

**Υπόθεση C-480/22**

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

**Ημερομηνία καταθέσεως:**

18 Ιουλίου 2022

**Αιτούν δικαστήριο:**

Verwaltungsgerichtshof (Αυστρία)

**Ημερομηνία της απόφασης του αιτούντος δικαστηρίου:**

23 Ιουνίου 2022

**Αναιρεσείουσες:**

EVN Business Service GmbH

Elektra EOOD

Penon EOOD

**Αντικείμενο της κύριας δίκης**

Δίκαιο δημοσίων συμβάσεων – Κεντρική αρχή αγορών εγκατεστημένη «σε άλλο κράτος μέλος» – Άσκηση ελέγχου επί του αναθέτοντος φορέα – Διαδικασία προσφυγής – Δικονομικό δίκαιο – Αρμοδιότητα

**Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως**

Ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης, άρθρο 267 ΣΛΕΕ

**Προδικαστικά ερωτήματα**

1. Έχει το άρθρο 57, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ, την έννοια ότι υπάρχει παροχή κεντρικών δραστηριοτήτων αγορών από μία κεντρική αρχή αγορών

εγκατεστημένη «σε άλλο κράτος μέλος» στην περίπτωση κατά την οποία ο αναθέτων φορέας –ανεξαρτήτως του ποιος ασκεί έλεγχο επί του λόγω φορέα– είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο της κεντρικής αρχή αγορών;

2. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

Εμπίπτουν στον κανόνα συγκρούσεως του άρθρου 57, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/25/ΕΕ, κατά τον οποίο η «παροχή κεντρικών δραστηριοτήτων αγορών» από μια κεντρική αρχή αγορών εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος πραγματοποιείται σύμφωνα με τις εθνικές διατάξεις του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένη η κεντρική αρχή αγορών, οι διατάξεις για τη διαδικασία προσφυγής και την αρμοδιότητα του οργάνου προσφυγής κατά την έννοια της οδηγίας 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών;

3. Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ή στο δεύτερο ερώτημα:

Έχει η οδηγία 92/13/ΕΟΚ και ιδίως το άρθρο 1, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, αυτής την έννοια ότι στην αρμοδιότητα εθνικού οργάνου προσφυγής να ελέγχει τις αποφάσεις που λαμβάνουν οι αναθέτοντες φορείς καλύπτει όλους τους αναθέτοντες φορείς που είναι εγκατεστημένοι στο κράτος μέλος του οργάνου προσφυγής, ή εξαρτάται η αρμοδιότητα από το εάν η δεσπόζουσα επιρροή επί του αναθέτοντος φορέα (κατά την έννοια του άρθρου 3, στοιχείο 4, σημείο γ', ή του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 2014/25/ΕΕ) ασκείται από περιφερειακή αρχή ή οργανισμό δημοσίου δικαίου που υπάγεται στο κράτος μέλος του οργάνου προσφυγής;

### **Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης**

Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ

Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών

### Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Bundes-Verfassungsgesetz (ομοσπονδιακός συνταγματικός νόμος, στο εξής: B-VG)

Niederösterreichisches Vergabe-Nachprüfungsgesetz (νόμος του ομόσπονδου κράτους της Κάτω Αυστρίας σχετικά με τις προσφυγές στον τομέα της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων, στο εξής: NÖ VNG)

Bundesvergabegesetz 2018 (ομοσπονδιακός νόμος του 2018 περί δημοσίων συμβάσεων, στο εξής: BVergG 2018)

### Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Η υπόθεση της κύριας δίκης στηρίζεται σε διαδικασία συνάψεως δημοσίας συμβάσεως (συμφωνία-πλαίσιο για την εκτέλεση εργασιών ηλεκτρολογικών εγκαταστάσεων, καθώς και των συναφών εργασιών κατασκευής και αποσυναρμολόγησης), η οποία διαιρείται σε 36 τμήματα με τόπο παροχής των υπηρεσιών τη Βουλγαρία.
- 2 Η Elektrorazpredelenie YUG EAD (στο εξής: EY EAD) είναι ανώνυμη εταιρία βουλγαρικού δικαίου εγκατεστημένη στη Βουλγαρία, η οποία στην προαναφερθείσα διαδικασία συνάψεως δημοσίας συμβάσεως ενεργεί ως τομεακός αναθέτων φορέας.
- 3 Η EVN Business Service GmbH (στο εξής: EBS GmbH) είναι εταιρία του αυστριακού δικαίου εγκατεστημένη στην Αυστρία. Στο πλαίσιο της συνάψεως δημοσίας συμβάσεως ενεργεί ως κεντρική αρχή αγορών του αναθέτοντος φορέα, η οποία προβαίνει στην προμήθεια των υπηρεσιών επ' ονόματι και για λογαριασμό της EY EAD (και επομένως, ως εκπρόσωπός της).
- 4 Στην πρόσκληση προς υποβολή προσφορών, ως αρμόδια αρχή για τις διαδικασίες ενδίκων βοηθημάτων/προσφυγής αναφέρεται το Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο της Κάτω Αυστρίας, Αυστρία). Ως εφαρμοστέο για τη «διαδικασία συνάψεως δημοσίας συμβάσεως και για κάθε αξίωση που απορρέει από αυτήν» ορίζεται το αυστριακό δίκαιο, ενώ για «την εκτέλεση της συμβάσεως» ορίζεται ως εφαρμοστέο το βουλγαρικό δίκαιο.
- 5 Η EY EAD και η EBS GmbH ανήκουν έμμεσα σε ποσοστό 100 % στην EVN AG, η οποία ανήκει με τη σειρά της σε ποσοστό 51 % στο ομόσπονδο κράτος της Κάτω Αυστρίας, ήτοι σε αυστριακή περιφερειακή αρχή.
- 6 Η Elektra EOOD και η Penon EOOD είναι βουλγαρικές επιχειρήσεις, οι οποίες υπέβαλαν προσφορές για επιμέρους τμήματα στο πλαίσιο της διαδικασίας συνάψεως δημοσίας συμβάσεως. Με αποφάσεις της 28ης Ιουλίου 2020 και της

30ής Ιουλίου 2020 αντίστοιχα, ενημερώθηκαν ότι δεν τους είχε επικυρωθεί κανένα τμήμα της συμβάσεως. Οι ως άνω επιχειρήσεις ζήτησαν αντιστοίχως την ακύρωση των εν λόγω αποφάσεων. Ωστόσο, με διατάξεις του Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου της Κάτω Αυστρίας) της 23ης Σεπτεμβρίου 2020, οι εν λόγω αιτήσεις απορρίφθηκαν λόγω αναρμοδιότητας.

- 7 Το Landesverwaltungsgericht (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο) αιτιολόγησε τις ως άνω διατάξεις του με το σκεπτικό ότι ενδεχόμενη απόφαση του σχετικά με το αν βουλγαρική επιχείρηση μπορεί να συνάψει σύμβαση με αναθέτοντα φορέα εγκατεστημένο στη Βουλγαρία, η οποία πρέπει να εκτελεστεί στη Βουλγαρία και να διέπεται από το βουλγαρικό δίκαιο, θα συνιστούσε σφοδρή επέμβαση στην κυριαρχία της Βουλγαρίας, γεγονός που αντίκειται στην αρχή της εδαφικότητας του διεθνούς δικαίου. Από τον Bundesvergabegesetz (ομοσπονδιακό νόμο περί δημοσίων συμβάσεων) δεν προκύπτει ποιο δικονομικό δίκαιο πρέπει να εφαρμόζεται στη διαδικασία προσφυγής, ως εκ τούτου το Landesverwaltungsgericht (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο) είναι αναρμόδιο.
- 8 Η EBS GmbH άσκησε αναίρεση κατά αμφοτέρων των εν λόγω διατάξεων, η Elektra EOOD και η Penon EOOD αντίστοιχως κατά της διατάξεως που αφορούσε την καθεμία εξ αυτών. Στην αναιρετική διαδικασία προσκομίστηκε απόφαση του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας, με την οποία επιβεβαιώθηκε η αναρμοδιότητα της βουλγαρικής αρχής ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων.
- 9 Οι αιτήσεις αναίρεσως αναφέρουν στο αιτιολογικό τους ότι το άρθρο 57, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/25 έχει την έννοια ότι δεν αφορά μόνο την διαδικασία της συνάψεως της συμβάσεως καθαυτή, αλλά και τους κανόνες που διέπουν τη διαδικασία προσφυγής. Εάν η κεντρική αρχή αγορών πρέπει να εφαρμόσει το ουσιαστικό αυστριακό δίκαιο, πρέπει επίσης η διαδικασία της έννομης προστασίας ενώπιον των αυστριακών οργάνων προσφυγής να διεξαχθεί σύμφωνα με το αυστριακό δικονομικό δίκαιο – κρίσιμη είναι συναφώς η έδρα της κεντρικής αρχής αγορών.
- 10 Η P EOOD ισχυρίζεται επίσης ότι η EY EAD υπόκειται στον έλεγχο του αυστριακού Rechnungshof (Ελεγκτικού Συνεδρίου) και δεν δημιουργείται συναφώς ζήτημα υπό το πρίσμα του διεθνούς δικαίου εκ του γεγονότος ότι η νομιμότητα της παροχής κεντρικών δραστηριοτήτων αγορών από επιχείρηση που ελέγχεται από αυστριακή περιφερειακή αρχή διέπεται από το αυστριακό δικονομικό δίκαιο, ακόμη και όταν η επιχείρηση είναι εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος.

#### **Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της διατάξεως περί παραπομπής**

- 11 Εν προκειμένω, τίθεται το ζήτημα των εφαρμοστέων δικονομικών διατάξεων καθώς και της αρμοδιότητας αυστριακού οργάνου προσφυγής σε περίπτωση κατά την οποία τομεακός αναθέτων φορέας, ο οποίος ελέγχεται έμμεσα από αυστριακή

περιφερειακή αρχή και είναι εγκατεστημένος στη Βουλγαρία, αναλαμβάνει προμήθεια μέσω κεντρικής αρχής αγορών που είναι εγκατεστημένη στην Αυστρία. Προς τούτο, πρέπει να κριθεί, κατ' αρχάς, το πεδίο εφαρμογής (πρώτο ερώτημα) και το περιεχόμενο (δεύτερο ερώτημα) του κανόνα συγκρούσεως του άρθρου 57, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/25. Σε περίπτωση που το άρθρο 57, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/25 δεν καλύπτει ρητά την υπό κρίση περίπτωση, τίθεται το ζήτημα βάσει ποιων παραμέτρων καθορίζονται η αρμοδιότητα και οι εφαρμοστέοι δικονομικοί κανόνες (τρίτο ερώτημα).

- 12 Η ΕΥ ΕΑΔ είναι τομεακός αναθέτων φορέας εγκατεστημένος στη Βουλγαρία, το μεγαλύτερο μέρος του κεφαλαίου του οποίου ανήκει σε αυστριακή περιφερειακή αρχή. Το εν λόγω κριτήριο προβλέπεται ως πιθανό στοιχείο που υποδηλώνει την ύπαρξη ελέγχου τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τις δημόσιες επιχειρήσεις κατά την έννοια της οδηγίας 2014/25.

*Επί του πρώτου ερωτήματος*

- 13 Η δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 57, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/25 προϋποθέτει ότι κεντρική δραστηριότητα αγοράς –η οποία υφίσταται, εν προκειμένω– διενεργείται από κεντρική αρχή αγορών εγκατεστημένη «σε άλλο κράτος μέλος». Δεδομένου ότι ο αναθέτων φορέας, η ΕΥ ΕΑΔ, είναι εταιρία εγκατεστημένη στη Βουλγαρία, η οποία ελέγχεται όμως οικονομικά από αυστριακή περιφερειακή αρχή, υπάρχουν εν προκειμένω στοιχεία που συνηγορούν υπέρ της υπαγωγής σε δύο κράτη μέλη.
- 14 Από τον βασικό κανόνα για τις κοινές δημόσιες συμβάσεις σύμφωνα με το άρθρο 57, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/25, ο οποίος κάνει λόγο για αναθέτοντες φορείς «από διαφορετικά κράτη μέλη», δεν συνάγεται τι πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για την υπαγωγή σε συγκεκριμένο κράτος μέλος. Ωστόσο, το γεγονός ότι η παράγραφος 2 λαμβάνει υπόψη για την υπαγωγή της κεντρικής αρχής αγορών την έδρα της, συνηγορεί υπέρ της ίδιας προσεγγίσεως για την υπαγωγή και του αναθέτοντος φορέα.
- 15 Σε αυτό θα μπορούσε να αντιταχθεί ότι ο ορισμός της (δημόσιας) αναθέτουσας αρχής δεν λαμβάνει υπόψη την έδρα της, αλλά το κατά πόσο ελέγχεται από περιφερειακή αρχή. Σε αυτή τη βάση, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι σε περίπτωση που δεν πρόκειται για το κράτος μέλος που ελέγχει τον αναθέτοντα φορέα (μέσω περιφερειακής αρχής), πρόκειται πράγματι για κεντρική αρχή αγορών εγκατεστημένη «σε άλλο κράτος μέλος».
- 16 Ως εκ τούτου, δεν είναι σαφές για το αιτούν δικαστήριο βάσει ποιων κριτηρίων πρέπει να προσδιοριστεί αν πρόκειται για κεντρική αρχή αγορών εγκατεστημένη «σε άλλο κράτος μέλος».
- 17 Εάν η έδρα του αναθέτοντος φορέα δεν πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, δεν εφαρμόζεται το άρθρο 57, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/25. Αν, ωστόσο,

πρέπει να ληφθεί υπόψη η έδρα και στο πρώτο ερώτημα δοθεί καταφατική απάντηση, είναι αναγκαία η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

*Επί του δεύτερου ερωτήματος*

- 18 Σύμφωνα με το άρθρο 57, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/25, η «παροχή κεντρικών δραστηριοτήτων αγορών» πραγματοποιείται σύμφωνα με τις εθνικές διατάξεις του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένη η κεντρική αρχή αγορών. Για το αιτούν δικαστήριο προκύπτει σαφώς εξ αυτού ότι εφαρμόζεται το ουσιαστικό δίκαιο του κράτους στο οποίο είναι εγκατεστημένη η αρχή αγορών. Ωστόσο, είναι αμφίβολο αν αυτό ισχύει και για τη διαδικασία προσφυγής ή για την αρμοδιότητα των οργάνων προσφυγής.
- 19 Από την αιτιολογική σκέψη 82 της οδηγίας 2014/25 προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι με την εν λόγω οδηγία πρέπει να καθορίζεται «η εφαρμοστέα νομοθεσία για τις δημόσιες προμήθειες, συμπεριλαμβανομένης της εφαρμοστέας νομοθεσίας για την άσκηση προσφυγών». Στο πλαίσιο αυτό, τυχόν ερμηνεία του άρθρου 57, παράγραφος 3, της οδηγίας 2014/25 θα είχε ως αποτέλεσμα να συμπεριλαμβάνονται και οι κρίσιμες για τη διαδικασία προσφυγής διατάξεις. Ομοίως, το γεγονός ότι οι ουσιαστικές διατάξεις και οι διατάξεις αναφορικά με την προσφυγή συνδέονται μεταξύ τους συνηγορεί υπέρ της εφαρμογής στη διαδικασία προσφυγής του δικονομικού δικαίου του κράτους, το ουσιαστικό δίκαιο του οποίου εφαρμόζεται. Ωστόσο, η απάντηση στο εν λόγω ερώτημα δεν είναι προφανής για το αιτούν δικαστήριο.
- 20 Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα, στην υπό κρίση περίπτωση θα εφαρμοζόταν στη διαδικασία προσφυγής το αυστριακό δικονομικό δίκαιο. Ωστόσο, σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως, εξακολουθεί να τίθεται το ζήτημα ποιο δικονομικό δίκαιο πρέπει να εφαρμοστεί στην υπό κρίση περίπτωση.

*Επί του τρίτου ερωτήματος*

- 21 Σύμφωνα με την οδηγία 92/13, πρέπει να διασφαλίζεται ότι οι αποφάσεις που λαμβάνουν οι αναθέτοντες φορείς υπόκεινται στην άσκηση αναθεωρήσεων· συναφώς, η εν λόγω οδηγία παραπέμπει, μεταξύ άλλων, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/25. Ο ορισμός του αναθέτοντος φορέα στην οδηγία 2014/25 δεν προβλέπει ρητώς ότι πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η έδρα της επιχειρήσεως. Το Landesverwaltungsgericht (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο) έκρινε ότι η αρμοδιότητα της εξετάσεως της δραστηριότητας αγοράς αναθέτοντος φορέα εγκατεστημένου σε άλλο κράτος μέλος είναι προβληματική εξ απόψεως διεθνούς δικαίου. Σε αυτό, ωστόσο, μπορεί να αντισταχθεί ότι, σε περίπτωση κατά την οποία η έδρα και ο έλεγχος αναθέτοντος φορέα υπάγονται σε διαφορετικά κράτη μέλη, κάθε μία από τις πιθανές λύσεις συνεπάγεται ότι μια εθνική κεντρική αρχή αγορών πρέπει να κρίνει τις συναλλαγές που εμφανίζουν σύνδεση προς άλλο κράτος μέλος (είτε βάσει της έδρας του αναθέτοντος φορέα που πρέπει να

εξεταστεί είτε βάσει του γεγονότος ότι ο εν λόγω φορέας ελέγχεται από περιφερειακή αρχή άλλου κράτους μέλους).

ΕΠΙΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ