

Υπόθεση C-6/20

**Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98,
παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου**

Ημερομηνία καταθέσεως:

7 Ιανουαρίου 2020

Αιτούν δικαστήριο:

Tallinna Ringkonnakohtus (Εσθονία)

Ημερομηνία της διατάξεως του αιτούντος δικαστηρίου:

19 Δεκεμβρίου 2019

Εκκαλούν:

Sotsiaalministeerium

Εφεσίβλητη:

Innove SA

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Έφεση του Sotsiaalministeerium (Υπουργείου Κοινωνικής Ασφάλισης, Εσθονία) κατά της αποφάσεως του Tallinna Halduskohus (διοικητικού πρωτοδικείου του Τάλιν, Εσθονία) της 22ας Μαΐου 2019, η οποία απέρριψε την προσφυγή του Υπουργείου Κοινωνικής Ασφάλισης με αίτημα την ακύρωση της αποφάσεως οικονομικής διορθώσεως της Innove SA (στο εξής: Innove), δυνάμει της οποίας οι αιτήσεις πληρωμών που υπέβαλε το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης στο πλαίσιο προγράμματος για την χορήγηση επισιτιστικής βοήθειας απορρίφθηκαν λόγω μη συμμόρφωσης με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

Αίτηση προδικαστικής αποφάσεως σύμφωνα με το άρθρο 267, εδάφιο 3, ΣΛΕΕ, για την ερμηνεία των άρθρων 2 και 46 της οδηγίας 2004/18

Προδικαστικά ερωτήματα

1. Έχουν τα άρθρα 2 και 46 της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνικές διατάξεις –όπως το άρθρο 41, παράγραφος 3, του Riigihangete seadus (RHS) (νόμου περί δημοσίων συμβάσεων)– σύμφωνα με τις οποίες η αναθέτουσα αρχή, όταν επιβάλλονται από τον νόμο συγκεκριμένες προδιαγραφές για τις προς εκτέλεση εργασίες που προβλέπει δημόσια σύμβαση, είναι υποχρεωμένη να αναφέρει στην προκήρυξη του διαγωνισμού ποιες εγγραφές σε επαγγελματικό μητρώο ή άδειες ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας απαιτούνται για την ανακήρυξη του αναδόχου, καθώς και να αξιώνει από τους προσφέροντες να καταθέτουν πιστοποιητικά άδειας επαγγελματικής δραστηριότητας ή εγγραφής σε μητρώο, προς εξακρίβωση του αν πληρούν τις συγκεκριμένες νόμιμες προδιαγραφές του διαγωνισμού, υποχρεούται δε να απορρίπτει την προσφορά υποψηφίου αναδόχου όταν αυτός δεν διαθέτει την προβλεπόμενη άδεια επαγγελματικής δραστηριότητας ή εγγραφή σε επαγγελματικό μητρώο;

2. Έχουν τα άρθρα 2 και 46, της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών την έννοια ότι η αναθέτουσα αρχή, σε συμβάσεις επισιτιστικής βοήθειας που υπερβαίνουν τα ποσά των διεθνών σχετικών ορίων, δεν επιτρέπεται να καθορίζει κριτήρια επιλογής που επιβάλλουν σε όλους τους προσφέροντες, ανεξαρτήτως του προηγούμενου τρόπου της δραστηριότητάς τους, ήδη κατά την υποβολή των προσφορών να διαθέτουν άδεια ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας ή εγγραφή σε επαγγελματικό μητρώο της χώρας στην οποία θα γίνει η παράδοση της επισιτιστικής βοήθειας, ακόμη και αν δεν έχουν ασκήσει μέχρι τότε επαγγελματική δραστηριότητα στην χώρα αυτή;

3. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο προηγούμενο ερώτημα:

3.1. Πρέπει τα άρθρα 2 και 46, της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών να θεωρούνται τόσο σαφείς διατάξεις ώστε να μη δύναται να κατισχύσει αυτών η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης;

3.2. Έχουν τα άρθρα 2 και 46, της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών την έννοια ότι η τακτική της αναθέτουσας αρχής σε δημόσιο διαγωνισμό για επισιτιστική βοήθεια να επιβάλλει στους προσφέροντες, σύμφωνα με τον νόμο περί τροφίμων, να διαθέτουν ήδη κατά τον χρόνο υποβολής της προσφοράς τους άδεια άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας πρέπει να εκλαμβάνεται ως πρόδηλη προσβολή των ισχυουσών διατάξεων, ως αμέλεια ή ως

παρατυπία, η οποία αποκλείει την επίκληση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

Οδηγία 2004/18/EK 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), άρθρα 2 και 46.

Κανονισμός (ΕΚ) 852/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για την υγιεινή των τροφίμων (ΕΕ 2004, L 139, σ. 1), άρθρο 6, παράγραφος 3, στοιχεία α', β' και γ'.

Κανονισμός (ΕΚ) 853/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 29ης Απριλίου 2004, για τον καθορισμό ειδικών κανόνων υγιεινής για τα τρόφιμα ζωικής προέλευσης (ΕΕ 2004, L 139, σ. 55).

Απόφαση της Επιτροπής C(2013) 9527 τελικό, της 19ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση και την έγκριση κατευθυντήριων γραμμών για τον καθορισμό των δημοσιονομικών διορθώσεων που πρέπει να γίνονται από την Επιτροπή στις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από την Ένωση στο πλαίσιο της επιμερισμένης διαχείρισης, λόγω μη συμμόρφωσης με τους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Riigihangete seadus (RHS) (νόμος περί δημοσίων συμβάσεων) όπως ίσχυε μέχρι την 31η Αυγούστου 2017 (ενοποιημένο κείμενο RT I 25.10.2016, 20), άρθρο 3, άρθρο 15, παράγραφος 2, άρθρο 39, παράγραφος 1, και άρθρο 41, παράγραφος 3.

Toiduseadus (ToiduS) (νόμος περί τροφίμων) (RT I 1999, 30, 415, με μεταγενέστερες τροποποιήσεις), άρθρο 7, άρθρο 8 και άρθρο 10.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadus (STS) (νόμος περί διαρθρωτικών ενισχύσεων για την περίοδο 2014-2020), άρθρο 3 και άρθρο 4.

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της διαδικασίας

- 1 Κατά τα έτη 2015 και 2017 το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης προκήρυξε τους ανοικτούς διαγωνισμούς αριθ. 157505 και αριθ. 189564 με αντικείμενο την «επισιτιστική βοήθεια για τα πλέον μειονεκτούντα άτομα», η αξία των οποίων υπερέβαινε τα διεθνή σχετικά όρια (εκτιμώμενη αξία εκάστου διαγωνισμού 4 εκατομμύρια ευρώ). Η προκήρυξη του διαγωνισμού για τη δημόσια σύμβαση αριθ. 157505 προέβλεπε ότι ο προσφέρων έπρεπε να έχει την απαραίτητη για την εκτέλεση της σύμβασης έγκριση της Veterinaar- ja Toiduamet (κτηνιατρικής υπηρεσίας και υπηρεσίας τροφίμων, Εσθονία) (στο εξής: VTA) και να υποβάλει

τη σχετική βεβαίωση καθώς και τον αριθμό της έγκρισης. Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του διαγωνισμού αριθ. 157505 τροποποιήθηκαν τα απαραίτητα δικαιολογητικά συμμετοχής σε αυτόν. Σύμφωνα λοιπόν με την τροποποίηση αυτή, ο προσφέρων δεν ήταν πλέον υποχρεωμένος να προσκομίσει τη βεβαίωση εγκρίσεως της VTA με τον αριθμό αυτής· αντιθέτως αρκούσε μια βεβαίωση περί συμμορφώσεως με την υποχρέωση εγγραφής σε επαγγελματικό μητρώο και με την υποχρέωση κατοχής άδειας ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας. Η ίδια προϋπόθεση θεσπίστηκε και στη δημόσια σύμβαση αριθ. 189564. Σε αμφότερες τις δημόσιες συμβάσεις συνήφθησαν συμφωνίες-πλαίσια με τρεις επιλεγέντες προσφέροντες.

- 2 Με την απόφαση οικονομικής διορθώσεως της 30ής Οκτωβρίου 2018 της Innove απορρίφθηκαν οι αιτήσεις πληρωμής άνω των 463 291,55 ευρώ που είχε υποβάλει το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης, στο πλαίσιο των «όρων για την αγορά και διανομή επισιτιστικής βοήθειας προς τα πλέον μειονεκτούντα άτομα», για την υποστήριξη του προγράμματος «παράδοση τροφίμων και μεταφορά στον χώρο αποθήκευσης», με την αιτιολογία ότι το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης δεν συμμορφώθηκε προς την υποχρέωσή του, σύμφωνα με τον Periodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus (STS) (νόμο περί διαρθρωτικών ενισχύσεων για την περίοδο 2014-2020), να τηρήσει τον Riigihangete seadus (νόμο περί δημοσίων συμβάσεων, στο εξής: RHS) όπως ίσχυε μέχρι την 31η Αυγούστου 2017.
- 3 Η Innove έκρινε ότι αμφότερες οι δημόσιες συμβάσεις προέβλεπαν κριτήρια επιλογής τα οποία περιόριζαν υπέρμετρα τον κύκλο των διαγωνιζομένων, ιδίως των αλλοδαπών. Ο υπέρμετρα αυστηρός περιορισμός συνίστατο στο ότι οι προσφέροντες ήταν υποχρεωμένοι να διαθέτουν έγκριση της εσθονικής αρχής ή να έχουν εγγραφεί σε επαγγελματικό μητρώο της Εσθονίας και να κατέχουν άδεια άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας στην Εσθονία. Ακόμη και αν ο προσφέρων κατόρθωνε να ικανοποιήσει τον απαιτούμενο όρο, είτε με τη μεσολάβηση άλλου προσώπου είτε υποβάλλοντας κοινή προσφορά μαζί με κάποιο πρόσωπο που πληροί τους όρους, τούτο δεν σημαίνει ότι ο όρος που επιβλήθηκε είναι νόμιμος, ότι δηλαδή δεν περιορίζει υπέρμετρα τον κύκλο των διαγωνιζομένων. Προσφέροντες που δεν ήταν σε θέση να εξασφαλίσουν τη μεσολάβηση άλλου προσώπου ή να υποβάλουν κοινή προσφορά ενδεχομένως δεν μετείχαν καν στη διαδικασία συμμετοχής στον διαγωνισμό διότι δεν μπορούσαν να καταθέσουν την προσφορά τους εντός της καθορισμένης προθεσμίας. Συνεπώς, κατά την κρίση της Innove, το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης ενήργησε κατά παράβαση του άρθρου 3 και του άρθρου 39, παράγραφος 1, του RHS. Η απόφαση στηρίχθηκε στον έλεγχο που διεξήγαγε το Rahandusministeerium (Υπουργείο Οικονομικών, Εσθονία), στο πλαίσιο του οποίου ελέγχθηκαν οι επίμαχοι δημόσιοι διαγωνισμοί. Από τη δε τελική έκθεση ελέγχου προκύπτει ότι τα κριτήρια επιλογής που καθορίστηκαν στις προκηρύξεις διαγωνισμών για τις δημόσιες συμβάσεις αριθ. 157505 και αριθ. 189564 περιόριζαν υπέρμετρα την συμμετοχή αλλοδαπών διαγωνιζομένων.
- 4 Με την απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 2019 η Innove απέρριψε τις αντιρρήσεις του Υπουργείου Κοινωνικής Ασφάλισης και υποστήριξε την άποψη ότι η

προβλεπόμενη στις προκηρύξεις των διαγωνισμών υποχρέωση εγγραφής σε επαγγελματικό μητρώο και κατοχής άδειας επαγγελματικής δραστηριότητας συνιστά διάκριση μεταξύ των διαγωνιζομένων με βάση την χώρα προέλευσής τους και θέτει δυσανάλογα αυστηρούς περιορισμούς, με αποτέλεσμα την άνιση μεταχείριση των διαγωνιζομένων.

- 5 Το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης άσκησε προσφυγή ενώπιον του Tallinna Halduskohus (διοικητικού πρωτοδικείου του Τάλιν, Εσθονία) και ζήτησε την ακύρωση της απόφασης οικονομικής διορθώσεως που εκδόθηκε από την Innove στις 30 Οκτωβρίου 2018. Το προσφεύγον ισχυρίστηκε ότι οι διαγωνισμοί διεξήχθησαν σύννομα και ότι δεν είχε τη διακριτική ευχέρεια να καθορίσει σε ποιο στάδιο της διαδικασίας ήταν απαραίτητη η κατάθεση της άδειας επαγγελματικής δραστηριότητας. Όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις αριθ. 157505 και αριθ. 189564, οι ειδικές προϋποθέσεις των προς εκτέλεση εργασιών που προβλέπει ο νόμος για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων είναι οι περί εγγραφής σε επαγγελματικό μητρώο και περί κατοχής άδειας άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας που προβλέπονται στα άρθρα 7 και 8 του Toiduseadus (νόμου περί τροφίμων, στο εξής: ToiduS) καθώς και στο άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΚ) 852/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Επομένως, δεδομένου ότι πρόκειται για δημόσια σύμβαση εφοδιασμού τροφίμων (προμηθειών), κακώς έκρινε η προσβαλλόμενη απόφαση ότι η αναθέτουσα αρχή δεν είχε δικαίωμα να ζητήσει άδεια άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας σύμφωνα με το άρθρο 46 της οδηγίας 2004/18. Εφόσον υφίσταται άμεση επαφή με τρόφιμα εντός της Εσθονίας, ο προμηθευτής ή οι αποθήκες τροφίμων που ο ίδιος χρησιμοποιεί είτε στο πλαίσιο σύμβασης είτε με υπεργολαβία πρέπει να διαθέτουν άδεια άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας της VTA, ενώ οι αντίστοιχες άδειες στον τομέα των τροφίμων που εκδίδονται από τα άλλα κράτη μέλη δεν τυγχάνουν αμοιβαίας αναγνώρισης μεταξύ των κρατών μελών. Η αναθέτουσα αρχή δεν είχε επομένως τη δυνατότητα να αξιολογήσει τον προσφέροντα με βάση την άδεια άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας της χώρας όπου είναι εγκαταστημένος. Λαμβανομένης δε υπόψη της προθεσμίας για την υποβολή των προσφορών προκειμένου περί του διεθνούς διαγωνισμού (τουλάχιστον 40 ημέρες) και της προθεσμίας που προβλέπεται στον ToiduS για τη διαδικασία αδειοδότησης (30 ημέρες), ο προσφέρων είχε στη διάθεσή του αρκετό χρόνο και για τη διαδικασία αδειοδότησης. Κατά την άποψη του προσφεύγοντος δεν αποδείχθηκε η ύπαρξη ζημίας. Επιπλέον, η δημόσια σύμβαση αριθ. 157505 ελέγχθηκε δύο φορές στο παρελθόν από ελεγκτές του Υπουργείου Οικονομικών και διαπιστώθηκε ότι οι όροι (συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν την άδεια επαγγελματικής δραστηριότητας) είναι σύμφωνοι με τον RHS. Ισχυρίζεται τέλος το προσφεύγον ότι η αναδρομική μεταβολή της ερμηνείας του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων είναι αντίθετη προς την αρχή της χρηστής διοικήσεως.
- 6 Η Innove ζήτησε την απόρριψη της προσφυγής. Υποστήριξε ότι κατά την γραμματική ερμηνεία του άρθρου 41, παράγραφος 3, του RHS φαίνεται μεν εκ πρώτης όψεως ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητήσει από τον προσφέροντα, προς διασφάλιση της τήρησης των ειδικών απαιτήσεων, να προσκομίσει την

άδεια άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας που προβλέπει το εσθονικό δίκαιο ή έγγραφη σε επαγγελματικό μητρώο ή άλλη κατάλληλη πιστοποίηση, πρέπει ωστόσο η εν λόγω απαίτηση να ερμηνευτεί σε συνάρτηση με τις σχετικές νομικές πράξεις της Ένωσης (ιδίως την οδηγία 2004/18) και σε συνδυασμό με τη νομολογία. Εξάλλου, ο όρος σύμφωνα με τον οποίο η αναθέτουσα αρχή έχει ζητήσει από τους συμμετέχοντες στον διαγωνισμό την ικανοποίηση των ειδικών προϋποθέσεων του εσθονικού δικαίου ήδη κατά την υποβολή της προσφοράς τους αντίκειται προς την αρχή της ίσης μεταχείρισεως που κατοχυρώνεται με τη διάταξη του άρθρου 3, σημείο 3, του RHS. Η Innove εξέφρασε επιπλέον την άποψη ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, η επιβολή όρων για την συμμετοχή σε διαγωνισμό που προϋποθέτουν εξοικείωση με τις πρακτικές του κράτους στο οποίο εδρεύει η αναθέτουσα αρχή είναι αντίθετη προς την αρχή της ίσης μεταχείρισεως των διαγωνιζομένων (αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2016, *Connexxion Taxi Services*, (C-171/15, EU:C:2016:948, σκέψη 42), και της 2ας Ιουνίου 2016, *Pizzo* (C-27/15, EU:C:2016:404, σκέψεις 45, 46 και 51).

- 7 Στο πλαίσιο των διαγωνισμών έπρεπε κατά την άποψη της Innove να ελεγχθεί αν με την θέσπιση του επίμαχου όρου βρίσκονταν στην ίδια θέση και, ως εκ τούτου, μπορούσαν να πληρούν τις προϋποθέσεις συμμετοχής στους διαγωνισμούς που προβλέπει το εσθονικό δίκαιο τόσο οι διαγωνιζόμενοι οι οποίοι στο παρελθόν είχαν παράσχει υπηρεσία σε κάποιο άλλο κράτος μέλος όσο και οι διαγωνιζόμενοι οι οποίοι στο παρελθόν είχαν ασχοληθεί με τον κλάδο των τροφίμων εντός της Εσθονίας. Η δε Innove υπογράμμισε ότι δεν παραβιάστηκε η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης διότι η εύλογη προσδοκία της κρατικής δομής που ωφελείται από το ευρωπαϊκό πρόγραμμα ότι θα συνεχίσει λαμβάνει την οικονομική ενίσχυση πρέπει να σταθμίζεται σε συνάρτηση τόσο με το δικαίωμα των τρίτων να συμμετέχουν στις διαδικασίες διαγωνισμών και αναθέσεων συμβάσεων χωρίς να έρχονται αντιμέτωποι με παράνομους και περιοριστικούς όρους όσο και με το δημόσιο συμφέρον, στο οποίο περιλαμβάνεται και το εύλογο ενδιαφέρον της Ένωσης για τη διασφάλιση της απρόσκοπτης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς με διαδικασίες ανάθεσης που προάγουν τον ανταγωνισμό και εγγυώνται τη διαφανή διαχείριση των οικονομικών πόρων της. Στην προκειμένη περίπτωση τα δικαιώματα των τρίτων και τα συμφέροντα της Κοινότητας πρέπει να αντιμετωπίζονται συνολικά ως υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, η προστασία του οποίου προέχει έναντι της όποιας δικαιολογημένης προσδοκίας του αποδέκτη της οικονομικής ενίσχυσης ότι δεν θα εκδιδόταν η προσβαλλόμενη απόφαση οικονομικής διόρθωσης.
- 8 Το Υπουργείο Οικονομικών ζήτησε την απόρριψη της προσφυγής. Ισχυρίστηκε ότι το προσφεύγον δεν νομιμοποιείται προς άσκηση της προσφυγής και ότι το διοικητικό πρωτοδικείο είναι αναρμόδιο προς εκδίκαση αυτής, διότι το εθνικό δίκαιο προβλέπει διαφορετική διαδικασία για την εκδίκαση της υπό κρίση διαφοράς. Κατά την άποψη του Υπουργείου Οικονομικών, τα κριτήρια επιλογής που περιλαμβάνονταν στην προκήρυξη του διαγωνισμού ήταν αδικαιολογήτως περιοριστικά. Υποστήριξε περαιτέρω ότι οι μη εδρεύοντες στην ημεδαπή προμηθευτές που δεν ασκούν την επαγγελματική τους δραστηριότητα στην

Εσθονία υποχρεούνται να πληρούν τις προϋποθέσεις που θέτει το κράτος εντός του οποίου δραστηριοποιούνται, καθώς και να υπόκεινται στην εποπτεία της αρμόδιας κρατικής αρχής όπου έχουν την έδρα τους. Η αναθέτουσα αρχή της Εσθονίας δεν είναι σε θέση να αξιολογήσει την άδεια ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας στον κλάδο των τροφίμων την οποία κατέχει ο αλλοδαπός προσφέρων, αφού της είναι αδύνατο να ελέγξει τις δραστηριότητες της αλλοδαπής επιχείρησης. Η υποχρέωση εγγραφής σε επαγγελματικό μητρώο και κατοχής άδειας ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας προβλέπεται από το ευρωπαϊκό δίκαιο και ισχύει σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Προκειμένου λοιπόν αυτός ο όρος να μην είναι δυσανάλογα περιοριστικός για τον αλλοδαπό διαγωνιζόμενο και ταυτόχρονα να διασφαλίζει στην αναθέτουσα αρχή ότι η αλλοδαπή επιχείρηση λειτουργεί νόμιμα, θα έπρεπε η αναθέτουσα αρχή για την αξιολόγησή της να αναγνωρίζει τη δυνατότητα στον αλλοδαπό διαγωνιζόμενο να προσκομίζει την ισότιμη άδεια ή πιστοποίηση που εκδόθηκε από το κράτος όπου είναι εγκατεστημένος ή από άλλη αρμόδια αρχή και μόνο κατά την εκτέλεση της σύμβασης να δικαιούται η αναθέτουσα αρχή να αξιώνει από τον αλλοδαπό προσφέροντα την ικανοποίηση των προϋποθέσεων που προβλέπει το εσθονικό δίκαιο για την εκτέλεση της σύμβασης, οι οποίες είναι αναγκαίες για την υλοποίηση του έργου. Κατά την άποψη του Υπουργείου Οικονομικών, τα όργανα της διοίκησης δεν μπορούν να επικαλούνται την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Ακόμη και το Δικαστήριο στις αποφάσεις του καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο κρατικός φορέας-αποδέκτης της ενίσχυσης δεν μπορεί να επικαλεστεί δικαιολογημένη εμπιστοσύνη όταν ο ίδιος σε σημαντικό βαθμό δεν έχει συμμορφωθεί προς τις δικές του υποχρεώσεις.

- 9 Με την απόφαση της 22ας Μαΐου 2019 το Tallinna Halduskohus (διοικητικό πρωτοδικείο του Τάλιν, Εσθονία) απέρριψε την προσφυγή. Σύμφωνα με την προκήρυξη του διαγωνισμού, ο προσφέρων χρειαζόταν έγκριση της VTA για την εκτέλεση της σύμβασης, αναφορικά με την οποία έπρεπε να προσκομίσει σχετική βεβαίωση με τον αριθμό της εγκρίσεως. Το δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η υποχρέωση αυτή συνιστά άνιση μεταχείριση των αλλοδαπών διαγωνιζομένων, δεδομένου ότι ο αλλοδαπός διαγωνιζόμενος που δεν δραστηριοποιείται στο παρελθόν στην Εσθονία, κατά τον χρόνο της υποβολής της προσφοράς του δεν δύναται να πληροί τις προϋποθέσεις εγγραφής σε επαγγελματικό μητρώο και κατοχής άδειας επαγγελματικής δραστηριότητας. Οι δε Εσθονοί προσφέροντες, έχοντας στο παρελθόν αποκτήσει πείρα λόγω της δραστηριοποίησής τους στην Εσθονία, βρίσκονταν σε πλεονεκτική θέση έναντι των υπολοίπων οικονομικών φορέων που διαθέτουν παρόμοια πείρα από άλλες χώρες της Ένωσης.
- 10 Το διοικητικό πρωτοδικείο ανέτρεξε στο «Εγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία», που συνέταξε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στο οποίο, υπό τον τίτλο «Συνήθη σφάλματα που οδηγούν σε δημοσιονομικές διορθώσεις στο στάδιο της πρόσκλησης υποβολής προσφορών», ως παράδειγμα απαίτησης που εισάγει διακρίσεις αναφέρεται η υποχρέωση αναγνώρισης του πιστοποιητικού

επαγγελματικών ικανοτήτων/προσόντων από φορέα της χώρας της αναθέτουσας αρχής κατά τον χρόνο υποβολής των προσφορών, η οποία συνιστά διάκριση σε βάρος των αλλοδαπών προσφερόντων καθώς είναι δύσκολο για εκείνους να συμμορφωθούν προς την εν λόγω υποχρέωση κατά τον χρόνο υποβολής των προσφορών.

- 11 Οι προβλεπόμενες από την προκήρυξη του διαγωνισμού υποχρεώσεις κατοχής άδειας επαγγελματικής δραστηριότητας και εγγραφής σε επαγγελματικό μητρώο, δεν συνιστούν ειδικές προδιαγραφές υπό την έννοια της οδηγίας 2014/18. Το άρθρο 46 της οδηγίας 2004/18 αναφέρεται στα (ειδικά) κριτήρια επιλογής των διαγωνιζομένων και όχι στις προϋποθέσεις που προβλέπονται για την άδεια ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας. Μια ειδική προδιαγραφή υπό την έννοια της οδηγίας 2014/18 θα μπορούσε να συνιστά για παράδειγμα η υποχρεωτική εγγραφή στο σχετικό μητρώο των επιχειρήσεων τροφίμων ή η υποχρεωτική κατοχή επαγγελματικής πιστοποίησης προκειμένου να επιτρέπεται η δραστηριοποίηση στον τομέα των τροφίμων, η οποία με την σειρά της αποτελεί προϋπόθεση για την υποβολή αίτησης για τη χορήγηση άδειας ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας. Το νόημα του άρθρου 46 της οδηγίας αποτυπώνεται ευκρινέστερα στο αγγλικό κείμενο της οδηγίας, στο οποίο χρησιμοποιείται η διατύπωση «particular authorization». Αυτή η ορολογία προσδιορίζει ειδικά τις συγκεκριμένες προδιαγραφές που πρέπει να πληρούν οι διαγωνιζόμενοι. Η οδηγία 2004/18 δεν αφορά τις (συνήθεις) νόμιμες δραστηριότητες όπως η επαγγελματική ενασχόληση με τον κλάδο των τροφίμων. Για τις τελευταίες δραστηριότητες ισχύουν επίσης οι εναρμονισμένες εντός της ΕΕ προδιαγραφές, ούτως ώστε να μην είναι δυνατή η ύπαρξη «ειδικής προδιαγραφής».
- 12 Το άρθρο 41, παράγραφος 3, του RHS πρέπει να ερμηνευθεί σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο. Κατά την κρίση του δικαστηρίου λοιπόν, η αναθέτουσα αρχή δεν ήταν μεν υποχρεωμένη να δεχθεί την αντίστοιχη άδεια ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας που εκδόθηκε στην χώρα του διαγωνιζομένου που προέρχεται από κάποιο άλλο κράτος μέλος, όφειλε όμως να τον διευκολύνει ώστε να αποκτήσει τέτοια άδεια στην Εσθονία. Οι δε αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2005, Contse SA κ.λπ., C-234/03, EU:C:2005:644, απόφαση την 26ης Σεπτεμβρίου 2000, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-225/98, EU:C:2000:494] και της 7ης Ιουλίου 2016, Ambisig SA, C-46/15, EU:C:2016:530), τις οποίες επικαλείται η καθής η προσφυγή, δεν άπτονται της υπό κρίση διαφοράς διότι εν προκειμένω οι περιορισμοί απορρέουν από τη νομοθεσία του εθνικού δικαίου (ToiduS), στην οποία παραπέμπει η προκήρυξη του διαγωνισμού.
- 13 Το Tallinna Halduskohus (διοικητικό πρωτοδικείο του Τάλιν, Εσθονία) έκρινε περαιτέρω ότι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αποτελεί θεμελιώδη αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου την οποία μπορεί να επικαλεστεί το προσφεύγον. Οι προηγούμενοι έλεγχοι δεν εξασφαλίζουν την ασφάλεια δικαίου ότι δεν θα διαπιστωθούν παραβάσεις στο μέλλον, αφού οι έλεγχοι του Υπουργείου Οικονομικών δεν είναι νομικά δεσμευτικοί. Σύμφωνα με

τη νομολογία του Δικαστηρίου, δεν χωρεί επίκληση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης έναντι της εφαρμογής ρητής διατάξεως του δικαίου της Ένωσης, η δε αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης συμπεριφορά εθνικής αρχής επιφορτισμένης με την εφαρμογή του δικαίου αυτού δεν θεμελιώνει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του οικονομικού φορέα ότι θα τύχει μεταχειρίσεως αντίθετης προς το δίκαιο της Ένωσης (απόφαση της 5ης Μαρτίου 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, σκέψη 104 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Το μέτρο της οικονομικής διορθώσεως δεν έχει τον χαρακτήρα κυρώσεως, δεδομένου ότι το ίδιο το κράτος μέλος δεν έχει αυτοτελές δικαίωμα για διαρθρωτικές ενισχύσεις, με συνέπεια να μην χωρεί εν προκειμένω εφαρμογή της αρχής της μη αναδρομικότητας.

Ουσιώδεις ισχυρισμοί των διαδίκων στην κατ' έφεση δίκη

- 14 Το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης άσκησε έφεση ενώπιον του Tallinna Ringkonnakohtus (διοικητικού εφετείου του Τάλιν, Εσθονία), με την οποία ζητεί την εξαφάνιση της απόφασης του Tallinna Halduskohtus (διοικητικού πρωτοδικείου του Τάλιν, Εσθονία) της 22ης Μαΐου 2019 και την έκδοση νέας απόφασης με την οποία θα γίνει δεκτή η προσφυγή του.
- 15 Το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης ισχυρίζεται ότι το διοικητικό δικαστήριο εσφαλμένως έκρινε ότι, αντί των κριτηρίων επιλογής, στην προκήρυξη του διαγωνισμού έπρεπε να προβλέπεται η εκπλήρωση των υποχρεώσεων κατά το στάδιο της εκτέλεσης της δημόσιας σύμβασης. Σύμφωνα με το άρθρο 39, παράγραφος 1, και το άρθρο 41, παράγραφος 3, του RHS, η αναθέτουσα αρχή είναι υποχρεωμένη όταν προκηρύσσει διαγωνισμό για την παροχή υπηρεσίας που προϋποθέτει την κατοχή άδειας άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας να καθορίζει την προϋπόθεση αυτή ως κριτήριο για την επιλογή του αναδόχου. Το καθήκον αυτό της αναθέτουσας αρχής έχει επιβεβαιωθεί και από τη διοικητική πρακτική (πρβλ. απόφαση του Tallinna Halduskohtus [διοικητικού πρωτοδικείου του Τάλιν, Εσθονία] της 21ης Φεβρουαρίου 2013 στην υπόθεση αριθ. 3-12-2349).
- 16 Υποστηρίζει λοιπόν το εκκαλούν ότι η διάταξη του άρθρου 46 της οδηγίας 2004/18/EK δεν αντιβαίνει προς τη διάταξη του άρθρου 41, παράγραφος 3, του RHS, αφού στην οδηγία δεν προσδιορίζεται το χρονικό σημείο κατά το οποίο είναι απαραίτητο να διαθέτει ο προσφέρων την άδεια ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας. Επομένως το διοικητικό πρωτοδικείο εσφαλμένα έκρινε ότι το άρθρο 41, παράγραφος 3, του RHS παρέχει στην αναθέτουσα αρχή τη δυνατότητα να ερμηνεύσει τη νομοθετικά προβλεπόμενη υποχρέωση κατοχής άδειας ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας με τέτοιον τρόπο ώστε πάντα να επιτρέπεται ο προσφέρων να εκπληρώνει την υποχρέωση αυτή προσκομίζοντας την άδεια ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας που εκδόθηκε από την χώρα όπου είναι εγκατεστημένος. Οι ρυθμίσεις που αφορούν τον κλάδο των τροφίμων εμπεριέχονται σε διατάξεις ειδικών νόμων για τις δημόσιες συμβάσεις, οι ιδιαιτερότητες των οποίων όμως δεν εξετάστηκαν από το διοικητικό δικαστήριο.

- 17 Το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης υποστηρίζει επιπλέον ότι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις Contse SA κ.λπ., C-234/03, EU:C:2005:6440, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-225/98, EU:C:2000:494) και Ambisig SA (υπόθεση C-46/15, EU:C:2016:530) τις οποίες επικαλείται η εφεσίβλητη δεν είναι σχετικές με την επίδικη υπόθεση. Οι προϋποθέσεις διαγωνισμών που εξετάστηκαν σε εκείνες τις υποθέσεις (η ύπαρξη γραφείου στην χώρα παροχής της υπηρεσίας, η υποχρέωση εγγραφής στον επαγγελματικό σύλλογο σχεδιαστών του κράτους μέλους όπου έδρευε η αναθέτουσα αρχή και η υποχρέωση επικύρωσης της υπογραφής του αγοραστή) διαφέρουν σημαντικά από την επίμαχη προϋπόθεση του διαγωνισμού στην υπό κρίση υπόθεση. Σκοπός της υποχρέωσης κατοχής άδειας ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας είναι να διασφαλιστεί η συμμόρφωση με τις προδιαγραφές για την προστασία της δημόσιας υγείας, καθώς και η διανομή ασφαλών τροφίμων προς τους αποδέκτες της επισιτιστικής βοήθειας. Ακόμη και η απόφαση Eesti Pagar (υπόθεση C-349/17) στην οποία αναφέρθηκε το διοικητικό πρωτοδικείο δεν είναι συναφής, δεδομένου ότι αφορά την αξίωση επιστροφής κρατικής ενισχύσεως για την οποία ισχύει άμεσα το δίκαιο της Ένωσης. Ομοίως είναι απίθανο κάποιος ενδεχόμενος διαγωνιζόμενος να μην υποβάλει την προσφορά του λόγω της υποχρέωσης κατοχής άδειας ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας, αφού οι αλλοδαποί διαγωνιζόμενοι θα είχαν τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν τη μεσολάβηση άλλων προσώπων και να υποβάλουν κοινή προσφορά μαζί με αυτά, εφόσον δεν επιθυμούσαν ή δεν μπορούσαν να κατέχουν την απαιτούμενη άδεια ασκήσεως επαγγέλματος.
- 18 Επαναλαμβάνει τέλος το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης ότι η συμπεριφορά της καθής αντιβαίνει προς τις αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοικήσεως. Και τούτο διότι δεν ισχύει μεν η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης όταν η διοικητική πράξη συνιστά πρόδηλη παράβαση των υφιστάμενων κανόνων, αμέλεια ή παρατυπία (πρβλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Μαρτίου 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening κ.λπ., C-383/06 έως C-385/06, EU:C:2008:165, σκέψεις 52 και 56), στην υπό κρίση υπόθεση όμως δεν υπήρξε τέτοια παράβαση.
- 19 Η Inpove ζητεί την απόρριψη της έφεσης, εμμένει στους πρωτόδικους ισχυρισμούς της και συντάσσεται με το σκεπτικό της αποφάσεως του διοικητικού πρωτοδικείου.
- 20 Το Υπουργείο Οικονομικών ζητεί την απόρριψη της έφεσης και επαναλαμβάνει τις προηγούμενες απόψεις του.

Συνοπτική παρουσίαση του σκεπτικού για την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος

- 21 Το ουσιώδες ζήτημα της επίδικης διαφοράς είναι αν για την παροχή επισιτιστικής βοήθειας επιτρέπεται δημόσια σύμβαση που υπερβαίνει τα διεθνή σχετικά όρια, να περιλαμβάνει τον όρο ότι ο προσφέρων κατά τον χρόνο της υποβολής της

προσφοράς του πρέπει να διαθέτει έγκριση των εσθονικών αρχών ή κατά περίπτωση να πληροί τις προϋποθέσεις εγγραφής σε επαγγελματικό μητρώο και κατοχής άδειας άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας στην Εσθονία, καθώς και αν επιτρέπεται να αποτελέσει η εν λόγω σύμβαση αντικείμενο απόφασης οικονομικής διόρθωσης λόγω μεταβολής της ερμηνείας του νόμου και της οδηγίας, εφόσον μια τέτοια υποχρέωση περιορίζει υπέρμετρα τον μη ημεδαπό προσφέροντα, στην περίπτωση που η σύμβαση έχει ήδη ελεγχθεί στο παρελθόν από την αρμόδια υπηρεσία στο εσωτερικό της χώρας.

- 22 Το άρθρο 46, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/18, προβλέπει τη δυνατότητα να απαιτείται από τους διαγωνιζόμενους να αποδεικνύουν την επάρκειά τους για την άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας προσκομίζοντας άδεια της αρμόδιας αρχής του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένοι. Στην προκειμένη περίπτωση ωστόσο η αναθέτουσα αρχή (η προσφεύγουσα) αξιώνει σύμφωνα με το άρθρο 41, παράγραφος 3, του RHS την άδεια ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας ή την εκπλήρωση της υποχρέωσης εγγραφής σε μητρώο που προβλέπεται στον νόμο περί τροφίμων. Η εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης προϋποθέτει την κατοχή άδειας ή την εγγραφή σε μητρώο, κάτι που δεν αμφισβητεί κανείς από τους διαδίκους. Προκειμένου δε να διασφαλίσει την ασφάλεια των τροφίμων, η οδηγία 852/2004 (ΕΚ) για την υγιεινή των τροφίμων αποδέχεται την υποχρέωση κατοχής της άδειας αυτής. Οι όροι για την άδεια (έγκριση) της αρμόδιας υπηρεσίας δεν έχουν ωστόσο εναρμονιστεί πλήρως (πρβλ. άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας), ο δε οικονομικός φορέας, προκειμένου να αναπτύξει δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος είναι υποχρεωμένος να προσκομίσει την απαιτούμενη έγκριση του κράτους στο οποίο δραστηριοποιείται, δεν μπορεί δηλαδή να επικαλεστεί την ύπαρξη αντίστοιχης έγκρισης στην χώρα καταγωγής του.
- 23 Αν όμως ο διαγωνιζόμενος επιλεγεί απλώς και μόνο με βάση τη δέσμευσή του ότι θα υποβάλει αίτηση για την χορήγηση της κατά τον νόμο περί τροφίμων απαραίτητης άδειας άσκησης δραστηριότητας ή για την εγγραφή του στα μητρώα, τότε είναι πιθανό να καταστεί αμφίβολη η εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης αν τυχόν ο τελευταίος δεν τηρήσει την ανωτέρω δέσμευσή του ή αν δεν πληροί τις προϋποθέσεις της άδειας επαγγέλματος ή της εγγραφής σε μητρώο. Σε αυτή την περίπτωση δεν θα έχουν επιτευχθεί οι σκοποί της δημόσιας σύμβασης, η δε αναθέτουσα αρχή θα είναι υποχρεωμένη να διεξαγάγει νέα διαδικασία ανάθεσης σύμβασης.
- 24 Το διοικητικό πρωτοδικείο ορθώς έκρινε ότι, αφού αναμένεται οι διαγωνιζόμενοι να έχουν ήδη αποκομίσει πείρα, είναι άνευ σημασίας η επίδραση που ασκεί ο σχετικός όρος σε διαγωνιζόμενους που για πρώτη φορά δραστηριοποιούνται στον κλάδο των τροφίμων, οπότε δεν ισχύει ότι οι αλλοδαποί διαγωνιζόμενοι βρίσκονται στην ίδια θέση με τους Εσθονούς διαγωνιζόμενους που για πρώτη φορά ασχολήθηκαν με τα τρόφιμα. Οι Εσθονοί διαγωνιζόμενοι που στο παρελθόν αποκόμισαν πείρα με τη δραστηριοποίησή τους στην Εσθονία βρίσκονταν σε πλεονεκτική θέση συγκριτικά με τους άλλους οικονομικούς φορείς με παρόμοια πείρα σε άλλες χώρες της Ένωσης.

- 25 Κρίσιμο είναι επομένως να εξακριβωθεί αν η διασφάλιση της καταλληλότητας των τροφίμων και η επίτευξη των σκοπών της δημόσιας σύμβασης δικαιολογούν την επιβολή ενός περιορισμού προς τους διαγωνιζόμενους εξαιτίας του οποίου οι αλλοδαποί διαγωνιζόμενοι θα περιέλθουν εκ των πραγμάτων σε μειονεκτική θέση, δεδομένου ότι πριν από την υποβολή της προσφοράς τους θα πρέπει είτε να υποβάλουν αίτηση για την χορήγηση της απαραίτητης άδειας επαγγέλματος ή για την εγγραφή τους σε μητρώο, είτε να καταθέσουν προσφορά από κοινού με κάποια ήδη αδειοδοτημένη και καταχωρημένη στα μητρώα επιχείρηση, δηλαδή με μια επιχείρηση που δραστηριοποιείται στην Εσθονία. Κατά την άποψη του διοικητικού εφετείου, στην περίπτωση διαγωνισμού που υπερβαίνει τα διεθνή σχετικά όρια οι απαιτήσεις αυτές επιβαρύνουν δυσανάλογα τους διαγωνιζόμενους.
- 26 Η διάταξη του άρθρου 46 της οδηγίας 2004/18 δεν μπορεί να θεωρηθεί αρκούτως σαφής. Η μέχρι σήμερα νομολογία του Δικαστηρίου δεν ασχολήθηκε με αυτό το ζήτημα μέχρι τώρα. Σύμφωνα λοιπόν με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζόμενων δεν επιτρέπει την καθιέρωση όρων συμμετοχής σε διαγωνισμό οι οποίοι προϋποθέτουν εξοικείωση με τη διοικητική πρακτική του κράτους όπου έχει την έδρα της η αναθέτουσα αρχή (απόφαση *Connexions Taxi Services*, C-171/15, σκέψη 42, και απόφαση *Pizzo*, C-27/15, σκέψεις 45, 46 και 51). Οι εσθονικοί νόμοι είναι σαφείς σε σύγκριση με τις ανωτέρω περιπτώσεις. Τα κριτήρια της αίτησης για την χορήγηση άδειας ή για την καταχώριση προκύπτουν από τον νόμο περί τροφίμων, ενώ και η VTA παρέχει ενημέρωση μέσω της ιστοσελίδας της (<https://vet.agri.ee>) για τον τρόπο υποβολής αίτησης αδειοδότησης· κανείς διαγωνιζόμενος δεν έχει ισχυριστεί ότι θεώρησε δυσνόητους τους όρους ή ότι χρειάζεται περαιτέρω διασαφήνιση των όρων αυτών. Ακόμη, το επίμαχο κριτήριο επιλογής είναι σαφές και δεν επιδέχεται πολλές ερμηνείες.
- 27 Στις υποθέσεις C-225/98 και C-234/03 δεν εξετάστηκε το παραδεκτό της επιβολής όρων προς όφελος του συλλογικού συμφέροντος ολόκληρης της Ένωσης. Η προϋπόθεση ίδρυσης γραφείου στο κράτος μέλος του προσφέροντος ή της συμμετοχής του σε ένωση προσώπων τα οποία ασκούν στο κράτος μέλος του προσφέροντος το ίδιο επάγγελμα δεν εξυπηρετεί τα ίδια συλλογικά συμφέροντα με εκείνα που προστατεύουν το κοινό και τους καταναλωτές στο σύνολο των κρατών μελών και με τον ίδιο τρόπο. Σε αντίθεση με τις ανωτέρω περιγραφόμενες περιστάσεις, στην παρούσα περίπτωση η καθιέρωση προδιαγραφών που αποσκοπούν στην ασφάλεια των τροφίμων υπό τη μορφή προϋποθέσεων για την εκτέλεση της σύμβασης είναι δικαιολογημένη κατά την άποψη του διοικητικού εφετείου, το δε ουσιώδες ζήτημα της διαφοράς μπορεί να έγκειται μόνο στο χρονικό σημείο κατά το οποίο ο προσφέρων όφειλε να ικανοποιήσει τον όρο, αν δηλαδή ο επίμαχος όρος έπρεπε να ικανοποιείται κατά την υποβολή της προσφοράς ή κατά την εκτέλεση της σύμβασης. Για τον λόγο αυτό εν προκειμένω η ανισότητα μεταξύ των διαγωνιζόμενων μπορεί να δικαιολογείται και από την ανάγκη να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα (μεταγενέστερη εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης) της διαδικασίας ανάθεσης.

- 28 Σε συνέχεια των παραπάνω, το διοικητικό εφετείο δεν έχει καταλήξει αν τα άρθρα 2 και 46 της οδηγίας 2004/18 πρέπει να ερμηνευθούν συνδυασμένα υπό την έννοια ότι κατά την προκήρυξη υπερβαίνοντας τα διεθνή σχετικά όρια δημόσιου διαγωνισμού για την προμήθεια επισιτιστικής βοήθειας δεν επιτρέπεται στην αναθέτουσα αρχή να καθιερώνει για τους συμμετέχοντες κριτήριο επιλογής που επιβάλλει σε όλους τους διαγωνιζόμενους, ανεξάρτητα μάλιστα από τον προηγούμενο τόπο της δραστηριότητάς τους, να διαθέτουν ήδη κατά την υποβολή των προσφορών τους άδεια άσκησης επαγγέλματος και εγγραφή σε επαγγελματικό μητρώο της χώρας εντός της οποίας θα παρασχεθεί η επισιτιστική βοήθεια. Για να επιτευχθεί όμως μια αποσαφηνισμένη ερμηνεία πρέπει να ληφθούν υπόψη και οι ιδιαιτερότητες που υπάρχουν στον κλάδο των τροφίμων, καθόσον για την εκτέλεση της παροχής είναι απαραίτητη η εντός της χώρας της αναθέτουσας αρχής επαγγελματική ενασχόληση του προσφέροντος με τα τρόφιμα, ενώ και η ενασχόληση αυτή προϋποθέτει με την σειρά της την ύπαρξη της απαραίτητης άδειας ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας, η οποία προβλέπεται από το άρθρο 8, παράγραφος 1, σημεία 2 έως 9, όπως ισχύει εντός των ορίων της διακριτικής ευχέρειας που έχει παραχωρηθεί στα κράτη μέλη εν μέρει με τη διάταξη του άρθρου 6, παράγραφος 3, στοιχεία β' και γ', και εν μέρει με τη διάταξη του άρθρου 6, παράγραφος 3, στοιχείο α', του κανονισμού 852/2004.
- 29 Αν η απάντηση επί του προηγούμενου ζητήματος είναι ότι μια ρύθμιση εθνικού δικαίου όπως αυτή του άρθρου 41, παράγραφος 3, του RHS όντως αντιβαίνει στις ανωτέρω διατάξεις της οδηγίας 2004/18, τότε πρέπει εκτός αυτού να εξεταστεί και αν τα άρθρα 2 και 46 της οδηγίας 2004/18 δύνανται να εκληφθούν ως διατάξεις επαρκώς σαφείς σε τέτοιο βαθμό ώστε έναντι αυτών να μην μπορεί να γίνει επίκληση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης (πρβλ. απόφαση Eesti Pagar, C-349/17, σκέψη 104), καθώς και να εξακριβωθεί επίσης αν οι διατάξεις αυτές πρέπει να ερμηνευτούν υπό την έννοια ότι η στάση της αναθέτουσας αρχής, όπως αυτή στην προκειμένη περίπτωση με την οποία υποχρέωσε όλους τους διαγωνιζόμενους να έχουν κατά τον χρόνο της υποβολής της προσφοράς άδεια ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας σύμφωνα με τον νόμο περί τροφίμων, συνιστά πρόδηλη παράβαση της ισχύουσας νομοθεσίας, αμέλεια ή παρατυπία, η οποία αποκλείει την επίκληση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης (πρβλ. Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening κ.λπ., C-383/06 έως C-385/06, σκέψεις 52 και 56).