24.

14. Η διοικητική προσφυγή της κύριας δίκης ασκήθηκε από την Confederación Nacional de Centros especiales de Empleo (εθνική συνομοσπονδία ειδικών κέντρων απασχόλησης)(στο εξής: CONACEE), η οποία είναι μια ένωση που εκπροσωπεί ειδικά κέντρα απασχόλησης στην Ισπανία. Στα μέλη της περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων κατηγοριών, και ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη «επιχειρηματικού σκοπού».

15. Από τον φάκελο της δικογραφίας που υποβλήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, κατά την προϊσχύσασα ισπανική νομοθεσία, επιτρεπόταν στην Ισπανία η συμμετοχή ειδικών κέντρων απασχόλησης σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων «συμβάσεων ανατιθέμενων κατ' αποκλειστικότητα», ανεξαρτήτως του αν τα κέντρα αυτά είχαν μη κερδοσκοπικό ή επιχειρηματικό χαρακτήρα[5]. Η κατάσταση αυτή άλλαξε με την εισαγωγή του νόμου 9/2017.

16. Ο νόμος 9/2017 εισήγαγε μια νέα κατηγορία, αυτή των καλούμενων «ειδικών κέντρων απασχόλησης για την επίτευξη κοινωνικού σκοπού», και επιφύλαξε κατ' αποκλειστικότητα στα εν λόγω κέντρα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες διεξάγονται για τις κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις δυνάμει του άρθρου 20[6].

17. Πέραν των απαιτήσεων τις οποίες έπρεπε να πληρούν τα ειδικά κέντρα απασχόλησης προκειμένου να χαρακτηρισθούν ως τέτοια βάσει της προϊσχύσασας νομοθεσίας, τα ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη κοινωνικού σκοπού πρέπει να οργανώνονται ως μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα οντότητες ή να συμμορφώνονται με ορισμένες απαιτήσεις ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους και, επιπλέον, πρέπει να επανεπενδύουν τα κέρδη τους, είτε σε δραστηριότητες του ίδιου κέντρου είτε σε παρόμοιες δραστηριότητες άλλων ειδικών κέντρων απασχόλησης που επιδιώκουν κοινωνικό σκοπό.

18. Σύμφωνα με την CONACEE, οι πρόσθετες αυτές απαιτήσεις αποκλείουν μεγάλο μέρος των ισπανικών ειδικών κέντρων απασχόλησης από τη συμμετοχή σε διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων στην Ισπανία, παρόλο που τα κέντρα αυτά πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24.

[5] Η CONACEE επικαλείται τον Ley estatal 31/2015 *por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía* (νόμο 31/2015 σχετικά με την τροποποίηση και επικαιροποίηση των κανονισμών για την αυτοαπασχόληση και τη θέσπιση μέτρων για την προώθηση και ενθάρρυνση της ανεξάρτητης εργασίας και για την κοινωνική οικονομία), της 9ης Σεπτεμβρίου 2015.

[6] Χάριν ευκολίας, στις παρούσες προτάσεις, οσάκις γίνεται αναφορά σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων οι οποίες αφορούν κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις δυνάμει του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24, θα χρησιμοποιείται η φράση «διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20».

19. Στο πλαίσιο αυτό, η CONACEE άσκησε διοικητική προσφυγή κατά της αποφάσεως της 15ης Μαΐου 2018 ενώπιον του Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (ανώτερου δικαστηρίου της Χώρας των Βάσκων), αμφισβητώντας την εν λόγω απόφαση και ισχυριζόμενη, κατ' ουσίαν, ότι το νέο ισπανικό καθεστώς αντιβαίνει στο δίκαιο της Ένωσης.

20. Το αιτούν δικαστήριο έχει αμφιβολίες αν το νέο καθεστώς είναι συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης και ειδικότερα με το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24.

21. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (ανώτερο δικαστήριο της Χώρας των Βάσκων) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων την έννοια ότι το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της κατ' αποκλειστικότητα παραχώρησης του δικαιώματος συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης συμβάσεων δεν μπορεί να περιοριστεί κατά τρόπον ώστε, μέσω της πρόβλεψης πρόσθετων όρων που αφορούν τη σύσταση, τη μορφή και τους σκοπούς που επιδιώκουν οι εν λόγω εταιρίες και οικονομικοί φορείς, τη δραστηριότητα και τις επενδύσεις τους, ή άλλα ζητήματα, να εξαιρούνται από αυτό εταιρίες ή οικονομικοί φορείς που πληρούν την προϋπόθεση απασχόλησης ατόμων με αναπηρία σε ποσοστό τουλάχιστον 30 % του προσωπικού τους και εκπληρώνουν τους σκοπούς της κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης των ατόμων αυτών;»

22. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η CONACEE, το περιφερειακό συμβούλιο της Guipúzcoa, το Βασίλειο της Ισπανίας και η Επιτροπή.

23. Ζητήθηκε η διεξαγωγή επ' ακροατηρίου συζητήσεως, αλλά δεν διεξήχθη. Το Δικαστήριο κάλεσε τους ενδιαφερομένους κατά το άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης να απαντήσουν εγγράφως επί δύο ερωτήσεων που τους έθεσε, και η CONACEE, το Diputación Foral de Guipúzcoa (περιφερειακό συμβούλιο της Guipúzcoa), το Βασίλειο της Ισπανίας και η Επιτροπή υπέβαλαν γραπτές απαντήσεις.

III. Ανάλυση

24. Με το προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν οι διατάξεις της εν λόγω οδηγίας ή άλλοι εφαρμοστέοι κανόνες του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις εμποδίζουν τα κράτη μέλη να επιβάλλουν πρόσθετα όρια ή απαιτήσεις σε εταιρίες ή οικονομικούς φορείς που μπορούν να συμμετέχουν σε διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων κατ' αποκλειστικότητα δυνάμει του άρθρου 20, πέραν των περιορισμών που προκύπτουν από το εν λόγω άρθρο. Αυτό το οποίο απασχολεί το αιτούν δικαστήριο είναι ιδίως, αλλά όχι αποκλειστικά, το ζήτημα της πρόβλεψης «πρόσθετων όρων που αφορούν τη σύσταση, τη μορφή και τους σκοπούς που επιδιώκουν οι εν λόγω εταιρίες και οικονομικοί φορείς [και] τη δραστηριότητα και τις επενδύσεις τους».

25. Κατά την άποψή μου, είναι ορθότερο να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 ορίζει τις ελάχιστες απαιτήσεις τις οποίες τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίζουν ότι πληρούν οι νομίμως συμμετέχοντες[7], οσάκις τα κράτη μέλη επιλέξουν να κάνουν χρήση της δυνατότητας που έχουν να αναθέτουν κατ' αποκλειστικότητα συμβάσεις δυνάμει του εν λόγω άρθρου, και ότι

[7] Στο εξής θα αποκαλώ «νομίμως συμμετέχοντες» τις εταιρίες και τους οικονομικούς φορείς στους οποίους ένα κράτος μέλος επιτρέπει να συμμετέχουν σε διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20.

η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να επιβάλλουν περαιτέρω απαιτήσεις ή περιορισμούς στους νομίμως συμμετέχοντες, τόσο σε γενικό επίπεδο όσο και σε σχέση με ειδικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων ή με συγκεκριμένες παρτίδες των συμβάσεων αυτών. Πάντως, τα κράτη μέλη όταν κάνουν χρήση της δυνατότητας που έχουν να αναθέτουν κατ' αποκλειστικότητα συμβάσεις κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 20, εξακολουθούν να οφείλουν να συμμορφώνονται με τις ρυθμίσεις της οδηγίας 2014/24 και τους γενικούς κανόνες του δικαίου της Ένωσης που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις· εν προκειμένω, ιδίως, με το άρθρο 18 της οδηγίας και τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας.

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

26. Σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας 2014/24, η εν λόγω οδηγία εφαρμόζεται σε συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία είναι ίση ή μεγαλύτερη από ορισμένα κατώτατα όρια που ορίζονται στο εν λόγω άρθρο [8]. Δημόσιες συμβάσεις που δεν πληρούν τα κατώτατα όρια δεν υπόκεινται στις διατάξεις της εν λόγω οδηγίας· ωστόσο, πρέπει να είναι σύμφωνες με τις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως με τους κανόνες της ελεύθερης κυκλοφορίας, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτούς, όπως είναι οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αποφυγής διακρίσεων και της αναλογικότητας [9].

27. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά αποκλειστικά δημόσιες συμβάσεις οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/24. Επισημαίνεται επίσης ότι από τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης φαίνεται να εμπλέκονται αποκλειστικά Ισπανοί φορείς και, επίσης, ότι από αυτά τα πραγματικά περιστατικά επί των οποίων το αιτούν δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί, δεν διαφαίνεται οποιοδήποτε διασυνοριακό στοιχείο.

28. Σύμφωνα με το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24, τα κράτη μέλη μπορούν να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το «δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων» σε προστατευόμενα εργαστήρια και οικονομικούς φορείς με συγκεκριμένους «κύριο[υς] σκοπο[ύς]» ή μπορούν να προβλέπουν την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών «στο πλαίσιο προγραμμάτων προστατευόμενης απασχόλησης». Η δυνατότητα αυτή τελεί υπό τον όρο ότι «τουλάχιστον 30 %» των εργαζομένων στα εργαστήρια, τους οικονομικούς φορείς ή τα προγράμματα είναι «εργαζόμενοι με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζόμενοι».

29. Η Ισπανία, κάνοντας χρήση αυτής της δυνατότητας, θέσπισε νόμο σχετικά με τα ειδικά κέντρα απασχόλησης που διαθέτει, βάσει του οποίου επιβάλλονται πρόσθετοι περιορισμοί στους οικονομικούς φορείς που επιθυμούν να συμμετάσχουν στις κατά την ισπανική νομοθεσία διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20, τους οποίους η CONACEE αμφισβητεί στην κύρια δίκη. Η εν λόγω νομοθεσία ορίζει συγκεκριμένα ότι οι ενδιαφερόμενες οντότητες ή τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα πρέπει να έχουν μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα και ότι υπέχουν την υποχρέωση να επανεπενδύουν τυχόν κέρδη που αποκτούν είτε στο ίδιο ειδικό κέντρο απασχόλησης είτε σε άλλο παρόμοιο ειδικό κέντρο απασχόλησης.

[8] Τα κατώτατα όρια αναθεωρούνται ανά διετία, σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας 2014/24. Οι δημόσιες συμβάσεις που ανατίθενται από αναθέτουσες αρχές δραστηριοποιούμενες στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και εμπίπτουν στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων αυτών καλύπτονται από την οδηγία 2014/25/ΕΕ και, γενικά, όχι από την οδηγία 2014/24. Το άρθρο 4, στοιχείο δ', προβλέπει σημαντικά υψηλότερα κατώτερα όρια για ορισμένες από τις απαριθμούμενες δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών που αφορούν «κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες». Οι εν λόγω συμβάσεις αποτελούν αντικείμενο ειδικού καθεστώτος συμβάσεων βάσει του κεφαλαίου Ι του τίτλου ΙΙΙ της οδηγίας 2014/24.

[9] Πρβλ. αιτιολογική σκέψη 1 της οδηγίας 2014/24.

30. Επιπλέον, η ισπανική νομοθεσία απαιτεί το ποσοστό απασχόλησης μειονεκτούντων προσώπων στα ειδικά κέντρα απασχόλησης να είναι σημαντικά υψηλότερο (70 %) από το ελάχιστο ποσοστό που απαιτείται από το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 (30 %). Το όριο αυτό δεν φαίνεται να αμφισβητείται στην κύρια δίκη, ενδεχομένως επειδή τα μέλη της CONACEE πληρούν πράγματι το εν λόγω κριτήριο.

31. Ομοίως, και άλλα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει νομοθεσία βάσει της οποίας οι νομίμως συμμετέχοντες στις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20 υπόκεινται σε αυστηρότερους περιορισμούς από εκείνους οι οποίοι προκύπτουν από το γράμμα της οδηγίας 2014/24[10].

Β. Η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών

32. Το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 καθορίζει συγκεκριμένα κριτήρια τα οποία πρέπει να πληρούν οι «νομίμως συμμετέχοντες», σε περίπτωση που κράτος μέλος επιλέξει να κάνει χρήση, στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, της δυνατότητας των κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20[11]. Σύμφωνα με το άρθρο 20, παράγραφος 1, είτε i) οι νομίμως συμμετέχοντες στις διαδικασίες αυτές κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων πρέπει να ανήκουν σε μία από τις δύο διαφορετικές κατηγορίες συμμετεχόντων, ήτοι να πρόκειται είτε για «προστατευόμενα εργαστήρια» είτε για «οικονομικούς φορείς που έχουν ως κύριο σκοπό την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη προσώπων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων», είτε ii) «[οι συμβάσεις αυτές πρέπει να εκτελούνται] στο πλαίσιο προγραμμάτων προστατευόμενης απασχόλησης». Οι περιστάσεις της υπό κρίση υπόθεσης αφορούν μόνο την κατηγορία «οικονομικοί φορείς που έχουν ως κύριο σκοπό την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη προσώπων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων» και το ενδεχόμενο επιβολής πρόσθετων απαιτήσεων για τη συμμετοχή οικονομικών φορέων στην εν λόγω ομάδα, πέραν των απαιτήσεων που προβλέπονται ρητά από την οδηγία.

33. Επιπλέον, κατά το άρθρο 20, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24, τουλάχιστον ποσοστό 30 % των εργαζομένων των νομίμως συμμετεχόντων πρέπει να είναι εργαζόμενοι με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζόμενοι.

34. Τέλος, κατά το άρθρο 20, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/24, όταν τα κράτη μέλη κάνουν χρήση της δυνατότητας που τους παρέχει το άρθρο 20, η προκήρυξη του διαγωνισμού πρέπει να παραπέμπει ρητά στο άρθρο αυτό. Η ως άνω απαίτηση δεν αποτελεί αντικείμενο της υπό κρίση διαφοράς.

35. Η CONACEE υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι το γράμμα του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24 προβλέπει κατά τρόπο εξαντλητικό τις απαιτήσεις τις οποίες πρέπει να πληρούν οι οικονομικοί φορείς προκειμένου να είναι επιλέξιμοι για συμμετοχή σε διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων που προβλέπει η εν λόγω διάταξη και ότι, ως εκ τούτου, οι οικονομικοί φορείς που πληρούν τα εν λόγω κριτήρια δεν μπορούν να αποκλείονται από τη

[10] Η Επιτροπή επισημαίνει ενδεικτικά με το σημείο 16 των παρατηρήσεών της ότι η Γαλλία, η Τσεχική Δημοκρατία και η Κροατία θέτουν αυστηρότερες απαιτήσεις όσον αφορά το ποσοστό των εργαζομένων με αναπηρία ή των μειονεκτούντων εργαζομένων, και ότι η Τσεχική Δημοκρατία λαμβάνει υπόψη συναφώς μόνο τα πρόσωπα με αναπηρία και όχι άλλα μειονεκτούντα πρόσωπα.

[11] Χάριν ευκολίας, οσάκις στις παρούσες προτάσεις γίνεται αναφορά σε συμβάσεις που ανατίθενται σε διαγωνιζόμενους μέσω διαδικασιών κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20, θα χρησιμοποιείται ο όρος «κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις δυνάμει του άρθρου 20».

συμμετοχή λόγω πρόσθετων απαιτήσεων, όπως είναι η απαίτηση περί μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και η απαίτηση περί επανεπένδυσης των κερδών, τις οποίες επιβάλλει η επίμαχη ισπανική νομοθεσία.

36. Η Επιτροπή υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι τα κράτη μέλη έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά τον προσδιορισμό στην εθνική τους νομοθεσία της έννοιας της φράσης «οικονομικοί φορείς που έχουν ως κύριο σκοπό την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη προσώπων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων» [12].

37. Δεν συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής. Κατά πάγια νομολογία, από την ανάγκη για ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης και από την αρχή της ισότητας προκύπτει ότι οι όροι μιας διάταξης του δικαίου της Ένωσης που δεν περιέχουν ρητή παραπομπή στο δίκαιο των κρατών μελών για τον προσδιορισμό της έννοιας και του πεδίου εφαρμογής της πρέπει κατά κανόνα να ερμηνεύονται αυτοτελώς και ομοιόμορφα σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ερμηνεία αυτή πρέπει να λαμβάνει υπόψη όχι μόνον το γράμμα, αλλά επίσης το πλαίσιο και τον σκοπό της επίμαχης νομοθετικής ρύθμισης [13].

38. Ως εκ τούτου, δεν θεωρώ ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τον προσδιορισμό της έννοιας των όρων του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24. Κατά τη γνώμη μου, οι όροι αυτοί πρέπει να ερμηνεύονται ομοιόμορφα. Συνεπώς, η όποια διακριτική ευχέρεια ενδεχομένως παρέχεται στα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24 δεν απορρέει από την τυχόν διακριτική ευχέρεια του κάθε κράτους μέλους να προσδίδει τη δική του έννοια στους όρους της οδηγίας.

39. Αντιθέτως, οι απαιτήσεις του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24 μπορεί να εκληφθούν υπό την έννοια ότι συνιστούν είτε τις *ελάχιστες απαιτήσεις* που πρέπει να επιβάλλει το κράτος μέλος για τους νομίμως συμμετέχοντες, προκειμένου να είναι νόμιμη η προσφυγή του κράτους μέλους στις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20, είτε, όπως υποστηρίζει η CONACEE, έναν *απολύτως ακριβή ορισμό* των κριτηρίων βάσει των οποίων καθορίζονται οι οικονομικοί φορείς που πρέπει να γίνουν αποδεκτοί από τα κράτη μέλη ως νομίμως συμμετέχοντες, εάν αυτά επιλέξουν να προσφύγουν στις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20.

40. Όπως θα εκθέσω στη συνέχεια, οι απαιτήσεις του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24 προσεγγίζονται, κατά την άποψή μου, καλύτερα υπό την έννοια των ελάχιστων απαιτήσεων οι οποίες αφήνουν στα κράτη μέλη την ελευθερία να επιβάλλουν αυστηρότερα κριτήρια, περιορίζοντας τον κύκλο των νομίμως συμμετεχόντων στις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20, με την επιφύλαξη των κριτηρίων που επιβάλλονται από άλλες διατάξεις της οδηγίας 2014/24 και άλλες εφαρμοστέες διατάξεις της νομοθεσίας της Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις. Συνεπώς, δεν είναι το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 εκείνο που περιορίζει τη δυνατότητα των κρατών μελών να επιβάλλουν πρόσθετες απαιτήσεις στους νομίμως συμμετέχοντες, αλλά το άρθρο 18 της εν λόγω οδηγίας και οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας, καθώς και η απαγόρευση του τεχνητού περιορισμού του ανταγωνισμού.

[12] Σημείο 14 των παρατηρήσεων της Επιτροπής: «... [L]es États membres sont en droit de préciser dans leur législation ce qu'il convient d'entendre par «*opérateurs économiques dont l'*objet principal *est l'intégration sociale et professionnelle de personnes handicapées ou défavorisées*"» («Τα κράτη μέλη έχουν δικαίωμα να προσδιορίζουν στην εθνική τους νομοθεσία την έννοια της φράσης "οικονομικοί φορείς που έχουν ως *κύριο σκοπό* την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη προσώπων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων"»).

[13] Απόφαση της 4ης Ιουνίου 2020, Remondis (C-429/19, EU:C:2020:436, σκέψη 24).

41. Πρώτον, από κανένα στοιχείο του γράμματος του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24 δεν προκύπτει ότι πρέπει να γίνει δεκτή η συμμετοχή όλων των οικονομικών φορέων που πληρούν τις απαιτήσεις του εν λόγω άρθρου σε κάθε συγκεκριμένη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων που διεξάγει ένα κράτος μέλος σε σχέση με τις κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις δυνάμει του άρθρου 20.

42. Αντιθέτως, το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 παρέχει στα κράτη μέλη μια δυνατότητα –την οποία έχουν την ευχέρεια να χρησιμοποιήσουν ή όχι– και θέτει τους όρους με τους οποίους πρέπει να συμμορφωθούν τα κράτη μέλη, εφόσον κάνουν χρήση της δυνατότητας την οποία παρέχει το άρθρο αυτό. Οι εν λόγω όροι προσδιορίζουν γενικώς και αορίστως το είδος των επιχειρήσεων ή οικονομικών φορέων προς όφελος των οποίων τα κράτη μέλη μπορούν να παραχωρήσουν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και καθορίζουν ένα ελάχιστο ποσοστό όσον αφορά τους εργαζομένους με αναπηρία ή τους μειονεκτούντες εργαζομένους που απασχολούνται στις εν λόγω επιχειρήσεις ή οικονομικούς φορείς.

43. Δεύτερον, όπως επισημαίνεται στην αιτιολογική σκέψη 36 της οδηγίας 2014/24 και στην αιτιολογική σκέψη 28 της οδηγίας 2004/18, το σκεπτικό για τη συμπερίληψη του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24 και της προϊσχύσασας αυτού διάταξης, ήτοι του άρθρου 19 της οδηγίας 2004/18, στις δύο αυτές οδηγίες πρέπει να αναζητηθεί εντός του πλαισίου της «διασφάλιση[ς] ίσων ευκαιριών για όλους», λαμβανομένου υπόψη ότι η απασχόληση και η εργασία αποτελούν «βασικά στοιχεία» στο πλαίσιο αυτού του σκοπού. Με τον τρόπο αυτό, το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 (και η προϊσχύσασα αυτού διάταξη, ήτοι το άρθρο 19 της οδηγίας 2004/18) επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιδιώκουν στόχους στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης μέσω της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

44. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι τα κράτη μέλη έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια στην επιλογή όχι μόνον της επιδίωξης ενός συγκεκριμένου σκοπού μεταξύ άλλων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης[14], αλλά και στον καθορισμό των μέτρων μέσω των οποίων μπορεί να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός[15]. Λαμβανομένου υπόψη του σκεπτικού στο οποίο στηρίζεται το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 οδηγούμαι στο συμπέρασμα ότι ο ορισμός των νομίμως συμμετεχόντων αποτελεί πρωτίστως ζήτημα κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής απασχόλησης, στο πλαίσιο των οποίων τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτίμησης.

45. Επισημαίνεται, επίσης, ότι, μολονότι το άρθρο 20 πρέπει να τύχει συσταλτικής ερμηνείας, ως εξαίρεση από τους γενικούς κανόνες σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με την οδηγία 2014/24, αυτή η ερμηνευτική αρχή, κατά την άποψή μου, αφορά λογικά το *μέγεθος της εξαίρεσης* από τις συνήθεις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπό την έννοια του ποσοστού της αγοράς που καλύπτεται από αυτή (το οποίο ωστόσο δεν αποτελεί αντικείμενο της υπό κρίση υπόθεσης και δεν υπόκειται, σε καμία περίπτωση, σε τυχόν ρητούς περιορισμούς της οδηγίας 2014/24 σε σχέση με τους οποίους θα μπορούσε να δοθεί μια στενή ή συσταλτική ερμηνεία της εξαίρεσης) και την *έκταση* της εξαίρεσης υπό την έννοια του πεδίου εφαρμογής των κανόνων από την τήρηση των οποίων απαλλάσσονται οι εξαιρούμενες διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Δεν θα πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής κατά τρόπον ώστε να απαιτείται ο ευρύτερος δυνατός κύκλος νομίμως συμμετεχόντων σε κάθε διαδικασία κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20. Όταν ένα τμήμα

[14] Αυτό συνάδει και με την επιλογή του νομοθέτη της Ένωσης να καταστήσει προαιρετική για τα κράτη μέλη τη χρήση των διαδικασιών κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20.

[15] Απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2018, Bedi (C-312/17, EU:C:2018:734, σκέψη 59 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων διαχωριστεί από την κανονική αγορά και διατεθεί σε οικονομικούς φορείς οι οποίοι θεωρούνται μη ανταγωνιστικοί λόγω των σημαντικών κοινωνικών παροχών που προσφέρουν, δεν βλέπω κανένα ουσιαστικό όφελος, σε σχέση με την πραγμάτωση των αρχών της οικονομίας της αγοράς, του ανταγωνισμού ή της ίσης μεταχείρισης, το οποίο θα μπορούσε να προκύψει από την εμμονή στον καθορισμό του ευρύτερου δυνατού κύκλου νομίμως συμμετεχόντων (που θεωρούνται μη ανταγωνιστικοί). Από την άποψη της οικονομίας της αγοράς, το μέγεθος της εξαίρεσης είναι –κατά τη γνώμη μου– αυτό το οποίο έχει σημασία, ενώ η αποσαφήνιση του κύκλου των δικαιούχων θα πρέπει να θεωρηθεί ως ζήτημα –και μέσο– της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης το οποίο υπόκειται στην ευρεία διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών.

46. Συνεπώς η γραμματική και τελολογική ερμηνεία του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24 οδηγεί, κατά την άποψή μου, στο συμπέρασμα ότι το εν λόγω άρθρο *δεν* επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να δέχονται τη συμμετοχή σε διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20 οποιουδήποτε οικονομικού φορέα ο οποίος πληροί τα κριτήρια του εν λόγω άρθρου. Ωστόσο, τυχόν πρόσθετοι περιορισμοί πρέπει να πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 18 της οδηγίας 2014/24 και οποιωνδήποτε άλλων εφαρμοστέων διατάξεων ή αρχών της νομοθεσίας της Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις.

47. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται επίσης από το ιστορικό της θέσπισης του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24 και της προϊσχύσασας αυτού διάταξης, ήτοι του άρθρου 19 της οδηγίας 2004/18, το οποίο εισήγαγε την έννοια των «κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων» στις οδηγίες για τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων [16].

48. Σύμφωνα με το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 και με την προϊσχύσασα αυτού διάταξη, τα κράτη μέλη μπορούν (ή μπορούσαν) να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων ή συγκεκριμένων παρτίδων των συμβάσεων αυτών, καθόσον τα εργαστήρια ή οι κοινωνικές επιχειρήσεις ενδέχεται να μην είναι σε θέση να συνάπτουν συμβάσεις υπό κανονικές συνθήκες ανταγωνισμού, λαμβανομένου υπόψη ότι η απασχόληση των προσώπων τα οποία τελικώς αφορούν οι διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20, ήτοι των προσώπων με αναπηρία ή των μειονεκτούντων προσώπων, των οποίων η κοινωνική και επαγγελματική ένταξη πρέπει να αποτελεί τον κύριο σκοπό των οικονομικών φορέων που γίνονται αποδεκτοί από το εν λόγω κράτος μέλος ως νομίμως συμμετέχοντες, είναι ή ενδέχεται να είναι οικονομικά ασύμφορη για τους εν λόγω οικονομικούς φορείς στο βαθμό που δεν μπορεί να αναμένεται ότι αυτοί είναι σε θέση να ανταγωνίζονται υπό τους συνήθεις όρους της αγοράς. Ως εκ τούτου, τα κράτη μέλη μπορούν, με την επιφύλαξη ορισμένων εγγυήσεων και περιορισμών, να δημιουργήσουν έναν προστατευόμενο χώρο για τις δημόσιες συμβάσεις, στον οποίο οι εν λόγω φορείς να ανταγωνίζονται μόνον άλλους φορείς οι οποίοι τελούν υπό συγκρίσιμες συνθήκες.

49. Από την εξέταση του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24 μεμονωμένα θεωρούμενου καθίσταται σαφές ότι μπορούν να επιτευχθούν πραγματικοί ή και σχεδόν ίσοι όροι ανταγωνισμού μεταξύ των εν λόγω φορέων, με την απλή και μόνον προσθήκη ορισμένων λεπτομερειών στο γενικό

[16] Η οδηγία 2014/24 θεσπίστηκε από κοινού με την οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ 2014, L 94, σ. 1), και την οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προμήθειες 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), το άρθρο 24 και το άρθρο 38 των οποίων, αντίστοιχα, είναι σχεδόν ταυτόσημο με το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24. Η οδηγία 2004/18 θεσπίστηκε από κοινού με την οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 1), το άρθρο 28 της οποίας είναι σχεδόν ταυτόσημο με το άρθρο 19 της οδηγίας 2004/18.

περίγραμμα που παρέχει η εν λόγω διάταξη της οδηγίας. Εάν γίνει δεκτό ότι οι εν λόγω οικονομικοί φορείς ενδέχεται να μην είναι σε θέση να ανταγωνιστούν υπό τους συνήθεις όρους της αγοράς λόγω των σημαντικών κοινωνικών εισφορών τους, πρέπει συγχρόνως να αναγνωριστεί ότι οι όροι «ανάπηροι ή μειονεκτούντες» καλύπτουν πολύ διαφορετικές ομάδες προσώπων και ότι σε κάθε υποομάδα αυτών των ομάδων, τα άτομα θα διαφέρουν σημαντικά ως προς τις ικανότητές τους και την πιθανή παραγωγικότητά τους. Ως εκ τούτου, ένας οικονομικός φορέας που επιδιώκει να βοηθήσει την ένταξη, για παράδειγμα, ενός μακροχρόνια άνεργου αντιμετωπίζει πολύ διαφορετικές προκλήσεις σε σύγκριση με έναν οικονομικό φορέα που επιδιώκει να βοηθήσει την ένταξη ενός προσώπου το οποίο έχει υποστεί μόνιμη αναπηρία λόγω, για παράδειγμα και πάλι, τύφλωσης. Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός αυτό και τον στόχο της «διασφάλισης ίσων ευκαιριών για όλους» που μνημονεύεται στην αιτιολογική σκέψη 36 της οδηγίας 2014/24, εκτιμώ ότι ο σκοπός του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24 εξυπηρετείται καλύτερα αν επιτρέπεται στα κράτη μέλη να επιβάλλουν πιο λεπτομερείς απαιτήσεις για τη συμμετοχή στις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20.

50. Τούτο καθίσταται ακόμη πιο σαφές, εάν το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 εξεταστεί στο πλαίσιο της προϊσχύσασας αυτού διάταξης, ήτοι του άρθρου 19 της οδηγίας 2004/18. Το άρθρο 19 της οδηγίας 2004/18 επέβαλε πολύ αυστηρότερες απαιτήσεις όσον αφορά τους εργαζόμενους των νομίμως συμμετεχόντων στις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων, απαιτώντας η πλειοψηφία των εργαζομένων να «είναι άτομα με ειδικές ανάγκες τα οποία, λόγω της φύσης ή της βαρύτητας των ειδικών αναγκών τους [δεν μπορούσαν] να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα υπό κανονικές συνθήκες» και θέτοντας με τον τρόπο αυτό σημαντικά αυστηρότερα κριτήρια τόσο σε σχέση με το ελάχιστο ποσοστό των μειονεκτούντων εργαζομένων όσο και σε σχέση με τη βαρύτητα και τη φύση των ειδικών αναγκών τους.

51. Είναι σαφές ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, προβαίνοντας σε διεύρυνση με την οδηγία 2014/24 του υποκειμενικού πεδίου εφαρμογής για τις κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις του άρθρου 20, δεν είχε την πρόθεση να δημιουργήσει μια «εξίσωση προς τα κάτω», στο πλαίσιο της οποίας οι κοινωνικές επιχειρήσεις οι οποίες απασχολούν χαμηλότερο ποσοστό ατόμων με λιγότερο σοβαρές αναπηρίες –σύμφωνα με τις νέες, ελαστικότερες απαιτήσεις– θα μπορούσαν να ανταγωνίζονται κοινωνικές επιχειρήσεις οι οποίες πληρούν τις αυστηρότερες απαιτήσεις της προϊσχύσασας νομοθεσίας για τις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20. Ωστόσο, υπό την παραδοχή της αιτιολογικής σκέψης 36 της οδηγίας 2014/24 και της αιτιολογικής σκέψης 28 της οδηγίας 2004/18, η οποία εκθέτει το σκεπτικό για την κατ' αποκλειστικότητα ανάθεση συμβάσεων, ήτοι ότι οι εν λόγω φορείς ενδέχεται να μην είναι σε θέση να ανταγωνίζονται υπό κανονικές συνθήκες αγοράς, το αναμενόμενο αποτέλεσμα σε περίπτωση που οικονομικός φορέας ο οποίος απασχολεί μόνον ποσοστό 30 % προσώπων με λιγότερο σοβαρές ειδικές ανάγκες επιτρεπόταν να ανταγωνίζεται επί ίσοις όροις τους φορείς που πληρούν τις προγενέστερες, πολύ αυστηρότερες απαιτήσεις, θα ήταν ακριβώς αυτό: ότι ήτοι οι οικονομικοί φορείς που πληρούν τις προγενέστερες αυστηρότερες απαιτήσεις θα ήταν αναγκασμένοι να απολύσουν τους λιγότερο παραγωγικούς και, κατά τεκμήριο, πιο ενδεείς εργαζομένους τους έως το όριο του 30 %, ή να βρεθούν αντιμέτωποι με την προοπτική του αποκλεισμού τους από τις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων των οποίων είναι αποδέκτες υπέρ οικονομικών φορέων με πολύ ελαφρύτερες κοινωνικές ευθύνες.

52. Πρέπει να τονιστεί ότι η ανωτέρω ανάλυση δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να εξαιρούν κατά το δοκούν οικονομικούς φορείς από τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που προβλέπονται στο άρθρο 20 και δεν προδικάζει το κατά πόσον ο αποκλεισμός συλλήβδην των ειδικών κέντρων απασχόλησης για την επίτευξη «επιχειρηματικού σκοπού» από τις ισπανικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που προβλέπονται στο άρθρο 20 είναι νόμιμος. Αντιθέτως, το ζήτημα αυτό θα πρέπει να επιλυθεί σύμφωνα με τα πρότυπα και τις αρχές που θεσπίζει το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24.

Γ. Περιορισμοί στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών

1. Το ζήτημα της εφαρμογής του άρθρου 18 της οδηγίας 2014/24

53. Τα κράτη μέλη δεν είναι ελεύθερα να επιβάλλουν απαιτήσεις κατά το δοκούν στους νομίμως συμμετέχοντες στις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20. Αντιθέτως, οι διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20 εξακολουθούν να υπόκεινται στις διατάξεις της οδηγίας 2014/24, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 18, και, συνεπώς, οι τυχόν πρόσθετες απαιτήσεις που επιβάλλονται πρέπει να είναι σύμφωνες με το άρθρο 18 και τις αρχές που αυτό προβλέπει.

54. Το συμπέρασμα αυτό επιρρωννύεται, αφενός, από το γράμμα του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24, το οποίο δεν περιέχει καμία ένδειξη δυνάμενη να στηρίξει την άποψη ότι οι κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις θα πρέπει να εξαιρούνται από την εφαρμογή των λοιπών διατάξεων της οδηγίας και, αφετέρου, από τη θέση του εν λόγω άρθρου στο κεφάλαιο ΙΙ, «Γενικοί κανόνες», του τίτλου Ι και όχι στο τμήμα 3, «Εξαιρέσεις», του κεφαλαίου Ι του τίτλου Ι, όπως θα ήταν αναμενόμενο για μια διάταξη η οποία προβλέπει εξαίρεση από την εφαρμογή της οδηγίας.

55. Εξάλλου, από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του άρθρου 19 της οδηγίας 2004/18, το οποίο είναι η προϊσχύσασα του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24 διάταξη, προκύπτει ότι η πρόθεση του νομοθέτη δεν ήταν να εξαιρεθούν οι διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων από το πεδίο εφαρμογής των λοιπών διατάξεων της εν λόγω οδηγίας.

56. Το άρθρο 19 της οδηγίας 2004/18, το οποίο από κοινού με το άρθρο 28 της οδηγίας 2004/17 εισήγαγε την έννοια των «κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων» στο δίκαιο της Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις, δεν είχε συμπεριληφθεί στο αρχικό σχέδιο της Επιτροπής για την εν λόγω οδηγία. Το ιστορικό θέσπισής του απορρέει από την τροπολογία 9 της γνωμοδότησης της επιτροπής βιομηχανίας, εξωτερικού εμπορίου, έρευνας και ενέργειας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 29ης Ιουνίου 2001, σχετικά με την προτεινόμενη οδηγία, η οποία, κατά την αρχική της διατύπωση, θα εξαιρούσε γενικώς από την εφαρμογή της οδηγίας 2004/18 τις «δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών ή έργων» οι οποίες ανατίθενται σε «προγράμματα προστατευόμενης απασχόλησης» [17].

[17] Γνωμοδότηση της επιτροπής θεμάτων και εσωτερικής αγοράς σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων [COM(2000) 275 – C5-0367/2000 – 2000/0115(COD)], διαθέσιμη σε https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0378 + 0+DOC+XML+V0//EN (τελευταία τηλεφόρτωση στις 23 Μαρτίου 2021).

57. Η προταθείσα αυτή τροποποίηση αποτέλεσε αντικείμενο πολλών αλλαγών και προβλήθηκαν διάφορες αιτιολογήσεις για τις διαφορετικές προτεινόμενες διατυπώσεις της διάταξης πριν αυτή λάβει την τελική της μορφή και, συγκεκριμένα, ως άρθρο 19 της οδηγίας 2004/18. Η Επιτροπή, με την παρατήρησή της όσον αφορά τη διατύπωση της προτεινόμενης διάταξης στην «Τροποποιημένη πρόταση» που υποβλήθηκε στις 6 Μαΐου 2002 [18], καθιστά σαφές ότι «η παροχή της δυνατότητας κατ' αποκλειστικότητα ανάθεσης δεν απαλλάσσει από την εφαρμογή όλων των άλλων διατάξεων της οδηγίας που εφαρμόζονται στις δημόσιες συμβάσεις». Τούτο αποτυπώνεται επίσης στο γράμμα της οδηγίας 2004/18, όπως τελικώς εγκρίθηκε, η οποία δεν εξαιρεί τις εν λόγω συμβάσεις από την εφαρμογή της οδηγίας 2004/18 (σε αντίθεση με την αρχικώς προταθείσα τροποποίηση), αλλά προβλέπει μόνον ότι το δικαίωμα συμμετοχής στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων μπορεί να παραχωρείται κατ' αποκλειστικότητα στα εν λόγω εργαστήρια. Επιπροσθέτως, από τα διάφορα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας που οδήγησαν στην τελική διατύπωση του άρθρου 19 της οδηγίας 2004/18 προκύπτει σαφώς η πρόθεση του νομοθέτη οι «κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις» να εξακολουθήσουν να υπόκεινται σε ανταγωνισμό στο επίπεδο της Ένωσης σύμφωνα με τις λοιπές διατάξεις της οδηγίας 2004/18 και τους «σχετικούς κανόνες της Συνθήκης» [19].

58. Οι διάφορες αιτιολογήσεις που προβλήθηκαν για τη θέσπιση αυτής της νέας διάταξης σε διάφορα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας και η αιτιολογική σκέψη 28 της τελικής οδηγίας καθιστούν σαφές ότι ο λόγος ύπαρξης του άρθρου 18 της οδηγίας 2004/18 ήταν ότι τα εν λόγω εργαστήρια και προγράμματα απασχόλησης ενδέχεται να μην είναι σε θέση να «λαμβάνουν συμβόλαια υπό κανονικές συνθήκες ανταγωνισμού». Κατά την αιτιολογική αυτή σκέψη, τα εν λόγω εργαστήρια και προγράμματα απασχόλησης «συμβάλλουν αποτελεσματικά στην ένταξη ή επανένταξη των ατόμων με αναπηρίες στην αγορά εργασίας». Η ίδια αιτιολογική σκέψη αναφέρει επίσης, στο πλαίσιο αυτό, ότι «η απασχόληση και η εργασία είναι βασικά στοιχεία για τη διασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους».

59. Ως εκ τούτου, από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του άρθρου 19 της οδηγίας 2004/18 και της αιτιολογικής της σκέψης 28 καθίσταται σαφές ότι σκοπός της διάταξης ήταν να επιτραπεί στα κράτη μέλη να χρησιμοποιούν διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου ορισμένοι νομίμως συμμετέχοντες να αναλαμβάνουν συμβάσεις τις οποίες δεν θα ήταν σε θέση να συνάψουν υπό κανονικές συνθήκες αγοράς και ότι αιτιολόγηση για αυτή την προνομιακή μεταχείριση ήταν η «αποτελεσματική συμβολή» στην ένταξη ή επανένταξη των τελικών δικαιούχων του προγράμματος και, συγκεκριμένα, όσον αφορά το άρθρο 19 της οδηγίας 2004/18, των «ατόμ[ων] με ειδικές ανάγκες τα οποία, λόγω της φύσης ή της βαρύτητας των ειδικών αναγκών τους, δεν μπορούν να ασκήσουν επαγγελματική δραστηριότητα υπό κανονικές συνθήκες». Ο σκοπός αυτός ήταν μέρος ενός απώτερου στόχου για «διασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους». Η χρήση των κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων έπρεπε να

[18] Τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών και συμβάσεων δημοσίων έργων, COM(2002) 236 τελικό – 2000/0115(COD), τροπολογία 36.

[19] Βλ., για παράδειγμα, την αρχική τροπολογία 9 και τη μεταγενέστερη αιτιολόγηση της συμβιβαστικής τροπολογίας 29 της A. P. Vallelersundi, παρατεθείσα στην υποσημείωση 20. Όσον αφορά τις προπαρασκευαστικές εργασίες του άρθρου 19 της οδηγίας 2004/18, βλ. την έκδοση του Jan M. Hebly, *European Public Procurement – Legislative History of the «Classic» Directive 2004/18/EC*, σ. 603 επ.

πραγματοποιείται σύμφωνα με όλες τις άλλες διατάξεις της οδηγίας 2004/18, δεδομένης της ρητής επιδίωξης του διασυνοριακού ανταγωνισμού για τις κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις [20].

60. Η οδηγία 2014/24 επέφερε διάφορες αλλαγές στο καθεστώς των «κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων» [21]. Το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 επαναλαμβάνει και επεκτείνει τη δυνατότητα που είχε αρχικά αναγνωριστεί με το άρθρο 19 της οδηγίας 2004/18 στα κράτη μέλη να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα σε ορισμένους φορείς το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Σε σύγκριση με το άρθρο 19 της οδηγίας 2004/18, το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 διευρύνει σημαντικά τον κύκλο των φορέων που μπορεί να γίνουν αποδεκτοί ως νομίμως συμμετέχοντες σε διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Ωστόσο, από καμία από τις αλλαγές αυτές δεν προκύπτει πρόθεση του νομοθέτη της Ένωσης να εξαιρέσει τις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20 από το πεδίο εφαρμογής των λοιπών διατάξεων της οδηγίας 2014/24 ή οποιαδήποτε πρόθεση για περιορισμό της κοινωνικής ευθύνης η οποία βαρύνει τους νομίμως συμμετέχοντες. Αντιθέτως, απλώς διευρύνεται το υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της διάταξης, επιτρέποντας σε περισσότερους φορείς να χαρακτηριστούν ως νομίμως συμμετέχοντες, με στόχο, ενδεχομένως, την επέκταση της χρήσης αυτού του μέσου κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής απασχόλησης, προκειμένου να επωφεληθεί μια μεγαλύτερη, ευρύτερα προσδιοριζόμενη και πολυπληθέστερη ομάδα τελικών δικαιούχων (εργαζόμενοι με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζόμενοι).

61. Το ιστορικό της θέσπισης της ίδιας της οδηγίας 2014/24 δεν είναι ιδιαίτερα διαφωτιστικό όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 20. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, στη γνωμοδότησή της με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις» [COM(2011) 896 τελικό], πρότεινε ορισμένες αλλαγές οι οποίες δεν εγκρίθηκαν, συμπεριλαμβανομένης της απαίτησης τα προστατευόμενα εργαστήρια και οι οικονομικοί φορείς που έχουν ως κύριο σκοπό την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη των εργαζομένων με αναπηρία ή των μειονεκτούντων εργαζομένων «να προωθούνται και να αποτελούνται κατά πλειοψηφία από μη κερδοσκοπικούς φορείς», πράγμα το οποίο, κατά την άποψή της, θα δικαιολογούσε ακόμη περισσότερο αυτήν την προνομιακή πρόσβαση στη στήριξη από τις διοικητικές αρχές [22].

[20] Βλέπε αιτιολόγηση της συμβιβαστικής τροπολογίας 29 της A. P. Vallelersundi, όπου το προτεινόμενο κείμενο περνά από την εξαίρεση των συμβάσεων οι οποίες ανατίθενται σε προστατευμένα εργαστήρια και προγράμματα στην έννοια της κατ' αποκλειστικότητα ανάθεσης ορισμένων συμβάσεων σε αυτά: «Πρέπει επίσης να διασφαλιστεί ότι οι συμβάσεις αυτές […] μπορούν να ανατεθούν σε προστατευμένα εργαστήρια οπουδήποτε στην [Ένωση], και δεν θα μετατραπούν σε μέσο προνομιακής μεταχείρισης περιφερειακών ή τοπικών προσφερόντων». Η άποψη αυτή διατηρείται σιωπηρά στην παρατήρηση της Επιτροπής όσον αφορά την τροπολογία 36 στην τροποποιημένη πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών και συμβάσεων δημοσίων έργων [COM(2002) 236 τελικό – 2000/0115(COD)] (ΕΕ 2002, C 203E, σ. 210): «[η] τροπολογία μπορεί να γίνει δεκτή εάν τροποποιηθεί προκειμένου να αποσαφηνιστεί ότι η δυνατότητα κατ' αποκλειστικότητας ανάθεσης δεν απαλλάσσει από την εφαρμογή όλων των άλλων διατάξεων της οδηγίας που εφαρμόζονται στις δημόσιες συμβάσεις».

[21] Εκτός από τις αλλαγές που περιλαμβάνονται στο άρθρο 20, η οδηγία 2014/24 εισήγαγε στο κεφάλαιο I «Κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες» (άρθρα 74-77), τίτλος III «Ειδικά καθεστώτα συμβάσεων», έναν διαφορετικό τύπο κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων για ορισμένες υγειονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές υπηρεσίες. Το καθεστώς αυτό είναι διακριτό και ξεχωριστό από τις επίμαχες διατάξεις στην υπό κρίση υπόθεση, αλλά είναι πιθανό ο Ισπανός νομοθέτης να χρησιμοποίησε το άρθρο 77, παράγραφος 2, στοιχείο β', ως πρότυπο όσον αφορά την απαίτηση για «επανεπένδυση κερδών» που προβλέπει η ισπανική νομοθεσία.

[22] Σημεία 4.10 και 4.11 της γνωμοδότησης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις συμβάσεις που συνάπτονται με τους φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών» [COM(2011) 895 τελικό – 2011/0439 (COD)], «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις» [COM(2011) 896 τελικό – 2011/0438 (COD)] και «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης» [COM(2011) 897 τελικό – 2011/0437 (COD)] (ΕΕ 2012, C 191, σ. 84).

2. Γενικές παρατηρήσεις σχετικά με το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24

62. Το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24, με τίτλο «Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων», ορίζει στην παράγραφο 1, πρώτο εδάφιο, ότι οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ότι πρέπει να ενεργούν με «αναλογικό τρόπο». Τούτο αποτελεί ουσιαστικά επανάληψη των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας, οι οποίες θα ήταν εφαρμοστέες ακόμη και χωρίς αυτή τη διάταξη [23]. Το άρθρο 18, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, προβλέπει ότι «ο σχεδιασμός των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δεν γίνεται με σκοπό […] τον τεχνητό περιορισμό του διαγωνισμού. Ο ανταγωνισμός θεωρείται ότι περιορίζεται τεχνητά όταν οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων». Μολονότι τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης φαίνεται να αφορούν αποκλειστικά Ισπανούς φορείς, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η οδηγία 2014/24 επεκτείνει τις αρχές της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, της αναλογικότητας και του ανόθευτου ανταγωνισμού σε εσωτερικές καταστάσεις [24].

63. Στην υπόθεση της κύριας δίκης, η νομοθεσία την οποία θέσπισε η Ισπανία φαίνεται να αποκλείει, συλλήβδην, μεγάλο μέρος ενός συγκεκριμένου τομέα, ήτοι τα ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη επιχειρηματικού σκοπού, από τις διαδικασίες που εφαρμόζονται στο εν λόγω κράτος μέλος για την κατ' αποκλειστικότητα σύναψη δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20. Επιπλέον, βάσει αυτής της νομοθεσίας, οι εν λόγω συμβάσεις παραχωρούνται κατ' αποκλειστικότητα σε μια περαιτέρω υποομάδα ειδικών κέντρων απασχόλησης, ήτοι τα αποκαλούμενα «ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη κοινωνικού σκοπού», και τίθεται εκτός των διαδικασιών κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20 ένας μάλλον σημαντικός όγκος δημοσίων συμβάσεων.

64. Τούτο εγείρει αρκετά προφανή ζητήματα όσον αφορά τη συμβατότητα με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας και την απαγόρευση του τεχνητού περιορισμού του ανταγωνισμού.

3. Το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24 και η αρχή της ίσης μεταχείρισης

65. Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της ίσης μεταχείρισης αποτελεί μία από τις θεμελιώδεις αρχές του δικαίου της Ένωσης [25], ο σεβασμός της οποίας επιβάλλεται στα κράτη μέλη εφόσον ενεργούν εντός του πεδίου εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Η αρχή αυτή, που αποτελεί ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει το Δικαστήριο [26], επιβάλλει να μην επιφυλάσσεται διαφορετική μεταχείριση σε παρόμοιες ή συγκρίσιμες καταστάσεις, εκτός αν μια τέτοια μεταχείριση δικαιολογείται αντικειμενικά [27]. Δεδομένου ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης

[23] Η διάταξη αποτελεί επέκταση της προγενέστερης διάταξής της, ήτοι του άρθρου 2 της οδηγίας 2004/18, το οποίο απαιτούσε ισότιμη και χωρίς διακρίσεις μεταχείριση των οικονομικών φορέων καθώς και διαφάνεια, χωρίς όμως να μνημονεύει την αναλογικότητα.

[24] Πρβλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Szpunar στην απόφαση Grupo Hospitalario Quirón (C-552/13, EU:C:2015:394, σημείο 40 επ.) όσον αφορά το άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/18, με το οποίο εξασφαλίζεται η ισότιμη πρόσβαση των διαγωνιζομένων και η απουσία αδικαιολόγητων φραγμών στον ανταγωνισμό στο πλαίσιο των τεχνικών προδιαγραφών.

[25] Αποφάσεις της 19ης Οκτωβρίου 1977, Ruckdeschel κ.λπ. (117/76 και 16/77, EU:C:1977:160, σκέψη 7), της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ. (C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 23), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België κ.λπ. (C-336/19, EU:C:2020:1031, σκέψη 85).

[26] Αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, σκέψη 32), και της 17ης Ιανουαρίου 2008, Velasco Navarro (C-246/06, EU:C:2008:19, σκέψη 32).

[27] Αποφάσεις της 25ης Νοεμβρίου 1986, Klensch κ.λπ. (201/85 και 202/85, EU:C:1986:439, σκέψη 9), της 12ης Δεκεμβρίου 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, σκέψη 32 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), και της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België κ.λπ. (C-336/19, EU:C:2020:1031, σκέψη 85).

αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, οι επιταγές που απορρέουν από αυτή δεσμεύουν τα κράτη μέλη όταν αυτά εφαρμόζουν κανονιστικές ρυθμίσεις της Ένωσης. Συνεπώς, τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά το μέτρο του δυνατού, να εφαρμόζουν τις ρυθμίσεις αυτές κατά τρόπο που να ανταποκρίνεται στις επιταγές που απορρέουν από την προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τα οποία κατοχυρώνει η κοινοτική έννομη τάξη [28].

66. Στον τομέα του δικαίου της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων, ειδική έκφανση της αρχής της ίσης μεταχείρισης αποτελεί η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, η οποία απαιτεί να έχουν όλοι οι διαγωνιζόμενοι τις ίδιες ευκαιρίες κατά τη διατύπωση των όρων των προσφορών τους [29]. Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας Y. Bot με τις προτάσεις του στην υπόθεση Wall [30], η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων έχει ως σκοπό να ευνοήσει την ανάπτυξη υγιούς και πραγματικού ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων που μετέχουν σε διαγωνισμό. Η τήρηση της αρχής αυτής πρέπει να διασφαλίζει την αντικειμενική σύγκριση των προσφορών και επιβάλλεται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Οι κανόνες του παιχνιδιού πρέπει να είναι γνωστοί σε όλους τους δυνητικούς διαγωνιζόμενους και να εφαρμόζονται σε όλους κατά τον ίδιο τρόπο.

67. Ως εκ τούτου, ο αποκλεισμός μιας ομάδας δυνητικών διαγωνιζομένων από τις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20 ενός κράτους μέλους προς όφελος μιας άλλης ομάδας διαγωνιζομένων, όπως εν προκειμένω ο αποκλεισμός βάσει της ισπανικής νομοθεσίας των ειδικών κέντρων απασχόλησης για την επίτευξη επιχειρηματικού σκοπού προς όφελος των ειδικών κέντρων απασχόλησης για την επίτευξη κοινωνικού σκοπού, επιτρέπεται μόνον εάν οι δύο αυτές ομάδες δυνητικών διαγωνιζομένων δεν βρίσκονται σε παρόμοια ή συγκρίσιμη κατάσταση ή εάν η διαφορετική μεταχείριση είναι αντικειμενικά δικαιολογημένη.

68. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο, το οποίο είναι το μόνο αρμόδιο να αποφανθεί επί των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, να κρίνει αν τα ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη «επιχειρηματικού σκοπού» και τα ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη κοινωνικού σκοπού βρίσκονται σε παρόμοια ή συγκρίσιμη κατάσταση ή αν η διαφορετική μεταχείριση είναι αντικειμενικά δικαιολογημένη. Τα ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη «επιχειρηματικού σκοπού» φαίνεται ότι επιτελούσαν και επιτελούν ακόμη και σήμερα τις ίδιες κοινωνικές λειτουργίες με αυτές οι οποίες απαιτούνται από τα ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη κοινωνικού σκοπού. Συνεπώς, εκ πρώτης όψεως, δεν φαίνεται παράλογο να θεωρηθεί ότι οι δύο αυτές ομάδες ειδικών κέντρων απασχόλησης βρίσκονται σε παρόμοια ή συγκρίσιμη κατάσταση όσον αφορά την ικανότητά τους να επιτελέσουν τη λειτουργία της ενίσχυσης της κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης των προσώπων με αναπηρία ή των μειονεκτούντων προσώπων. Παράλληλα όμως, λόγω των διαφορών που παρατηρούνται στην οργάνωση των ειδικών κέντρων απασχόλησης για την επίτευξη επιχειρηματικού σκοπού και των ειδικών κέντρων απασχόλησης για την επίτευξη κοινωνικού σκοπού και, ιδίως, όσον αφορά τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα των τελευταίων και την απαίτηση επανεπένδυσης κερδών, θα μπορούσε εύλογα να υποστηριχθεί ότι οι δύο αυτές ομάδες οντοτήτων δεν βρίσκονται σε παρόμοια ή συγκρίσιμη κατάσταση ή ότι οποιαδήποτε διαφορετική μεταχείριση δικαιολογείται αντικειμενικά. Εν τέλει, πρόκειται για απόφαση που προϋποθέτει ερμηνεία του εφαρμοστέου ισπανικού δικαίου για την οποία αρμόδιο είναι το αιτούν δικαστήριο.

[28] Απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2002, Rodríguez Caballero (C-442/00, EU:C:2002:752, σκέψη 30). Βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Y. Bot στην υπόθεση Wall (C-91/08, EU:C:2009/659, σημεία 35 και 36).

[29] Απόφαση της 2ας Ιουνίου 2016, Pizzo (C-27/15, EU:C:2016:404, σκέψη 36).

[30] C-91/08, EU:C:2009/659, σημείο 38.

4. Το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24 και η αρχή της αναλογικότητας

69. Όπως έχει επισημάνει το Δικαστήριο στη νομολογία του, μια εθνική ρύθμιση που αφορά τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έχει, γενικά, ως σκοπό να διασφαλίσει την ίση μεταχείριση των διαγωνιζομένων. Συνεπώς, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, η εν λόγω εθνική ρύθμιση δεν πρέπει να βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού [31].

70. Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν εθνική νομοθεσία η οποία μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24 και επιφυλάσσει τις «κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις», στο πλαίσιο διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων, προς όφελος των παρόχων προστατευμένης απασχόλησης, η εν λόγω νομοθεσία επιδιώκει τουλάχιστον διττό σκοπό: την ίση μεταχείριση των διαγωνιζόμενων που μνημονεύεται στην προηγούμενη παράγραφο και την κοινωνική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης περί παραχώρησης των κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων σε παρόχους προστατευμένης απασχόλησης.

71. Όπως συμβαίνει και με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο, το οποίο είναι το μόνο αρμόδιο να αποφαίνεται επί των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, να διαπιστώσει κατά πόσον η επιβολή των πρόσθετων απαιτήσεων συνιστά πράγματι κατάλληλο μέσο για την επίτευξη των θεμιτών σκοπών που επιδιώκει το κράτος μέλος σε σχέση με τη μεγιστοποίηση των κοινωνικών στόχων της ένταξης ή της επανένταξης των προσώπων με αναπηρία ή των μειονεκτούντων προσώπων, και σε καταφατική περίπτωση, αν οι απαιτήσεις αυτές βαίνουν πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη αυτών των στόχων.

72. Κατά την εκτίμησή μου, απαιτήσεις σύμφωνα με τις οποίες οι συμμετέχοντες σε διαδικασία κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20 πρέπει να οργανώνονται ως μη κερδοσκοπικές οντότητες ή να ανήκουν σε τέτοιες οντότητες και να επανεπενδύουν τα κέρδη που αποκομίζουν από τις κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις δυνάμει του άρθρου 20, μπορούν να θεωρηθούν κατάλληλα μέσα για την προώθηση του νόμιμου σκοπού της κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης προσώπων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων. Αμφότερες οι ως άνω απαιτήσεις έχουν σχέση με τη ρύθμιση του άρθρου 20, παράγραφος 1, κατά την οποία ο «κύριος σκοπός» των αποδεκτών οικονομικών φορέων (εκτός από τα «προστατευόμενα εργαστήρια») πρέπει να είναι η «κοινωνική και επαγγελματική ένταξη προσώπων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων». Στους «σκοπούς» μιας οντότητας κερδοσκοπικού χαρακτήρα περιλαμβάνεται γενικά και η δημιουργία κέρδους προς όφελος των προσώπων στα οποία ανήκει. Δεν είναι, αυτή καθεαυτήν, παράλογη η άποψη ότι, εξ αυτού του λόγου, διακυβεύεται η προσήλωση στον κοινωνικό σκοπό. Συνεπώς, η απαίτηση σχετικά με τον μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα ή με το να ανήκει ο νομίμως συμμετέχων σε μη κερδοσκοπική οντότητα φαίνεται πράγματι ότι εξυπηρετεί θεμιτό σκοπό. Η απαίτηση επανεπένδυσης των κερδών στις ίδιες ή παρόμοιες κοινωνικές επιχειρήσεις που έχουν ως σκοπό την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη προσώπων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων εξυπηρετεί κατά τρόπο ακόμη πιο σαφή τον σκοπό αυτό, και δεδομένης της εγγενούς μεταφοράς δημόσιων πόρων που προβλέπεται στη διαδικασία κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20 (η ίδια η δικαιολογητική βάση της διάταξης, κατά την οποία οι νομίμως συμμετέχοντες ενδέχεται να μην είναι σε θέση να ανταγωνίζονται υπό τους συνήθεις όρους τιμής/ποιότητας, υπονοεί ότι οι αναθέτουσες αρχές είναι πιθανό να καταβάλλουν υπερβολικό τίμημα για τις αγορές που πραγματοποιούνται σύμφωνα με τις διαδικασίες

[31] Πρβλ. αποφάσεις της 8ης Φεβρουαρίου 2018, Lloyd's of London (C-144/17, EU:C:2018:78, σκέψη 32), της 2ας Μαΐου 2019, Lavorgna (C-309/18, EU:C:2019:350, σκέψη 24 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), της 30ής Ιανουαρίου 2020, Tim (C-395/18, EU:C:2020:58, σκέψη 45), και της 14ης Μαΐου 2020, T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, σκέψη 71).

κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20), η επανεπένδυση των σχετικών κερδών προς όφελος των σχετικών κοινωνικών στόχων φαίνεται ιδιαιτέρως κατάλληλη.

73. Η απαίτηση για ποσοστό απασχόλησης 70 % που προβλέπει η ισπανική νομοθεσία προφανώς συμβάλλει επίσης στην επίτευξη του τελικού σκοπού των διαδικασιών κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20, ήτοι της «κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης ή επανένταξης προσώπων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων» [32].

74. Κατά συνέπεια, οι απαιτήσεις αυτές φαίνεται να είναι, κατά την άποψή μου, κατάλληλες για την επίτευξη του επιθυμητού σκοπού. Ωστόσο, η απαίτηση τα ειδικά κέντρα απασχόλησης να έχουν τη συγκεκριμένη νομική μορφή οντότητας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ή να πληρούν τις επίμαχες απαιτήσεις όσον αφορά το ιδιοκτησιακό καθεστώς φαίνεται, κατά την άποψή μου, να υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη αυτών των στόχων. Δύσκολα γίνεται αντιληπτό με ποιο τρόπο ο αποκλεισμός μιας μεγάλης υποομάδας οικονομικών φορέων που εξυπηρετούσαν στο παρελθόν, εξακολουθούν να εξυπηρετούν και σκοπεύουν να εξυπηρετήσουν στο μέλλον αυτούς τους συγκεκριμένους κοινωνικούς στόχους και το συγκεκριμένο τμήμα του πληθυσμού, λόγω και μόνον της νομικής μορφής υπό την οποία αυτοί οι οικονομικοί φορείς συγκροτούνται ή της νομικής μορφής των τελικών ιδιοκτητών τους, δεν θα υπερέβαινε το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του νόμιμου στόχου της κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης ή επανένταξης των προσώπων με αναπηρία ή των μειονεκτούντων προσώπων. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο αν η απαίτηση για επανεπένδυση των κερδών διατηρηθεί.

75. Συνεπώς, υπό την επιφύλαξη της επαλήθευσης από το αιτούν δικαστήριο, φρονώ ότι οι απαιτήσεις όσον αφορά τη νομική μορφή ή το ιδιοκτησιακό καθεστώς των οικονομικών φορέων που γίνονται δεκτοί ως νομίμως συμμετέχοντες στις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20 σε ένα κράτος μέλος, όπως εν προκειμένω οι επίμαχες απαιτήσεις της ισπανικής νομοθεσίας, δεν συνάδουν με την αρχή της αναλογικότητας.

5. Το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24 και η απαγόρευση του τεχνητού περιορισμού του ανταγωνισμού

76. Το άρθρο 18, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2014/24 προβλέπει ότι ο σχεδιασμός των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δεν γίνεται με σκοπό τον τεχνητό περιορισμό του ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός θεωρείται ότι περιορίζεται τεχνητά όταν οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων.

77. Είναι σαφές ότι τα ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη κοινωνικού σκοπού ευνοούνται από την επίμαχη ισπανική νομοθεσία, ενώ τα ειδικά κέντρα απασχόλησης για την επίτευξη επιχειρηματικού σκοπού τυγχάνουν δυσμενέστερης μεταχείρισης. Είναι επίσης πρόδηλο ότι η εν λόγω ρύθμιση είναι σκόπιμη. Ωστόσο, το άρθρο 18, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2014/24 δεν απαγορεύει κάθε σκόπιμη ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση. Η απαγόρευση ισχύει μόνον όταν ο σκοπός είναι η «αδικαιολόγητα» ευνοϊκή ή δυσμενής μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων.

[32] Αιτιολογική σκέψη 36 της οδηγίας 2014/24/ΕΚ.

78. Το Δικαστήριο δεν έχει μέχρι σήμερα διευκρινίσει την έννοια των όρων «αδικαιολόγητα» (ή «τεχνητά») στο πλαίσιο του άρθρου 18 της οδηγίας 2014/24. Εντούτοις, από τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας μπορούν να συναχθούν ορισμένα χρήσιμα στοιχεία όσον αφορά την ερμηνεία των όρων αυτών. Μολονότι οι έννοιες της ίσης μεταχείρισης και του «μη τεχνητού περιορισμού του ανταγωνισμού» είναι σαφώς διακριτές, η «ευνοϊκή» ή η «δυσμενής» μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων έναντι άλλων συνεπάγεται μια διαφορετική μεταχείριση. Είναι δύσκολο να γίνει αντιληπτό πώς μπορεί μια «ευνοϊκή» ή «δυσμενής» μεταχείριση να είναι ταυτόχρονα «αδικαιολόγητη» και «αντικειμενικά δικαιολογημένη» ή το αντίστροφο και, ως εκ τούτου, πρέπει να υπάρχει κάποια αλληλεπικάλυψη αυτών των δύο διαφορετικών όρων. Ομοίως, όσον αφορά τη σχέση μεταξύ του τεχνητού περιορισμού του ανταγωνισμού και της αναλογικότητας, είναι δύσκολο να εντοπιστεί μια ευνοϊκή ή δυσμενής μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων έναντι άλλων οικονομικών φορέων η οποία «δικαιολογημένα» να υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων θεμιτών στόχων. Ως εκ τούτου, ο τεχνητός περιορισμός του ανταγωνισμού και η παραβίαση της αναλογικότητας φαίνεται να αλληλεπικαλύπτονται σε κάποιο βαθμό.

79. Φαίνεται ενδεχομένως δελεαστικό να προσδιοριστεί η έννοια του «τεχνητού περιορισμού του ανταγωνισμού» μόνο με αναφορά στις προαναφερθείσες δύο αρχές. Ωστόσο, η συμπερίληψη της απαγόρευσης του τεχνητού περιορισμού του ανταγωνισμού στο άρθρο 18, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, θα ήταν περιττή αν κάλυπτε μόνο συμπεριφορές που ήδη απαγορεύονται από τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι η απαγόρευση του τεχνητού περιορισμού του ανταγωνισμού πρέπει να έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής.

80. Όπως εκτέθηκε ανωτέρω στο πλαίσιο της ανάλυσης της αναλογικότητας στο σημείο 74 των παρουσών προτάσεων, ο περιορισμός του ανταγωνισμού που προκύπτει από τον αποκλεισμό των ειδικών κέντρων απασχόλησης για την επίτευξη επιχειρηματικού σκοπού από τις ισπανικές διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων δυνάμει του άρθρου 20 δεν φαίνεται να είναι ανάλογος προς κάποιον θεμιτό σκοπό όσον αφορά την απαίτηση οι εν λόγω οικονομικοί φορείς να είναι οντότητες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ή να ανήκουν εν όλω ή εν μέρει σε οντότητες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Ανεξάρτητα από την ακριβή έκταση της απαγόρευσης του τεχνητού περιορισμού του ανταγωνισμού, η απαίτηση αυτή, κατά τη γνώμη μου, φαίνεται να την παραβιάζει. Ωστόσο, εναπόκειται τελικά στο αιτούν δικαστήριο να αποφανθεί αν υφίσταται εν προκειμένω πρόθεση αδικαιολόγητης ευνοϊκής ή δυσμενούς μεταχείρισης.

81. Όσον αφορά την απαίτηση επανεπένδυσης των κερδών, αυτή θα μπορούσε, κατά τη γνώμη μου, να θεωρηθεί ότι περιορίζει τεχνητά τον ανταγωνισμό, ακόμη και αν γίνει αποδεκτό ότι η απαίτηση αυτή πληροί τα πρότυπα της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας. Εάν η απαίτηση επιβάλλεται όχι μόνο για την εξυπηρέτηση του νόμιμου σκοπού της προώθησης της κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης των προσώπων με αναπηρία ή των μειονεκτούντων προσώπων, αλλά ταυτόχρονα έχει σχεδιαστεί με σκοπό να ωφελήσει μια ομάδα δυνητικών διαγωνιζομένων σε σχέση με μια άλλη για λόγους άσχετους με τον επιδιωκόμενο θεμιτό σκοπό [33], εκτιμώ ότι αυτό θα πρέπει να θεωρηθεί ότι συνιστά αδικαιολόγητα ευνοϊκή και δυσμενή μεταχείριση για τις αντίστοιχες ομάδες και ότι περιορίζει τεχνητά τον ανταγωνισμό. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να κρίνει αν αυτό συμβαίνει εν προκειμένω.

[33] Οι λόγοι αυτοί θα μπορούσαν, επί παραδείγματι, να στηρίζονται σε ιδεολογικά ή πολιτικά κίνητρα για την προώθηση μιας ομάδας ή μιας μορφής επιχειρήσεων σε σχέση με μια άλλη.

IV. Πρόταση

82. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο αιτούν δικαστήριο ως εξής:

Δεν αντιβαίνει στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, εθνική νομοθεσία η οποία επιβάλλει πρόσθετους όρους, πέραν αυτών που ορίζονται στο εν λόγω άρθρο, όσον αφορά το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων για κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις δυνάμει αυτού του άρθρου.

Ωστόσο, οι εν λόγω πρόσθετοι όροι πρέπει να είναι σύμφωνοι με όλες τις εφαρμοστέες επιταγές του δικαίου της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένου του άρθρου 18 της οδηγίας 2014/24 και των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας, και δεν πρέπει να περιορίζουν τεχνητά τον ανταγωνισμό.

Στο πλαίσιο αυτό, απαίτηση κατά την οποία μόνον οι οικονομικοί φορείς που είναι μη κερδοσκοπικές οντότητες ή ανήκουν εν όλω ή εν μέρει σε μη κερδοσκοπικές οντότητες δύνανται να συμμετέχουν στις διαδικασίες κατ' αποκλειστικότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, να βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του θεμιτού σκοπού της προώθησης της κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης των προσώπων με αναπηρία και των μειονεκτούντων προσώπων.

Ο σκόπιμος αποκλεισμός μεγάλης μερίδας οικονομικών φορέων για λόγους άσχετους προς τον θεμιτό σκοπό της προώθησης της κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης των προσώπων με αναπηρία και των μειονεκτούντων προσώπων φαίνεται, εκ πρώτης όψεως, να συνιστά τεχνητό περιορισμό του ανταγωνισμού.