



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

6. oktober 2021 *

[Tekst berigtiget ved kendelse af 6. december 2021]

»Præjudiciel forelæggelse – indgåelse af offentlige kontrakter – direktiv 2014/24/EU – artikel 20 – reservede kontrakter – national lovgivning, som begrænser muligheden for at deltage i visse offentlige udbudsprocedurer til særlige beskæftigelsescentre af social karakter – yderligere krav, der ikke fremgår af direktivet – ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet«

I sag C-598/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (øverste regionale domstol i Baskerlandet, Spanien) ved afgørelse af 17. juli 2019, indgået til Domstolen den 6. august 2019, i sagen

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee)

mod

Diputación Foral de Gipuzkoa,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan, og dommerne M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (refererende dommer) og I. Jarukaitis,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) ved Procurador F. Toll Musteros, bistået af abogados L. García Del Río og A. Larrañaga Ysasi-Ysasmendi,

* Processprog: spansk.

- Diputación Foral de Gipuzkoa ved Procuradora B. Urizar Arancibia og abogado I. Arrue Espinosa,
- den spanske regering ved J. Rodríguez de la Rúa Puig, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved M. Jáuregui Gómez, L. Haasbeek og P. Ondrůšek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. april 2021,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet inden for rammerne af en tvist mellem Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) (den nationale sammenslutning af særlige beskæftigelsescentre, Spanien) og Diputación Foral de Gipuzkoa (provinsrådet i Gipuzkoa, Spanien) vedrørende en afgørelse vedtaget den 15. maj 2018 af dette provinsråd om godkendelse af vejledningerne til den pågældende institutions ordregivende myndigheder for så vidt angår visse reserverede kontrakter.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2004/18/EF

- 3 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (EUT 2004, L 134, s. 114) blev ophævet med virkning fra den 18. april 2016. Direktivets artikel 19, stk. 1, bestemte:
»Medlemsstaterne kan lade kontrakter være forbeholdt beskyttede værksteder eller beslutte, at de udføres i forbindelse med programmer for beskyttet beskæftigelse, når flertallet af de berørte arbejdstagere er handicappede, som på grund af arten eller omfanget af deres handicap ikke kan udøve erhvervmæssig beskæftigelse på normale vilkår.«

Direktiv 2014/24

4 1. og 36. betragtning til direktiv 2014/24 har følgende ordlyd:

»(1) Tildeling af offentlige kontrakter af eller på vegne af medlemsstaternes myndigheder skal ske i overensstemmelse med principperne i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), og navnlig fri bevægelighed for varer, fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser, samt de principper, der er afledt heraf, såsom ligebehandling, ikkeforskelsbehandling, gensidig anerkendelse, proportionalitet og gennemsigtighed. For offentlige kontrakter over en bestemt værdi bør der imidlertid fastsættes bestemmelser til samordning af de nationale udbudsprocedurer, så det sikres, at disse principper udmøntes i praksis, og offentlige indkøb åbnes for konkurrence.

[...]

(36) Beskæftigelse og erhverv bidrager til integration i samfundet og er nøgleelementer for sikringen af lige muligheder for alle. I denne forbindelse kan beskyttede værksteder spille en væsentlig rolle. Det samme gælder for andre sociale virksomheder, hvis vigtigste mål er at støtte den sociale og faglige integration eller reintegration af handicappede og dårligt stillede personer såsom ledige og personer, der tilhører dårligt stillede mindretal eller grupper, der på anden vis er socialt marginaliseret. Men sådanne værksteder eller virksomheder er måske ikke i stand til at få kontrakter på normale konkurrencevilkår. Derfor er det hensigtsmæssigt at fastsætte, at medlemsstaterne kan reservere sig retten til at deltage i procedurerne for tildeling af offentlige kontrakter eller visse delkontrakter heraf til sådanne værksteder eller virksomheder eller reservere udførelsen af sådanne kontrakter til programmer for beskyttet beskæftigelse.«

5 Følgende fremgår af det nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, nr. 5) og 10):

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

5) »offentlige kontrakter«: gensidigt bebyrdende kontrakter, der indgås skriftligt mellem en eller flere økonomiske aktører og en eller flere ordregivende myndigheder, og som vedrører udførelsen af bygge- og anlægsarbejder eller levering af varer eller tjenesteydelser

[...]

10) »økonomisk aktør«: enhver fysisk eller juridisk person og enhver offentlig enhed samt enhver sammenslutning af sådanne personer og/eller enheder, herunder enhver midlertidig sammenslutning af virksomheder, som tilbyder udførelse af arbejder og/eller bygge- og anlægsarbejder og levering af varer eller tjenesteydelser på markedet.«

6 Det nævnte direktivs artikel 18 med overskriften »Udbudsprincipper« bestemmer i stk. 1:

»De ordregivende myndigheder behandler økonomiske aktører ens og uden forskelsbehandling og handler på en gennemsigtig og forholdsmæssig måde.

Udbuddet udformes ikke med det formål at udelukke dette fra direktivets anvendelsesområde eller kunstigt indskrænke konkurrencen. Konkurrencen betragtes som kunstigt indskrænket, hvis

udbuddet er udformet med den hensigt uretmæssigt at favorisere visse økonomiske aktører eller stille dem mindre gunstigt.«

- 7 Med overskriften »Reserverede kontrakter« fastsætter det samme direktivs artikel 20 følgende:

»1. Medlemsstaterne kan lade retten til at deltage i offentlige udbudsprocedurer være forbeholdt beskyttede værksteder og økonomiske aktører, hvis vigtigste mål er social og faglig integration af handicappede eller dårligt stillede personer, eller kan beslutte, at sådanne kontrakter skal udføres i forbindelse med programmer for beskyttet beskæftigelse, forudsat at mindst 30% af arbejdstagerne i de pågældende beskyttede værksteder, hos de pågældende økonomiske aktører eller i de pågældende programmer er handicappede eller dårligt stillede arbejdstagere.

2. Indkaldelse af tilbud skal indeholde en henvisning til denne artikel.«

Spansk ret

- 8 Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (lov nr. 9/2017 om offentlige kontrakter til gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU og 2014/24/EU af 26.2.2014 i den spanske retsorden) af 8. november 2017 (BOE nr. 272 af 9.11.2017, s. 107714) (herefter »lov om offentlige kontrakter«) gennemfører direktiv 2014/24 i spansk ret. Fjerde tillægsbestemmelse til denne lov med overskriften »Reserverede kontrakter« fastsætter:

»1. Consejo de Ministros [(ministerrådet)] eller det kompetente organ på området i de selvstyrende regioner eller lokale enheder fastsætter ved afgørelse procentvise minimumssatser, der er bestemt til reservering af retten til at deltage i procedurerne for tildeling af bestemte kontrakter eller bestemte delkontrakter heraf til særlige beskæftigelsescentre af social karakter og til indslusningsvirksomheder, som er reguleret i henholdsvis Real Decreto Legislativo 1/2013 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social [(kongeligt lovdekret nr. 1/2013 om vedtagelse af den konsoliderede udgave af den generelle lov om handicappedes rettigheder og sociale integration) af 29. november 2013 (herefter »kongeligt lovdekret nr. 1/2013«)] og i Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción [(lov nr. 44/2007 om ordningen for indslusningsvirksomheder)] af 13. december 2007, og som opfylder de i disse retsforskrifter fastsatte betingelser for at kunne opnå denne kvalifikation, eller fastsætter procentvise minimumssatser, der er bestemt til reservering af udførelsen sådanne kontrakter i forbindelse med programmer for beskyttet beskæftigelse, under den forudsætning, at andelen af handicappede eller socialt udelukkede arbejdstagere i de særlige beskæftigelsescentre, indslusningsvirksomhederne eller programmerne svarer til, hvad der er fastsat i referencelovgivningen, og i alle tilfælde udgør mindst 30%.

I den nævnte afgørelse fra Consejo de Ministros [(ministerrådet)] eller det kompetente organ på området i de selvstyrende regioner eller lokale enheder fastsættes minimumsbetingelser til sikring af, at bestemmelserne i ovenstående afsnit opfyldes.

[...]

2. Indkaldelse af tilbud skal indeholde en henvisning til denne artikel.

[...]«

- 9 Den 14. afsluttende bestemmelse i lov om offentlige kontrakter, der definerer begrebet »særlige beskæftigelsescentre af social karakter«, hvortil den nævnte lovs fjerde tillægsbestemmelse reserverer adgangen til offentlige udbud, bestemmer:

»[...] Som særlige beskæftigelsescentre af social karakter anses de centre, som opfylder de krav, der er fastsat i [artikel 43, stk. 1 og 2, i den konsoliderede udgave af den generelle lov om handicappedes rettigheder og sociale integration], og som modtager, direkte eller indirekte, støtte eller kapitalindskud for så vidt angår mere end 50% fra en eller flere offentlige eller private enheder, som ikke har vinding for øje, eller som i henhold til deres vedtægter er foretagender af social karakter, hvad enten der er tale om sammenslutninger, fonde, offentligretlige organer, sociale andelsforetagender eller andre socialøkonomiske enheder, samt de centre, som ejes af handelsselskaber, hvis egenkapital hovedsageligt ejes af en af de ovennævnte enheder, uanset om ejerskabet er direkte eller indirekte (i form af et dominerende selskab som omhandlet i artikel 42 i Código de Comercio [(handelslovbogen)]), og så længe det i alle tilfælde fremgår af deres vedtægter eller af en social aftale, at de er forpligtede til at geninvestere hele deres overskud med henblik på at skabe beskæftigelsesmuligheder for handicappede personer og løbende at forbedre deres konkurrenceevne og socialøkonomiske virksomhed, idet de under alle omstændigheder kan vælge mellem at foretage denne geninvestering i samme særlige beskæftigelsescenter eller i andre særlige beskæftigelsescentre af social karakter.«

- 10 Artikel 43 i den konsoliderede udgave af den generelle lov om handicappedes rettigheder og sociale integration, som definerer særlige beskæftigelsescentre, bestemmer følgende i stk. 1, 2 og 4:

»1. De særlige beskæftigelsescentre har som hovedformål at drive produktionsvirksomhed med varer eller tjenesteydelser – og regelmæssigt deltage i markedstransaktioner – og har til formål at sikre en lønnet beskæftigelse for handicappede personer. De er ligeledes et middel til at lade det størst mulige antal personer være omfattet af den almindelige ansættelsesordning. [...]

2. Personalet på de særlige beskæftigelsescentre skal bestå af det størst mulige antal handicappede arbejdstagere, som produktionsprocessens karakter tillader, idet disse under alle omstændigheder skal udgøre 70% af dette personale.

[...]

4. [dette stykke gengiver definitionen af særlige beskæftigelsescentre af social karakter, således som den fremgår af 14. afsluttende bestemmelse i lov om offentlige kontrakter].«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 11 Conacee er en sammenslutning uden vinding for øje efter spansk ret, hvis medlemmer er forbund og sammenslutninger af særlige beskæftigelsescentre.
- 12 Conacee anlagde den 23. juli 2018 et forvaltningsretligt søgsmål ved Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (øverste regionale domstol i Baskerlandet, Spanien) med påstand om annullation af afgørelse af 15. maj 2018 truffet af Diputación Foral de Gipuzkoa, som godkendte vejledningerne til den pågældende institutions ordregivende myndigheder og reserverede retten til at deltage i

procedurerne for tildeling af kontrakter eller visse delkontrakter heraf og udførelsen af en del af disse kontrakter i forbindelse med programmer for beskyttet beskæftigelse til særlige beskæftigelsescentre af social karakter eller indslusningsvirksomheder.

- 13 Forbeholdet for de kontrakter, der er indeholdt i disse vejledninger, fremgår af 4. tillægsbestemmelse og 14. afsluttende bestemmelse i lov om offentlige kontrakter, hvilke bestemmelser gennemfører artikel 20 i direktiv 2014/24 i spansk ret.
- 14 I disse bestemmelser anvendes den i denne artikel 20 omhandlede reservering af kontrakter på de særlige beskæftigelsescentre af social karakter og indslusningsvirksomheder og udelukker af denne grund de særlige beskæftigelsescentre af erhvervsmæssig karakter, som Conacee repræsenterer på nationalt plan, fra anvendelsesområdet for de nævnte bestemmelser og dermed fra adgangen til disse reservede kontrakter.
- 15 Den forelæggende ret har anført, at de nævnte bestemmelser, idet de afgrænser det personelle anvendelsesområde for de reservede kontrakter, fastsætter yderligere krav i forhold til dem, der er fastsat i artikel 20 i direktiv 2014/24. Begrænsningen af denne artikels anvendelsesområde til kun at omfatte »særlige beskæftigelsescentre af social karakter« bevirker, at virksomheder eller økonomiske aktører, der imidlertid opfylder de i denne artikel 20 fastsatte krav, for så vidt som mindst 30% af deres ansatte er handicappede eller dårligt stillede personer, og deres vigtigste mål er at støtte den sociale og faglige integration af disse personer, udelukkes fra at få adgang til de reservede kontrakter.
- 16 Under disse omstændigheder har Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (øverste regionale domstol i Baskerlandet) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 20 i direktiv [2014/24] fortolkes således, at den subjektive rækkevidde af den i bestemmelsen omhandlede reservering ikke kan begrænses på en sådan måde, at virksomheder eller økonomiske aktører, som opfylder kravet om, at mindst 30% af deres ansatte er handicappede personer, og som forfølger formålet eller målet om social og faglig integration af disse personer, udelukkes fra dens anvendelsesområde ved fastsættelse af yderligere krav vedrørende de pågældende aktørers stiftelse, art og formål, deres virksomhed eller investeringer eller krav af anden art?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 17 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at en medlemsstat fastsætter yderligere krav i forhold til dem, der er fastsat i denne bestemmelse, og af denne grund udelukker visse økonomiske aktører, som opfylder de i den nævnte bestemmelse fastsatte betingelser, fra offentlige udbudsprocedurer vedrørende reservede kontrakter.
- 18 Artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24 giver medlemsstaterne mulighed for at forbeholde bestemte enheder at deltage i offentlige udbudsprocedurer og gør denne mulighed betinget af, at de to kumulative betingelser, der er opregnet heri, er opfyldt, nemlig dels, at deltagerne i proceduren er beskyttede værksteder eller økonomiske aktører, hvis vigtigste mål er social og faglig integration af handicappede eller dårligt stillede personer, dels, at mindst 30% af arbejdstagerne i de pågældende værksteder og disse økonomiske aktører udgøres af sådanne personer.

- 19 For at besvare det forelagte spørgsmål skal det afgøres, om disse to betingelser er udtømmende opregnet i denne artikel 20, stk. 1, således at denne bestemmelse er til hinder for, at medlemsstaterne fastsætter yderligere krav og af denne grund udelukker de økonomiske aktører, der, selv om de opfylder de i denne bestemmelse omhandlede betingelser, ikke opfylder de yderligere krav, der er fastsat i national ret, fra de offentlige udbudsprocedurer vedrørende reservede kontrakter, som er omhandlet i denne bestemmelse.
- 20 Det er fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den er en del af, og til denne lovgivnings tilblivelse (dom af 15.11.2018, *Verbraucherzentrale Baden-Württemberg*, C-330/17, EU:C:2018:916, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 21 Hvad i første række angår ordlyden af artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24 skal det for det første konstateres, at denne bestemmelse giver medlemsstaterne mulighed for at forbeholde beskyttede værksteder og visse økonomiske aktører retten til at deltage i offentlige udbudsprocedurer og opregner de betingelser, som denne mulighed er undergivet. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 41 og 42 i forslaget til afgørelse, er den nævnte bestemmelse formuleret i vendinger, der på ingen måde angiver, at alle de enheder, der opfylder disse betingelser, skal være omfattet af denne ret.
- 22 For det andet udgør den anden betingelse, der er opstillet i denne bestemmelse, hvorefter mindst 30% af personalet i de i denne sidstnævnte bestemmelse omhandlede enheder, skal udgøres af handicappede eller dårligt stillede personer, kun et minimumskrav.
- 23 For det tredje skal det fremhæves, at henvisningen til »økonomiske aktører«, henset til definitionen af disse udtryk i dette direktivs artikel 2, nr. 10), og som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 42 i forslaget til afgørelse, angiver en vis bredde og en vis usikkerhed med hensyn til de enheder, der kan være omfattet af de offentlige udbudsprocedurer, der er omhandlet i denne artikel 20, stk. 1, for så vidt som disse operatørers vigtigste mål er social og faglig integration af handicappede eller dårligt stillede personer.
- 24 Det følger således af ordlyden af artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24, at når medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelse beslutter at forbeholde bestemte enheder retten til at deltage i offentlige udbudsprocedurer, har de en vis skønsmargen i forbindelse med gennemførelsen af betingelserne fastsat i samme bestemmelse.
- 25 Hvad i anden række angår formålet med artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24, fremgår det af 36. betragtning til dette direktiv, at for at beskæftigelse og erhverv bidrager til integration i samfundet og til at sikre lige muligheder for alle, bør den mulighed, der er indført ved denne bestemmelse, anvendes til fordel for beskyttede værksteder og økonomiske aktører, hvis vigtigste mål er at støtte den sociale og faglige integration eller reintegration af handicappede og dårligt stillede personer såsom ledige og personer, der tilhører dårligt stillede mindretal eller grupper, der på anden vis er socialt marginaliseret, og som ikke er i stand til at få kontrakter på normale konkurrencevilkår.
- 26 Det følger heraf, at EU-lovgiver ved hjælp af beskæftigelse og erhverv har villet fremme integration af handicappede eller dårligt stillede personer i samfundet ved at give medlemsstaterne mulighed for at forbeholde beskyttede værksteder og økonomiske aktører, der, henset til det sociale formål, som de forfølger, kommer ind på markedet med en konkurrencemæssig ulempe, retten til at deltage i offentlige udbudsprocedurer eller visse delkontrakter.

- 27 Artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24 forfølger således et socialpolitisk mål vedrørende beskæftigelse. På EU-rettens nuværende udviklingstrin råder medlemsstaterne over en vid skønsmargen ved valget af, hvilke foranstaltninger der kan nå et bestemt formål på området for socialpolitik og beskæftigelse (jf. i denne retning dom af 19.9.2018, Bedi, C-312/17, EU:C:2018:734, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Undersøgelsen af det formål, der forfølges med artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24, gør det følgerlig muligt at bekræfte den fortolkning, der følger af denne bestemmelses ordlyd, således at medlemsstaterne, henset til denne skønsmargen, har et vist spillerum ved gennemførelsen af den nævnte bestemmelse. Det følger heraf, at artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24 ikke indeholder udtømmende opregnede betingelser, men overlader medlemsstaterne muligheden for at fastsætte yderligere krav, som de i denne bestemmelse omhandlede enheder skal opfylde for at kunne deltage i offentlige udbudsprocedurer vedrørende reservede kontrakter i henhold til den nævnte bestemmelse, for så vidt som disse yderligere krav bidrager til at sikre de social- og beskæftigelsespolitiske mål, der forfølges med denne bestemmelse.
- 29 I tredje række underbygges denne fortolkning også af tilblivelseshistorien for artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24. Artikel 19, stk. 1, i direktiv 2004/18, som fandt anvendelse på reservede kontrakter indtil ophævelsen af dette direktiv ved direktiv 2014/24, fastsatte således strammere krav med hensyn til deltagelse i offentlige udbudsprocedurer, som medlemsstaterne kunne forbeholde såvel for de enheder, der havde tilladelse til at deltage i disse procedurer, som var begrænset til beskyttede værksteder, som for personer, der var ansat af disse enheder, som for størstedelens vedkommende skulle udgøres af handicappede personer, som på grund af arten eller omfanget af deres handicap ikke kunne udøve erhvervsmæssig beskæftigelse på normale vilkår.
- 30 Det skal imidlertid bemærkes, at det ikke fremgår af direktiv 2014/24 eller dets tilblivelseshistorie, at det ved udvidelsen af det personelle anvendelsesområde for offentlige udbudsprocedurer vedrørende reservede kontrakter i henhold til artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24, var EU-lovgivers hensigt at opnå, at de i denne bestemmelse omhandlede økonomiske aktører, der har ansat en lavere andel af handicappede eller dårligt stillede personer, fortrænger økonomiske aktører, der opfylder de strammere krav i artikel 19, stk. 1, i direktiv 2004/18. Et sådant resultat vil i øvrigt være i strid med formålet med artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24, der, som det fremgår af nærværende doms præmis 26, tilsigter integration af handicappede eller dårligt stillede personer i samfundet ved hjælp af beskæftigelse og erhverv.
- 31 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 51 i forslaget til afgørelse, vil dette imidlertid netop være tilfældet, hvis medlemsstaterne var forpligtede til at tillade alle økonomiske aktører, der opfylder de betingelser, der er fastsat i denne artikel 20, stk. 1, til at deltage i offentlige udbudsprocedurer vedrørende reservede kontrakter. Der er nemlig risiko for, at økonomiske aktører, der opfylder de strengere krav i artikel 19, stk. 1, i direktiv 2004/18, i en sådan situation er tvunget til at afskedige visse handicappede eller dårligt stillede arbejdstagere blandt de mindst produktive for at kunne deltage i disse udbudsprocedurer på lige fod konkurrencemæssigt med økonomiske aktører, hvor kun 30% af arbejdstagerne udgøres af handicappede eller dårligt stillede arbejdstagere.
- 32 Artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24 skal derfor fortolkes således, at de betingelser, som fremgår heraf, ikke er udtømmende, og at medlemsstaterne i givet fald kan fastsætte yderligere krav, som de i denne bestemmelse omhandlede enheder skal opfylde for at få tilladelse til at deltage i offentlige udbudsprocedurer vedrørende reservede kontrakter.

- 33 Det skal ikke desto mindre bemærkes, at medlemsstaterne ved at gøre brug af denne mulighed skal overholde EUF-traktatens grundlæggende regler, bl.a. reglerne vedrørende de frie varebevægelser, etableringsfriheden og den frie bevægelighed for tjenesteydelser samt de deraf følgende principper som ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 3.10.2019, Irgita, C-285/18, EU:C:2019:829, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis), der i øvrigt er afspejlet i artikel 18 i direktiv 2014/24.
- 34 Den forelæggende ret skal således undersøge, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, hvorefter de særlige beskæftigelsescentre inden for rammerne af de offentlige udbudsprocedurer vedrørende reservede kontrakter, som er fastsat i artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24, dels skal modtage, direkte eller indirekte, støtte og kapitalindskud for så vidt angår mere end 50% fra enheder, som ikke har vinding for øje, dels skal geninvestere hele deres overskud i deres egen virksomhed eller i et andet tilsvarende center, er forenelig med disse principper.
- 35 Med henblik på at forsyne denne ret med de oplysninger, der er nødvendige for at foretage en sådan vurdering, skal følgende bemærkes.
- 36 I første række bemærkes, at ligebehandlingsprincippet, som er et af de grundlæggende principper i EU-retten, kræver, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België m.fl., C-336/19, EU:C:2020:1031, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Især på området for EU-udbudsbestemmelserne indebærer ligebehandlingsprincippet, som udgør grundlaget for EU-reglerne om offentlige udbudsprocedurer, navnlig, at tilbudsgiverne skal behandles lige, når de udarbejder deres tilbud, og nævnte princip har til formål at begunstige udviklingen af en sund og effektiv konkurrence mellem virksomhederne, der deltager i en procedure vedrørende indgåelse af en offentlig kontrakt (jf. i denne retning dom af 11.7.2019, Telecom Italia, C-697/17, EU:C:2019:599, præmis 32 og 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 I det foreliggende tilfælde skal den forelæggende ret således navnlig fastlægge, om de særlige beskæftigelsescentre af social karakter befinder sig i den samme situation som de særlige beskæftigelsescentre af erhvervsmæssig karakter hvad angår formålet med artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24.
- 39 Med henblik på denne fastlæggelse skal den forelæggende ret i særdeleshed tage hensyn til dels den omstændighed, at det fremgår af den nationale lovgivning, at et særligt beskæftigelsescenter, uanset om det er af social eller erhvervsmæssig karakter, har til formål at sikre en lønnet beskæftigelse for handicappede personer og betragtes som et middel til at lade det størst mulige antal personer være omfattet af den almindelige ansættelsesordning, dels, at mindst 70% af personalet i et særligt beskæftigelsescenter omfatter handicappede personer.
- 40 Med forbehold for den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, følger det heraf, at særlige beskæftigelsescentre af erhvervsmæssig karakter på samme måde som særlige beskæftigelsescentre af social karakter synes at befinde sig i en situation, hvor de ikke er i stand til at deltage i offentlige udbudsprocedurer på normale konkurrencevilkår.
- 41 Denne ret skal imidlertid ligeledes undersøge, om særlige beskæftigelsescentre af social karakter, således som den spanske regering i det væsentlige har anført i sine skriftlige bemærkninger, på grund af deres særlige kendetegn er i stand til mere effektivt at gennemføre formålet med

artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24 om social integration, hvilket objektivt kan begrunde en forskellig behandling i forhold til særlige beskæftigelsescentre af erhvervsmæssig karakter. I denne henseende har denne regering præciseret, at særlige beskæftigelsescentre af social karakter maksimerer den sociale og ikke-økonomiske værdi, idet de for det første ikke har vinding for øje og geninvesterer hele deres overskud med henblik på deres sociale formål, for det andet fordi de er kendetegnet ved at indføre demokratiske og deltagelsesorienterede hensyn i deres ledelse, og for det tredje, at deres virksomhed således har en større social indvirkning gennem skabelse af beskæftigelse af højere kvalitet og bedre muligheder for social og faglig integration og reintegration af handicappede og dårligt stillede personer.

- 42 I anden række følger det af fast retspraksis, at i henhold til proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, må regler, som medlemsstaterne eller de ordregivende myndigheder har vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af direktiv 2014/24's bestemmelser, såsom regler vedrørende fastlæggelse af gennemførelsesbestemmelserne for dette direktivs artikel 20, stk. 1, ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de mål, som forfølges med dette direktiv (jf. i denne retning dom af 30.1.2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 I denne henseende skal det bemærkes, at begge de i nærværende doms præmis 34 nævnte betingelser om direkte eller indirekte støtte og kapitalindskud på mere end 50% fra enheder, som ikke har vinding for øje, og om forpligtelsen til at geninvestere hele overskuddet i de særlige beskæftigelsescentre af social karakter synes egnede til at sikre, at sådanne særlige beskæftigelsescentres vigtigste mål er integration af handicappede eller dårligt stillede personer i samfundet, således som det kræves i artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24.
- 44 [Tekst berigtiget ved kendelse af 6. december 2021] Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt disse krav går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om såvel den omstændighed, at en enhed, der har vinding for øje, direkte eller indirekte har en majoritetsandel i et særligt beskæftigelsescenter af social karakter, som den omstændighed, at der kun geninvesteres en del af overskuddet i disse centre, kan sikre, at centrene kan opnå det nævnte formål lige så effektivt som ved anvendelsen af de i den foregående præmis nævnte betingelser.
- 45 I tredje række skal det i lighed med det af den spanske regering og Europa-Kommissionen anførte tilføjes, at det ikke synes at fremgå af analysen af den spanske lovgivning, som den spanske regering har fremlagt i sit svar på de af Domstolen stillede spørgsmål til skriftlig besvarelse, at økonomiske aktører, der er stiftet i overensstemmelse med andre medlemsstaters ret, er udelukket fra den i denne spanske lovgivning fastsatte ret til at deltage i offentlige udbudsprocedurer vedrørende reservede kontrakter, for så vidt som disse operatører opfylder de i denne lovgivning udtrykkeligt fastsatte betingelser for særlige beskæftigelsescentre af social karakter. Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at foretage den nødvendige efterprøvelse i denne henseende.
- 46 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 20, stk. 1, i direktiv 2014/24 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en medlemsstat fastsætter yderligere krav i forhold til dem, der er fastsat i denne bestemmelse, og at denne grund udelukker visse økonomiske aktører, som opfylder de i den nævnte bestemmelse fastsatte betingelser, fra offentlige udbudsprocedurer vedrørende reservede kontrakter, forudsat at denne medlemsstat overholder ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Sagsomkostninger

- 47 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 20, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en medlemsstat fastsætter yderligere krav i forhold til dem, der er fastsat i denne bestemmelse, og af denne grund udelukker visse økonomiske aktører, som opfylder de i den nævnte bestemmelse fastsatte betingelser, fra offentlige udbudsprocedurer vedrørende reservede kontrakter, forudsat at denne medlemsstat overholder ligebehandlingsprincippet og proportionalitetsprincippet.

Underskrifter