



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

20. Mai 2021 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Öffentliche Lieferaufträge – Richtlinie 2004/18/EG – Art. 2 und 46 – Projekt, das durch den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen finanziert wird – Kriterien für die Auswahl der Bieter – Verordnung (EG) Nr. 852/2004 – Art. 6 – Erfordernis einer Registrierung oder einer von der nationalen Behörde für Lebensmittelsicherheit des Staates der Ausführung des Auftrags erteilten Zulassung“

In der Rechtssache C-6/20

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tallinna Ringkonnakohus (Bezirksgericht Tallinn, Estland) mit Entscheidung vom 19. Dezember 2019, beim Gerichtshof eingegangen am 7. Januar 2020, in dem Verfahren

Sotsiaalministeerium

gegen

Riigi Tugiteenuste Keskus, vormals Innove SA,

Beteiligte:

Rahandusministeerium,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten M. Vilaras, der Richter N. Piçarra, D. Šváby (Berichterstatter) und S. Rodin sowie der Richterin K. Jürimäe,

Generalanwalt: M. Campos Sánchez-Bordona,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen:

- der estnischen Regierung, vertreten durch N. Grünberg als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch P. Ondrůšek, W. Farrell, L. Haasbeek und E. Randvere als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Estnisch.

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 28. Januar 2021

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Art. 2 und 46 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. 2004, L 134, S. 114, berichtigt in ABl. 2004, L 351, S. 44) sowie den Grundsatz des Vertrauensschutzes.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Sotsiaalministeerium (Sozialministerium, Estland) und dem Riigi Tugiteenuste Keskus (Zentrum für Unterstützungsdienste des Staates), vormals Innove SA, wegen des Finanzkorrekturbeschlusses, mit dem Letztere bestimmte Zahlungsanträge, die das Ministerium im Rahmen eines Projekts über den Ankauf und die Verteilung von Lebensmittelhilfe für die am stärksten benachteiligten Personen eingereicht hatte, abgelehnt hat.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2004/18

- 3 In 42. Erwägungsgrund der Richtlinie 2004/18 heißt es:
„Soweit für die Teilnahme an einem Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags oder an einem Wettbewerb der Nachweis einer bestimmten Qualifikation gefordert wird, sind die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen anzuwenden.“
- 4 Art. 2 („Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen“) dieser Richtlinie bestimmt:
„Die öffentlichen Auftraggeber behandeln alle Wirtschaftsteilnehmer gleich und nichtdiskriminierend und gehen in transparenter Weise vor.“
- 5 Art. 26 („Bedingungen für die Auftragsausführung“) dieser Richtlinie sieht vor:
„Die öffentlichen Auftraggeber können zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in der Bekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen angegeben werden. Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags können insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen.“
- 6 Kapitel VII („Ablauf des Verfahrens“) des Titels II der Richtlinie 2004/18 enthält einen Abschnitt 1 („Allgemeine Bestimmungen“). Dieser Abschnitt besteht aus einem einzigen Artikel, nämlich Art. 44 („Überprüfung der Eignung und Auswahl der Teilnehmer, Vergabe des Auftrags“), der bestimmt:
„(1) Die Auftragsvergabe erfolgt aufgrund der in den Artikeln 53 und 55 festgelegten Kriterien unter Berücksichtigung des Artikels 24, nachdem die öffentlichen Auftraggeber die Eignung der Wirtschaftsteilnehmer, die nicht aufgrund von Artikel 45 und 46 ausgeschlossen wurden, geprüft haben; diese Eignungsprüfung erfolgt nach den in den Artikeln 47 bis 52 genannten Kriterien der

wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit sowie der beruflichen und technischen Fachkunde und gegebenenfalls nach den in Absatz 3 genannten nichtdiskriminierenden Vorschriften und Kriterien.

(2) Die öffentlichen Auftraggeber können Mindestanforderungen an die Leistungsfähigkeit gemäß den Artikeln 47 und 48 stellen, denen die Bewerber und Bieter genügen müssen.

Der Umfang der Informationen gemäß den Artikeln 47 und 48 sowie die für einen bestimmten Auftrag gestellten Mindestanforderungen an die Leistungsfähigkeit müssen mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen und ihm angemessen sein.

Die Mindestanforderungen werden in der Bekanntmachung angegeben.

...“

7 Abschnitt 2 („Eignungskriterien“) dieses Kapitels der Richtlinie umfasst die Art. 45 bis 52.

8 Art. 46 („Befähigung zur Berufsausübung“) der Richtlinie sieht vor:

„Jeder Wirtschaftsteilnehmer, der sich an einem Auftrag beteiligen möchte, kann aufgefordert werden, nachzuweisen, dass er im Berufs- oder Handelsregister seines Herkunftslandes vorschriftsmäßig eingetragen ist, bzw. eine Erklärung unter Eid oder eine Bescheinigung vorzulegen; für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge gelten die Angaben in Anhang IX Teil A, für die Vergabe öffentlicher Lieferaufträge gelten die Angaben in Anhang IX Teil B und für die Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge gelten die Angaben in Anhang IX Teil C, und zwar nach Maßgabe der Bedingungen, die im Mitgliedstaat seiner Niederlassung gelten.“

Müssen Bewerber oder Bieter eine bestimmte Berechtigung besitzen oder Mitglieder einer bestimmten Organisation sein, um die betreffende Dienstleistung in ihrem Ursprungsmitgliedstaat erbringen zu können, so kann der öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge den Nachweis ihrer Berechtigung oder Mitgliedschaft verlangen.“

9 Art. 48 („Technische und/oder berufliche Leistungsfähigkeit“) der Richtlinie 2004/18 bestimmt:

„(1) Die technische und/oder berufliche Leistungsfähigkeit des Wirtschaftsteilnehmers wird gemäß den Absätzen 2 und 3 bewertet und überprüft.“

(2) Der Nachweis der technischen Leistungsfähigkeit des Wirtschaftsteilnehmers kann je nach Art, Menge oder Umfang und Verwendungszweck der Bauleistungen, der zu liefernden Erzeugnisse oder der Dienstleistungen wie folgt erbracht werden:

...

d) sind die zu liefernden Erzeugnisse oder die zu erbringenden Dienstleistungen komplexer Art oder sollen sie ausnahmsweise einem besonderen Zweck dienen, durch eine Kontrolle, die vom öffentlichen Auftraggeber oder in dessen Namen von einer zuständigen amtlichen Stelle durchgeführt wird, die sich dazu bereit erklärt und sich in dem Land befindet, in dem der Lieferant oder Dienstleistungserbringer ansässig ist; diese Kontrolle betrifft die Produktionskapazität des Lieferanten bzw. die technische Leistungsfähigkeit des Dienstleistungserbringers und erforderlichenfalls seine Untersuchungs- und Forschungsmöglichkeiten sowie die von ihm für die Qualitätskontrolle getroffenen Vorkehrungen;

...

j) hinsichtlich der zu liefernden Erzeugnisse:

- ...
- ii) durch Bescheinigungen, die von als zuständig anerkannten Instituten oder amtlichen Stellen für Qualitätskontrolle ausgestellt wurden und in denen bestätigt wird, dass die durch entsprechende Bezugnahmen genau bezeichneten Erzeugnisse bestimmten Spezifikationen oder Normen entsprechen;

...“

10 Art. 49 („Qualitätssicherungsnormen“) dieser Richtlinie lautet:

Verlangen die öffentlichen Auftraggeber zum Nachweis dafür, dass der Wirtschaftsteilnehmer bestimmte Qualitätssicherungsnormen erfüllt, die Vorlage von Bescheinigungen unabhängiger Stellen, so nehmen sie auf Qualitätssicherungsverfahren Bezug, die den einschlägigen europäischen Normen genügen und von entsprechenden Stellen zertifiziert sind, die den europäischen Zertifizierungsnormen entsprechen. Gleichwertige Bescheinigungen von Stellen aus anderen Mitgliedstaaten sind anzuerkennen. Die öffentlichen Auftraggeber erkennen auch andere gleichwertige Nachweise für Qualitätssicherungsmaßnahmen an.“

11 In Art. 50 („Normen für Umweltmanagement“) der Richtlinie heißt es:

„Verlangen die öffentlichen Auftraggeber in den in Artikel 48 Absatz 2 Buchstabe f genannten Fällen zum Nachweis dafür, dass der Wirtschaftsteilnehmer bestimmte Normen für das Umweltmanagement erfüllt, die Vorlage von Bescheinigungen unabhängiger Stellen, so nehmen sie auf das Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) oder auf Normen für das Umweltmanagement Bezug, die auf den einschlägigen europäischen oder internationalen Normen beruhen und von entsprechenden Stellen zertifiziert sind, die dem Gemeinschaftsrecht oder gemäß einschlägigen europäischen oder internationalen Zertifizierungsnormen entsprechen. Gleichwertige Bescheinigungen von Stellen in anderen Mitgliedstaaten sind anzuerkennen. Die öffentlichen Auftraggeber erkennen auch andere Nachweise für gleichwertige Umweltmanagement-Maßnahmen an, die von den Wirtschaftsteilnehmern vorgelegt werden.“

12 Art. 52 („Amtliche Verzeichnisse zugelassener Wirtschaftsteilnehmer und Zertifizierung durch öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Stellen“) der Richtlinie 2004/18 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können entweder amtliche Verzeichnisse zugelassener Bauunternehmer, Lieferanten oder Dienstleistungserbringer oder eine Zertifizierung durch öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Stellen einführen.

Die Mitgliedstaaten passen die Bedingungen für die Eintragung in diese Verzeichnisse sowie für die Ausstellung der Bescheinigungen durch die Zertifizierungsstellen an Artikel 45 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstaben a bis d und g, Artikel 46, Artikel 47 Absätze 1, 4 und 5, Artikel 48 Absätze 1, 2, 5 und 6, Artikel 49 und gegebenenfalls Artikel 50 an.

...

(2) Wirtschaftsteilnehmer, die in solchen amtlichen Verzeichnissen eingetragen sind oder über eine Bescheinigung verfügen, können dem öffentlichen Auftraggeber bei jeder Vergabe eine Bescheinigung der zuständigen Stelle über die Eintragung oder die von der zuständigen Zertifizierungsstelle ausgestellte Bescheinigung vorlegen. In diesen Bescheinigungen sind die Nachweise, aufgrund deren die Eintragung in das Verzeichnis/die Zertifizierung erfolgt ist, sowie die sich aus dem Verzeichnis ergebende Klassifizierung anzugeben.

(3) Die von den zuständigen Stellen bescheinigte Eintragung in die amtlichen Verzeichnisse bzw. die von der Zertifizierungsstelle ausgestellte Bescheinigung stellt für die öffentlichen Auftraggeber der anderen Mitgliedstaaten nur eine Eignungsvermutung in Bezug auf Artikel 45 Absatz 1 und Absatz 2 Buchstaben a bis d und g, Artikel 46, Artikel 47 Absatz 1 Buchstaben b und c sowie Artikel 48 Absatz 2 Buchstabe a Ziffer i und Buchstaben b, e, g und h für Bauunternehmer, Absatz 2 Buchstabe a Ziffer ii und Buchstaben b, c, d und j für Lieferanten sowie Absatz 2 Buchstabe a Ziffer ii und Buchstaben c bis i für Dienstleistungserbringer dar.

(4) Die Angaben, die den amtlichen Verzeichnissen bzw. der Zertifizierung zu entnehmen sind, können nicht ohne Begründung in Zweifel gezogen werden. Hinsichtlich der Zahlung der Sozialbeiträge und der Zahlung von Steuern und Abgaben kann bei jeder Vergabe von jedem in das Verzeichnis eingetragenen Wirtschaftsteilnehmer eine zusätzliche Bescheinigung verlangt werden.

Öffentliche Auftraggeber aus anderen Mitgliedstaaten wenden die Bestimmungen von Absatz 3 und des Unterabsatzes 1 des vorliegenden Absatzes nur zugunsten von Wirtschaftsteilnehmern an, die in dem Mitgliedstaat ansässig sind, in dem das amtliche Verzeichnis geführt wird.

(5) Für die Eintragung von Wirtschaftsteilnehmern aus anderen Mitgliedstaaten in ein amtliches Verzeichnis bzw. für ihre Zertifizierung durch die in Absatz 1 genannten Stellen können nur die für inländische Wirtschaftsteilnehmer vorgesehenen Nachweise und Erklärungen gefordert werden, in jedem Fall jedoch nur diejenigen, die in den Artikeln 45 bis 49 und gegebenenfalls in Artikel 50 genannt sind.

Eine solche Eintragung oder Zertifizierung kann jedoch den Wirtschaftsteilnehmern aus anderen Mitgliedstaaten nicht zur Bedingung für ihre Teilnahme an einer öffentlichen Ausschreibung gemacht werden. Die öffentlichen Auftraggeber erkennen gleichwertige Bescheinigungen von Stellen in anderen Mitgliedstaaten an. Sie erkennen auch andere gleichwertige Nachweise an.

(6) Die Wirtschaftsteilnehmer können jederzeit die Eintragung in ein amtliches Verzeichnis oder die Ausstellung der Bescheinigung beantragen. Sie sind innerhalb einer angemessenen kurzen Frist von der Entscheidung der zuständigen Zertifizierungsstelle bzw. der Stelle, die das amtliche Verzeichnis führt, zu unterrichten.

...“

- ¹³ In Anhang VII Teil A („Angaben, die in den Bekanntmachungen für öffentliche Aufträge enthalten sein müssen“) wird in Nr. 17 des Titels „Bekanntmachung“ näher ausgeführt, dass in der Bekanntmachung, insbesondere bei offenen Verfahren, die „Eignungskriterien hinsichtlich der persönlichen Situation des Wirtschaftsteilnehmers, die zu seinem Ausschluss führen können, und [die] erforderliche[n] Angaben als Beleg dafür, dass er nicht unter die Fälle fällt, die einen Ausschluss rechtfertigen[, die] Eignungskriterien und Angaben zur persönlichen Situation des Wirtschaftsteilnehmers sowie [die] Angaben und Formalitäten, die zur Beurteilung der Frage erforderlich sind, ob dieser die wirtschaftlichen und technischen Mindestanforderungen erfüllt[, sowie die e]twaige[n] Mindestanforderung(en)“ genannt werden müssen.

Verordnung (EG) Nr. 852/2004

14 In den Erwägungsgründen 1 und 8 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene (ABl. 2004, L 139, S. 1, berichtigt in ABl. 2004, L 226, S. 3, und ABl. 2008, L 46, S. 51) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 219/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 (ABl. 2009, L 87, S. 109) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 852/2004) heißt es:

„(1) Ein hohes Maß an Schutz für Leben und Gesundheit des Menschen ist eines der grundlegenden Ziele des Lebensmittelrechts, wie es in der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. 2002, L 31, S. 1)] festgelegt wurde. In der genannten Verordnung werden noch weitere gemeinsame Grundsätze und Definitionen für das einzelstaatliche und das gemeinschaftliche Lebensmittelrecht festgelegt, darunter das Ziel des freien Verkehrs mit Lebensmitteln in der Gemeinschaft.

...

(8) Zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit von der Primärproduktion bis hin zum Inverkehrbringen oder zur Ausfuhr ist ein integriertes Konzept erforderlich. Jeder Lebensmittelunternehmer in der gesamten Lebensmittelkette sollte dafür sorgen, dass die Lebensmittelsicherheit nicht gefährdet wird.“

15 Art. 1 („Geltungsbereich“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 852/2004 bestimmt:

„Diese Verordnung enthält allgemeine Lebensmittelhygienevorschriften für Lebensmittelunternehmer unter besonderer Berücksichtigung folgender Grundsätze:

- a) Die Hauptverantwortung für die Sicherheit eines Lebensmittels liegt beim Lebensmittelunternehmer.
- b) Die Sicherheit der Lebensmittel muss auf allen Stufen der Lebensmittelkette, einschließlich der Primärproduktion, gewährleistet sein.

...

Diese Verordnung gilt für alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen von Lebensmitteln und für Ausfuhren sowie unbeschadet spezifischerer Vorschriften für die Hygiene von Lebensmitteln.“

16 Art. 3 („Allgemeine Verpflichtung“) der Verordnung lautet:

„Die Lebensmittelunternehmer stellen sicher, dass auf allen ihrer Kontrolle unterstehenden Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen von Lebensmitteln die einschlägigen Hygienevorschriften dieser Verordnung erfüllt sind.“

17 Art. 6 („Amtliche Kontrollen, Registrierung und Zulassung“) der Verordnung Nr. 852/2004 bestimmt:

„(1) Die Lebensmittelunternehmer arbeiten gemäß anderen anwendbaren Gemeinschaftsregelungen oder, wenn solche Regelungen nicht bestehen, gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mit den zuständigen Behörden zusammen.

(2) Insbesondere haben die Lebensmittelunternehmer der entsprechenden zuständigen Behörde in der von dieser verlangten Weise die einzelnen ihrer Kontrolle unterstehenden Betriebe, die auf einer der Stufen der Produktion, der Verarbeitung oder des Vertriebs von Lebensmitteln tätig sind, zwecks Registrierung zu melden.

Ferner stellen die Lebensmittelunternehmer sicher, dass die Kenntnisse der zuständigen Behörde über die Betriebe stets auf dem aktuellen Stand sind, indem sie unter anderem alle wichtigen Veränderungen bei den Tätigkeiten und Betriebsschließungen melden.

(3) Die Lebensmittelunternehmer stellen jedoch sicher, dass die Betriebe von der zuständigen Behörde nach mindestens einer Kontrolle an Ort und Stelle zugelassen werden, wenn eine solche Zulassung vorgeschrieben ist:

- a) nach dem einzelstaatlichen Recht des Mitgliedstaats, in dem der Betrieb sich befindet,
- b) nach der Verordnung (EG) Nr. 853/2004 [des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. 2004, L 139, S. 55)]

oder

- c) aufgrund eines von der Kommission gefassten Beschlusses. Diese Maßnahme zur Änderung nicht wesentlicher Bestimmungen dieser Verordnung wird nach dem in Artikel 14 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren mit Kontrolle erlassen.

Ein Mitgliedstaat, der gemäß Buchstabe a) die Zulassung bestimmter auf seinem Gebiet niedergelassener Unternehmen nach seinem einzelstaatlichen Recht vorschreibt, setzt die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten von den einschlägigen einzelstaatlichen Vorschriften in Kenntnis.“

Estnisches Recht

Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge

- 18 § 3 („Allgemeine Grundsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträge“) des Riigihangete seadus (Gesetz über die Vergabe öffentlicher Aufträge) in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (RT I 2016, 20, im Folgenden: Vergabegesetz) bestimmt:

„Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge muss der öffentliche Auftraggeber folgende Grundsätze beachten:

1. Der öffentliche Auftraggeber muss die finanziellen Mittel kostengünstig und im Einklang mit dem angestrebten Ziel verwenden und das Ziel des betreffenden öffentlichen Auftrags zu einem angemessenen Preis erreichen, wobei er im Fall eines Wettbewerbs durch einen Vergleich der verschiedenen Angebote den bestmöglichen Preis und die bestmögliche Qualität sicherstellen muss;
2. der öffentliche Auftraggeber muss die Transparenz des öffentlichen Auftrags und die Möglichkeit seiner Kontrolle gewährleisten;
3. alle Personen, die ihren Wohnsitz oder ihren Sitz in Estland, in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union, in einem anderen Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraums oder in einem Staat haben, der dem [in Anhang 4 des Übereinkommens zur Errichtung der

Welthandelsorganisation (WTO) (ABl. 1994, L 336, S. 3) enthaltenen Übereinkommens über das öffentliche Auftragswesen (ABl. 1996, C 256, S. 2)] beigetreten ist, müssen in gleicher Weise und ohne Diskriminierung durch den öffentlichen Auftraggeber behandelt werden, und dieser muss sicherstellen, dass alle Beschränkungen und Kriterien, die Personen auferlegt werden, verhältnismäßig, relevant und im Hinblick auf das Ziel des öffentlichen Auftrags begründet sind;

4. bei der Vergabe öffentlicher Aufträge muss der öffentliche Auftraggeber sicherstellen, dass der bestehende Wettbewerb wirksam genutzt wird; in diesem Zusammenhang darf die Beteiligung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer Privatperson, die öffentliche Mittel einsetzt, am Verfahren zur Vergabe des öffentlichen Auftrags den Wettbewerb nicht durch die Verwendung öffentlicher Mittel verfälschen;
 5. der öffentliche Auftraggeber muss Interessenkonflikte vermeiden, die den Wettbewerb beeinträchtigen;
 6. der öffentliche Auftraggeber muss, wenn möglich, umweltfreundlichen Lösungen den Vorzug geben.“
- 19 § 39 („Überprüfung der Qualifikation des Bieters oder Bewerbers“) Abs. 1 des Vergabegesetzes sieht vor:

„Der öffentliche Auftraggeber muss prüfen, ob die wirtschaftliche und finanzielle Lage sowie die technische und berufliche Kompetenz des Bieters oder Bewerbers den in der Bekanntmachung festgelegten Voraussetzungen für die Qualifikation entsprechen. Die Voraussetzungen für die Qualifikation müssen ausreichen, um die Eignung des Bieters oder Bewerbers zur Durchführung des öffentlichen Auftrags nachzuweisen, und sie müssen im Hinblick auf die Art, den Umfang und den Zweck der vertragsgegenständlichen Waren, Dienstleistungen oder Bauarbeiten relevant und angemessen sein.“

- 20 § 41 („Technische und berufliche Kompetenz der Bieter oder Bewerber“) Abs. 3 dieses Gesetzes bestimmt:

„Wenn der Gesetzgeber spezifische Anforderungen für eine Tätigkeit vorsieht, die im Rahmen des öffentlichen Auftrags durchgeführt werden soll, gibt der öffentliche Auftraggeber in der Bekanntmachung die zu erfüllenden spezifischen Anforderungen sowie die für die Qualifikation des Bieters oder Bewerbers erforderlichen Registrierungen und Betriebserlaubnisse an. Zur Überprüfung der Erfüllung der in den gesetzlichen Bestimmungen vorgesehenen spezifischen Anforderungen sieht der öffentliche Auftraggeber in der Bekanntmachung vor, dass der Bieter oder Bewerber den Nachweis erbringt, dass er über eine Betriebserlaubnis oder Registrierung verfügt oder dass er andere spezifische Anforderungen erfüllt oder Mitglied einer nach Maßgabe des Rechts des Mitgliedstaats, in dem er niedergelassen ist, zuständigen Organisation ist, es sei denn, der öffentliche Auftraggeber kann sich diese Nachweise ohne größere Kosten durch den Zugriff auf öffentliche Daten in einer Datenbank beschaffen. Verfügt der Bieter oder Bewerber nicht über eine Betriebserlaubnis oder Registrierung oder ist er nicht Mitglied der nach Maßgabe des Rechts des Mitgliedstaats, in dem er niedergelassen ist, zuständigen Organisation, so erklärt ihn der öffentliche Auftraggeber für ausgeschlossen.“

Lebensmittelgesetz

21 § 8 („Erlaubnispflicht“) des Toiduseadus (Lebensmittelgesetz) in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (RT I 1999, 30, 415, im Folgenden: Lebensmittelgesetz) bestimmt:

„(1) Für folgende Betriebe muss der Wirtschaftsteilnehmer Inhaber einer Betriebserlaubnis für Tätigkeiten im Lebensmittelbereich sein:

1. Betriebe im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Buchst. b und c der Verordnung [Nr. 852/2004];
2. Betriebe, in denen Tätigkeiten im Hinblick auf Primärerzeugnisse tierischen Ursprungs keine Veränderungen ihrer Form oder ihrer ursprünglichen Eigenschaften umfassen, ausgenommen Betriebe, deren Zweck die Primärproduktion solcher Erzeugnisse ist und in denen der Erzeuger zusammenhängende Vorgänge im Sinn der Verordnung [Nr. 852/2004] durchführt;
3. Betriebe, in denen Tätigkeiten im Hinblick auf Primärerzeugnisse nicht tierischen Ursprungs Veränderungen ihrer Form oder ihrer ursprünglichen Eigenschaften umfassen, ausgenommen Betriebe nach Anhang II Kapitel III der Verordnung [Nr. 852/2004];
4. Betriebe, in denen eine Verarbeitung von Lebensmitteln erfolgt, insbesondere ihre Zubereitung oder Umhüllung, ausgenommen Betriebe, in denen die Umhüllung von Primärerzeugnissen nicht tierischen Ursprungs erfolgt und Betriebe nach Anhang II Kapitel III der Verordnung [Nr. 852/2004];
5. Betriebe, in denen Vorgänge im Hinblick auf Lebensmittel tierischen Ursprungs durchgeführt werden, die an andere Unternehmer vertrieben werden und die in Anhang II Kapitel III der Verordnung [Nr. 852/2004] aufgeführt sind;
6. Betriebe, in denen Lebensmittel gelagert werden, die zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit bei einer anderen Temperatur als der Umgebungstemperatur aufbewahrt werden müssen;
7. Betriebe des Einzelhandels insbesondere mit Lebensmitteln, die zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit bei einer anderen Temperatur als der Umgebungstemperatur aufbewahrt werden müssen, ausgenommen Betriebe nach Anhang II Kapitel III der Verordnung [Nr. 852/2004];

...

(2) Mit der Betriebserlaubnis erhält der Wirtschaftsteilnehmer das Recht, mit der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit in dem Betrieb oder in dem in der Betriebserlaubnis angegebenen Teil des Betriebs zu beginnen und dieser nachzugehen.

(3) Der zuständige Minister legt durch Verordnung eine genaue Liste der Betriebsbereiche und der Lebensmittelkategorien fest, für die der Unternehmer Inhaber einer Betriebserlaubnis sein muss.“

22 § 10 („Gegenstand der Kontrolle der Betriebserlaubnis“) des Lebensmittelgesetzes bestimmt:

„Die Betriebserlaubnis wird dem Wirtschaftsteilnehmer erteilt, wenn sein Betrieb oder der Betrieb, in dem er seine Tätigkeit als Lebensmittelunternehmer ausübt, die Voraussetzungen gemäß [den Verordnungen Nrn. 852/2004 und 853/2004 sowie] anderen einschlägigen Vorschriften über Lebensmittel erfüllt.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 23 Das Sozialministerium führte im Jahr 2015 und im Jahr 2017 jeweils ein offenes Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge für den Ankauf von Nahrungsmittelhilfe für die am stärksten benachteiligten Personen mit einem geschätzten Wert von jeweils 4 Mio. Euro durch.
- 24 Im Rahmen des ersten Auftrags wurde ursprünglich verlangt, dass die Bieter über die Zulassung des Veterinaar- ja Toiduamet (Veterinär- und Lebensmittelbehörde, Estland) verfügen mussten, die als für die Ausführung dieses Auftrags erforderlich angesehen wurde. Während des Vergabeverfahrens wurden die Ausschreibungsunterlagen jedoch dahin geändert, dass dieses Erfordernis durch die Verpflichtung ersetzt wurde, eine Bestätigung über die Einhaltung der im Lebensmittelgesetz vorgesehenen und für die Ausführung des genannten Auftrags erforderlichen Melde- und Erlaubnispflichten vorzulegen.
- 25 Im Rahmen des zweiten Auftrags verlangte der öffentliche Auftraggeber von vornherein die in der vorstehenden Randnummer erwähnte Bestätigung.
- 26 Im Rahmen jeder dieser beiden öffentlichen Aufträge wurden Rahmenverträge mit den drei erfolgreichen Bietern geschlossen.
- 27 Mit Finanzkorrekturbeschluss vom 30. Oktober 2018 lehnte der Riigi Tugiteenuste Keskus Zahlungsanträge über einen Betrag von etwa 463 000 Euro ab. Diese Anträge waren im Rahmen des Projekts „Ankauf von Lebensmitteln und Transport zum Lagerort“ gestellt worden, das Teil eines für die am stärksten benachteiligten Personen bestimmten Programms zur Nahrungsmittelhilfe des Sozialministeriums war.
- 28 Damit schloss sich der Riigi Tugiteenuste Keskus dem Standpunkt an, den das Rahandusministeerium (Finanzministerium, Estland) im abschließenden Prüfbericht vom 10. September 2018 zum Ausdruck gebracht hatte, das zu dem Ergebnis kam, dass das Erfordernis, dass die Bieter über eine Zulassung einer estnischen Behörde verfügen oder Melde- und Erlaubnispflichten in Estland erfüllen müssten, in Bezug auf die in einem anderen Mitgliedstaat als der Republik Estland niedergelassenen Bieter einen ungerechtfertigten beschränkenden Charakter habe.
- 29 Nachdem der vom Sozialministerium beim Riigi Tugiteenuste Keskus eingelegte Widerspruch zurückgewiesen worden war, erhob dieses Ministerium beim Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn, Estland) Klage auf Nichtigerklärung des Finanzkorrekturbeschlusses vom 30. Oktober 2018.
- 30 Zur Stützung dieser Klage machte es erstens geltend, dass es, um § 41 Abs. 3 des Vergabegesetzes nachzukommen, in der Bekanntmachung als Voraussetzung für die Qualifikation der Bieter die besonderen Anforderungen, die zu erfüllen seien, sowie die erforderlichen Tätigkeitserlaubnisse und Registereintragungen angeben müsse.
- 31 Im vorliegenden Fall setze die Ausführung der fraglichen öffentlichen Aufträge aber die Verwendung eines Zwischenlagers für die Lagerung von Lebensmitteln oder ein Transportmittel voraus, das sich in Estland befinde. Wenn der Bieter diese Voraussetzungen erfülle, sei er als Lebensmittelunternehmen einzustufen und müsse gemäß insbesondere § 8 des Lebensmittelgesetzes und Art. 6 Abs. 3 der Verordnung Nr. 852/2004 die Melde- und Zulassungspflichten in Estland erfüllen. Der öffentliche Auftraggeber habe nämlich nicht die Möglichkeit, eine Tätigkeitserlaubnis des Mitgliedstaats zu akzeptieren, in dem der Bieter niedergelassen sei, da die Tätigkeitserlaubnisse im Lebensmittelsektor von den Mitgliedstaaten nicht gegenseitig anerkannt würden.

- 32 Die Festlegung von Qualifikationsvoraussetzungen im Zusammenhang mit den spezifischen Anforderungen des Lebensmittelgesetzes habe es dem öffentlichen Auftraggeber ermöglicht, die Risiken einer mangelhaften Ausführung der fraglichen öffentlichen Aufträge in rechtmäßiger Weise zu verringern. Die Überprüfung der Einhaltung der durch dieses Gesetz auferlegten Melde- und Zulassungspflichten habe daher in der Phase der Qualifikation der Bieter und nicht während der Ausführung dieser Aufträge erfolgen müssen. Insoweit hätte es genügt, wenn der in einem anderen Mitgliedstaat als der Republik Estland niedergelassene Bieter die Veterinär- und Lebensmittelbehörde schriftlich über die Aufnahme einer Tätigkeit informiert hätte, ohne dass es einer Antwort dieses Amtes bedurft hätte. Gleichzeitig mit der Information des Amtes oder danach hätte dieser Bieter erforderlichenfalls ein Zulassungsverfahren einleiten können. Unter Berücksichtigung der Frist von mindestens 40 Tagen für die Abgabe von Angeboten bei einer internationalen Ausschreibung und der Dauer des in diesem Gesetz vorgesehenen Zulassungsverfahrens, die 30 Tage betrage, habe der Bieter über ausreichend Zeit verfügt, um die mit dem Zulassungsverfahren verbundenen Schritte zu unternehmen.
- 33 Zweitens sei der erste Auftrag bereits zweimal von den Prüfern des Finanzministeriums bewertet und genehmigt worden. Die rückwirkende Änderung der Auslegung der Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge anlässlich einer dritten Prüfung durch dieselben Prüfer stehe daher nicht im Einklang mit den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Verwaltung und des Vertrauensschutzes.
- 34 Vor dem Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn) beantragte der Riigi Tugiteenuste Keskus, unterstützt durch das Finanzministerium, die Klage des Sozialministeriums abzuweisen. Er machte insbesondere geltend, Art. 46 der Richtlinie 2004/18 erlaube es lediglich, vom Bieter den Nachweis zu verlangen, dass er über eine von dem Mitgliedstaat, in dem er ansässig sei, erteilte Zulassung für die Erbringung von Dienstleistungen oder einen Nachweis seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten Organisation in diesem Mitgliedstaat verfüge. Außerdem sei es unangemessen und verstoße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, zu verlangen, dass der Bieter zum Zeitpunkt der Einreichung des Angebots bereits verschiedene Handlungen in Estland vorgenommen habe, obwohl diese mit der Ausführung des Auftrags in Zusammenhang stünden. Schließlich vertrat der Riigi Tugiteenuste Keskus die Ansicht, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht verletzt worden sei.
- 35 Mit Entscheidung vom 22. Mai 2019 wies das Tallinna Halduskohus (Verwaltungsgericht Tallinn) die Klage des Sozialministeriums mit der Begründung ab, dass das Erfordernis, dass die Bieter über eine Zulassung durch eine estnische Behörde verfügen oder in Estland Melde- und Erlaubnispflichten erfüllen müssten, unverhältnismäßig sei und die in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Bieter diskriminiere. Das Gericht wies auch den Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes zurück, da das Sozialministerium angesichts früherer, nicht rechtsverbindlicher Prüfungen, die von den Dienststellen des Finanzministeriums durchgeführt worden seien, keine Rechtssicherheit haben könne, dass später keine Verstöße gegen die für öffentliche Aufträge geltenden Vorschriften festgestellt würden.
- 36 Gegen die Abweisung seiner Klage legte das Sozialministerium beim Tallinna Ringkonnakohus (Bezirksgericht Tallinn, Estland) Berufung ein.
- 37 Nach Ansicht des Tallinna Ringkonnakohus (Bezirksgericht Tallinn) kann sich der Wirtschaftsteilnehmer, da die Voraussetzungen für die Erteilung der Bescheinigung oder die Zulassung durch die zuständige Stelle nicht vollständig durch die Verordnung Nr. 852/2004 harmonisiert seien, für die Aufnahme einer Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat als seinem Herkunftsstaat nicht auf die dort erteilte Zulassung berufen, sondern müsse die erforderliche Zulassung im Mitgliedstaat des Tätigkeitsorts einholen.

- 38 Sei der Bieter für einen öffentlichen Auftrag nur aufgrund seiner Zusage qualifiziert, eine Tätigkeitserlaubnis oder Registrierung zu beantragen, könne dies die Ausführung des betreffenden Auftrags in Frage stellen, wenn dieser Bieter dieser Verpflichtung nicht nachkomme oder wenn er nicht in der Lage sei, seine Tätigkeit unter den Voraussetzungen für diese Erlaubnis oder Registrierung auszuführen.
- 39 Das vorliegende Gericht betont zwar, dass das Erfordernis einer Tätigkeitserlaubnis oder einer Registrierung in Estland gegenüber den in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Bietern unverhältnismäßig sei, ist aber der Auffassung, dass die Auslegung von Art. 46 der Richtlinie 2004/18 nicht als hinreichend klar angesehen werden könne, zumal der Gerichtshof noch keine Gelegenheit gehabt habe, diese Bestimmung auszulegen. Außerdem seien die im Interesse der Lebensmittelsicherheit festgelegten Anforderungen als Voraussetzung für die Ausführung der in Rede stehenden öffentlichen Aufträge gerechtfertigt, so dass es im Ausgangsrechtsstreit nur um die Frage gehe, zu welchem Zeitpunkt – dem der Einreichung des Angebots oder dem der Erfüllung des Auftrags – diese Anforderungen erfüllt sein müssten.
- 40 Unter diesen Umständen hat das Tallinna Ringkonnakohus (Bezirksgericht Tallinn) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Sind die Art. 2 und 46 der Richtlinie 2004/18 dahin auszulegen, dass sie nationalen Rechtsvorschriften – wie § 41 Abs. 3 des Vergabegesetzes – entgegenstehen, wonach der öffentliche Auftraggeber, wenn gesetzlich spezifische Anforderungen für die auf der Grundlage eines öffentlichen Auftrags auszuführenden Tätigkeiten festgelegt sind, in der Ausschreibungsbekanntmachung angeben muss, welche Registrierungen oder Tätigkeitserlaubnisse für die Qualifikation des Bieters erforderlich sind, zur Überprüfung der Erfüllung der besonderen gesetzlichen Anforderungen in der Ausschreibungsbekanntmachung die Vorlage eines Nachweises der Tätigkeitserlaubnis oder der Registrierung verlangen muss und den Bieter, wenn er nicht über die entsprechende Tätigkeitserlaubnis oder Registrierung verfügt, als nicht qualifiziert ablehnen muss?
 2. Sind die Art. 2 und 46 der Richtlinie 2004/18 zusammen dahin auszulegen, dass sie dem entgegenstehen, dass der öffentliche Auftraggeber bei einem den internationalen Schwellenwert überschreitenden Auftrag über die Beschaffung von Nahrungsmittelhilfe für die Bieter ein Auswahlkriterium festlegt, wonach alle Bieter unabhängig von ihrem bisherigen Tätigkeitsort bereits bei der Einreichung der Angebote über eine Tätigkeitserlaubnis oder eine Registrierung in dem Land verfügen müssen, in dem die Nahrungsmittelhilfe gewährt wird, selbst wenn der Bieter bisher nicht in diesem Mitgliedstaat tätig gewesen ist?
 3. Bei Bejahung der vorstehenden Frage:
 - a) Sind die Art. 2 und 46 der Richtlinie 2004/18 als Bestimmungen anzusehen, die so klar sind, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes dagegen nicht geltend gemacht werden kann?
 - b) Sind die Art. 2 und 46 der Richtlinie 2004/18 dahin auszulegen, dass eine Situation, in der der öffentliche Auftraggeber bei einer öffentlichen Ausschreibung über Nahrungsmittelhilfe von den Bietern gemäß dem Lebensmittelgesetz verlangt, dass sie bereits zum Zeitpunkt der Einreichung des Angebots über eine Tätigkeitserlaubnis verfügen, als offensichtliche Verletzung der geltenden Bestimmungen, als Fahrlässigkeit oder als Unregelmäßigkeit angesehen werden kann, die der Geltendmachung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes entgegensteht?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten und zur zweiten Frage

- 41 Mit seiner ersten und seiner zweiten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorliegende Gericht wissen, ob die Art. 2 und 46 der Richtlinie 2004/18 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der der öffentliche Auftraggeber in einer Bekanntmachung als qualitatives Auswahlkriterium verlangen muss, dass die Bieter bereits bei Abgabe ihres Angebots den Nachweis erbringen, dass sie über eine Registrierung oder eine Zulassung verfügen, die nach den Vorschriften erforderlich ist, die für die Tätigkeit, die Gegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags ist, gelten, und die von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats der Ausführung des Auftrags erteilt wurde, auch wenn sie in dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind, bereits über eine entsprechende Registrierung oder Zulassung verfügen.
- 42 Vorab ist festzustellen, dass der zweite im Ausgangsverfahren in Rede stehende öffentliche Auftrag im Jahr 2017 vergeben wurde, als die Richtlinie 2004/18 nicht mehr in Kraft war, da sie mit Wirkung vom 18. April 2016 durch die Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18 (ABl. 2014, L 95, S. 65) aufgehoben worden war, da die Frist für die Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 2014/24 ebenfalls am 18. April 2016 ablief.
- 43 Da das vorliegende Gericht nicht angegeben hat, zu welchem Zeitpunkt der öffentliche Auftraggeber die Art des Verfahrens auswählte und endgültig entschied, ob die Verpflichtung zu einem vorherigen Aufruf zum Wettbewerb für die Vergabe des betreffenden öffentlichen Auftrags besteht, lässt sich jedoch nicht feststellen, ob die Bestimmungen der Richtlinie 2014/24 deshalb unanwendbar sind, weil die Frist für deren Umsetzung nach diesem Zeitpunkt ablief (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 27. Oktober 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, Rn. 31 und 32, sowie vom 28. Februar 2018, MA.T.I. SUD und Duemme SGR, C-523/16 und C-536/16, EU:C:2018:122, Rn. 36), wobei allerdings der Inhalt der Art. 2 und 46 der Richtlinie 2004/18 in die Richtlinie 2014/24 übernommen wurde.
- 44 Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Verpflichtung der Bieter, über eine Registrierung oder eine Zulassung zu verfügen, die nach den Vorschriften erforderlich ist, die für die Tätigkeit, die Gegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags ist, gelten, als qualitatives Auswahlkriterium und nicht als eine Bedingung für die Auftragsausführung im Sinne von Art. 26 der Richtlinie 2004/18 anzusehen ist.
- 45 Zum einen entspricht dieses Erfordernis nämlich der dem öffentlichen Auftraggeber mit Art. 46 dieser Richtlinie eingeräumten Möglichkeit, einen Wirtschaftsteilnehmer aufzufordern, seine Befähigung zur Ausübung der von einem Verfahren zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags betroffenen beruflichen Tätigkeit nachzuweisen. Dieses Erfordernis stellt somit ein Kriterium für die qualitative Auswahl der Bieter auf, das es den Auftraggebern ermöglichen soll, die Eignung dieser Bieter für die Ausführung des betreffenden öffentlichen Auftrags zu beurteilen.
- 46 Zum anderen setzt die Verpflichtung eines Wirtschaftsteilnehmers, sich im Mitgliedstaat der Ausführung des betreffenden öffentlichen Auftrags registrieren zu lassen oder dort über eine Zulassung zu verfügen, zwar voraus, dass der Auftragnehmer in diesem Staat über eine Niederlassung verfügen muss. Dagegen gibt sie keinen Aufschluss hinsichtlich der Modalitäten der Ausführung dieses Auftrags. Folglich kann das Erfordernis einer Registrierung oder einer Zulassung nicht als Ausdruck einer besonderen Bedingung für die Ausführung dieses Auftrags angesehen werden.

- 47 Daher ist zu prüfen, ob Art. 46 der Richtlinie 2004/18 es einem öffentlichen Auftraggeber verwehrt, als Kriterium für die qualitative Auswahl der Bieter eine Registrierung und/oder eine Zulassung im Mitgliedstaat der Ausführung des betreffenden öffentlichen Auftrags vorzuschreiben, und zwar auch für den Fall, dass die Bieter bereits in dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind, über eine entsprechende Registrierung und/oder eine entsprechende Zulassung verfügen.
- 48 Was erstens die Richtlinie 2004/18 betrifft, geht aus ihrem Art. 46 in Verbindung mit ihrem 42. Erwägungsgrund hervor, dass der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der Qualifikationen im Stadium der Auswahl der Bieter Vorrang hat. So sieht Art. 46 Abs. 1 dieser Richtlinie vor, dass, wenn ein Wirtschaftsteilnehmer, der sich an einem Auftrag beteiligen möchte, aufgefordert wird, nachzuweisen, dass er im Berufs- oder Handelsregister vorschriftsmäßig eingetragen ist, bzw. eine Erklärung unter Eid oder eine Bescheinigung vorzulegen, dies nach Maßgabe der Bedingungen tun kann, die im Mitgliedstaat seiner Niederlassung gelten. Im gleichen Sinne heißt es in Abs. 2 dieses Artikels, dass der öffentliche Auftraggeber bei der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge, wenn Bewerber oder Bieter eine bestimmte Berechtigung besitzen oder Mitglieder einer bestimmten Organisation sein müssen, um die betreffende Dienstleistung in ihrem Ursprungsmitgliedstaat erbringen zu können, den Nachweis ihrer Berechtigung oder Mitgliedschaft verlangen kann.
- 49 Daraus folgt, dass ein Bieter in der Lage sein muss, seine Befähigung zur Ausführung eines öffentlichen Auftrags dadurch nachzuweisen, dass er sich auf Unterlagen wie eine Bescheinigung oder eine Eintragung in das Berufs- oder Handelsregister beruft, die von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats stammen, in dem er niedergelassen ist.
- 50 Diese Auslegung von Art. 46 der Richtlinie 2004/18 wird durch andere Bestimmungen dieser Richtlinie bestätigt. So sind in Art. 48 Abs. 2 Buchst. d und j Ziff. ii dieser Richtlinie verschiedene Fälle genannt, in denen ein Wirtschaftsteilnehmer seine technische und/oder berufliche Leistungsfähigkeit nachweisen kann, indem er dem öffentlichen Auftraggeber des Mitgliedstaats der Ausführung eines öffentlichen Auftrags von den zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaats ausgestellte Dokumente übermittelt. Das Gleiche gilt für Art. 49 dieser Richtlinie in Bezug auf die Erfüllung von Qualitätssicherungsnormen.
- 51 Außerdem ergibt sich aus Art. 52 Abs. 3 der Richtlinie 2004/18, dass die von den zuständigen Stellen eines Mitgliedstaats bescheinigte Eintragung in die amtlichen Verzeichnisse bzw. die von der Zertifizierungsstelle dieses Mitgliedstaats ausgestellte Bescheinigung für die öffentlichen Auftraggeber der anderen Mitgliedstaaten eine Eignungsvermutung in Bezug auf u. a. Art. 46 dieser Richtlinie aufstellt. Aus Art. 52 Abs. 4 der Richtlinie ergibt sich ferner, dass die Angaben, die den amtlichen Verzeichnissen bzw. der Zertifizierung zu entnehmen sind, nicht ohne Begründung in Zweifel gezogen werden können. Schließlich erkennen die öffentlichen Auftraggeber eines Mitgliedstaats nach Art. 52 Abs. 5 Unterabs. 2 dieser Richtlinie gleichwertige Bescheinigungen von Stellen in anderen Mitgliedstaaten an.
- 52 Im Übrigen ist festzustellen, dass ein Verstoß gegen Art. 46 der Richtlinie 2004/18 notwendigerweise einen Verstoß gegen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung der Bieter, wie sie in Art. 2 dieser Richtlinie gewährleistet sind, impliziert, da sich das Erfordernis, dass die Bieter über eine Zulassung einer estnischen Behörde verfügen oder in Estland Melde- und Erlaubnispflichten erfüllen müssen, gegenüber den in anderen Mitgliedstaaten niedergelassenen Bietern diskriminierend ist und nicht gerechtfertigt erscheint.
- 53 Im vorliegenden Fall gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden öffentlichen Aufträge nicht von dem Mitgliedstaat, in dem der Bieter niedergelassen ist, oder von einem anderen Mitgliedstaat aus ausgeführt werden könnten. Es ist also Sache des Bieters, auf der Grundlage einer wirtschaftlichen Kalkulation zu entscheiden, ob er eine Niederlassung im Mitgliedstaat der Ausführung des betreffenden Auftrags errichten will.

- 54 Würde man in einem Mitgliedstaat die Erbringung von Dienstleistungen durch ein in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenes Unternehmen vom Besitz einer Genehmigung für die Niederlassung im erstgenannten Staat abhängig machen, hätte dies im Übrigen, wie der Gerichtshof bereits festgestellt hat, zur Folge, dass Art. 56 AEUV, der gerade bezweckt, die Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit solcher Personen zu beseitigen, die nicht in dem Mitgliedstaat niedergelassen sind, in dessen Hoheitsgebiet die Dienstleistung erbracht werden soll, jede praktische Wirksamkeit genommen wäre (vgl. entsprechend Urteil vom 10. Februar 1982, *Transporoute et travaux*, 76/81, EU:C:1982:49, Rn. 14).
- 55 Daraus folgt, dass Art. 46 der Richtlinie 2004/18 dahin auszulegen ist, dass er es einem öffentlichen Auftraggeber verwehrt, als qualitatives Auswahlkriterium die Registrierung und/oder Zulassung in dem Mitgliedstaat, in dem die öffentlichen Aufträge ausgeführt werden, vorzuschreiben, wenn der Bieter in dem Mitgliedstaat, in dem er niedergelassen ist, bereits über eine entsprechende Zulassung verfügt.
- 56 Zweitens geht aus der Vorlageentscheidung gleichwohl hervor, dass sich die Verpflichtung der Bieter, über eine Registrierung oder Zulassung in Estland zu verfügen, selbst wenn sie bereits im Mitgliedstaat ihrer Niederlassung eine entsprechende Zulassung haben sollten, aus dem Lebensmittelgesetz ergibt, das angesichts der zahlreichen darin enthaltenen Verweise auf die Verordnung Nr. 852/2004 die Bestimmungen dieser Verordnung konkretisieren soll. Unter diesen Umständen könnten die nationalen wie auch die unionsrechtlichen Vorschriften des Lebensmittelrechts eine spezialgesetzliche Regelung darstellen und als solche von den Regeln über die Vergabe öffentlicher Aufträge abweichen.
- 57 Daher ist zu klären, ob die in Rn. 55 des vorliegenden Urteils vorgenommene Auslegung von Art. 46 der Richtlinie 2004/18 nicht im Widerspruch zur Verordnung Nr. 852/2004 steht; in diesem Fall müsste sich der Gerichtshof bemühen, die gegensätzlichen Anforderungen dieser Verordnung und der Richtlinie miteinander in Einklang zu bringen.
- 58 Insoweit ergibt sich aus dem ersten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 852/2004, dass diese zwar ein hohes Maß an Schutz für Leben und Gesundheit des Menschen zum Ziel hat, aber auch den freien Verkehr mit Lebensmitteln in der Union erreichen soll.
- 59 Dieses Ziel des freien Verkehrs mit Lebensmitteln würde aber beeinträchtigt, wenn die Lebensmittelunternehmer in jedem Mitgliedstaat, in dem sie ihre Lebensmittel befördern oder lagern, eine Registrierung oder eine Betriebserlaubnis erlangen müssten.
- 60 Wie aus Art. 3 der Verordnung Nr. 852/2004 in Verbindung mit dem achten Erwägungsgrund dieser Verordnung hervorgeht, hält der Unionsgesetzgeber ein integriertes Konzept zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit von der Primärproduktion bis hin zum Inverkehrbringen oder zur Ausfuhr für erforderlich und verpflichtet zu diesem Zweck jeden Lebensmittelunternehmer, in der gesamten Lebensmittelkette dafür zu sorgen, dass die Lebensmittelsicherheit nicht gefährdet wird. Ebenso wird in Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. a der Verordnung hervorgehoben, dass die Hauptverantwortung für die Sicherheit eines Lebensmittels beim Lebensmittelunternehmer liegt.
- 61 Zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit auf allen Stufen der Lebensmittelkette, einschließlich der Primärproduktion, wie sie in Art. 1 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b der Verordnung verlangt wird, sieht Art. 6 der Verordnung allerdings amtliche Kontrollen, die Registrierung und die Zulassung der Lebensmittelunternehmen vor.
- 62 Art. 6 der Verordnung Nr. 852/2004 schließt jedoch eine Trennung zwischen der Zuständigkeit für die Vornahme der Registrierung eines Lebensmittelbetriebs oder für die Erteilung einer Zulassung an einen solchen Betrieb auf der einen Seite und der Zuständigkeit für die Kontrolle der so zugelassenen Tätigkeit auf der anderen Seite nicht aus. Unter Umständen wie denen des Ausgangsverfahrens muss die in einem Mitgliedstaat erlangte Registrierung oder Zulassung es ihrem Inhaber somit ermöglichen,

Lebensmittel in einem anderen Mitgliedstaat zu vertreiben, dessen Behörden es in diesem Fall jedoch freisteht, diesen Vertrieb zu kontrollieren und für die Einhaltung der Bestimmungen dieser Verordnung zu sorgen.

- 63 Daraus folgt, dass der Umstand, dass ein Wirtschaftsteilnehmer über eine Registrierung oder Zulassung durch den Mitgliedstaat seiner Niederlassung verfügt, im Rahmen eines Vergabeverfahrens in einem anderen Mitgliedstaat die Vermutung seiner Eignung zur Lieferung und zum Vertrieb von Lebensmitteln in diesem anderen Mitgliedstaat und damit zur Ausführung des betreffenden Auftrags begründet.
- 64 Wie die Kommission in Beantwortung einer schriftlichen Frage des Gerichtshofs ausgeführt hat, kann sich ein Unternehmer daher auf die Registrierung oder Zulassung des Mitgliedstaats berufen, in dem sich das Lebensmittelunternehmen befindet, von dem aus er seine Lebensmittel versandt hat. Die Mitgliedstaaten sind nämlich verpflichtet, alle Betriebe einer amtlichen Kontrolle zu unterziehen, Verfahren anzuwenden, die eine wirksame Durchführung der Kontrollen gewährleisten sollen, und die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der verschiedenen Mitgliedstaaten sicherzustellen. Daher kann in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens ein Lebensmittelunternehmer, dessen in einem anderen Mitgliedstaat als der Republik Estland gelegene Niederlassung in diesem Mitgliedstaat registriert oder zugelassen ist, Lebensmittel nach Estland liefern, ohne eine besondere zusätzliche Berechtigung erlangen zu müssen.
- 65 Unter diesen Umständen ist übereinstimmend mit der Kommission festzustellen, dass sich die Verpflichtung, über ein Lager im estnischen Hoheitsgebiet zu verfügen, aus einer besonderen Anforderung des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Vergabeverfahrens ergibt und nicht aus der Verordnung Nr. 852/2004 selbst.
- 66 Nach alledem ist auf die erste und die zweite Frage zu antworten, dass die Art. 2 und 46 der Richtlinie 2004/18 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der der öffentliche Auftraggeber in einer Bekanntmachung als qualitatives Auswahlkriterium verlangen muss, dass die Bieter bereits bei Abgabe ihres Angebots den Nachweis erbringen, dass sie über eine Registrierung oder eine Zulassung verfügen, die nach den Vorschriften erforderlich ist, die für die Tätigkeit, die Gegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags ist, gelten, und die von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats der Ausführung des Auftrags erteilt wurde, auch wenn sie in dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind, bereits über eine entsprechende Registrierung oder Zulassung verfügen.

Zur dritten Frage

- 67 Mit seiner dritten Frage möchte das vorliegende Gericht wissen, ob der Grundsatz des Vertrauensschutzes dahin auszulegen ist, dass er von einem öffentlichen Auftraggeber geltend gemacht werden kann, der im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags zur Einhaltung der nationalen Vorschriften des Lebensmittelrechts von den Bietern verlangt hat, dass sie bereits bei Abgabe ihres Angebots über eine Registrierung oder eine Zulassung durch die zuständige Behörde des Mitgliedstaats der Auftragsausführung verfügen.
- 68 Aus der Vorlageentscheidung geht hervor, dass das Sozialministerium im Ausgangsstreit die Auffassung vertritt, dass, wenn ihm ein Verstoß gegen die Art. 2 und 46 der Richtlinie 2004/18 vorgeworfen werden sollte, dieser Verstoß gegen die Vorschriften der Union über die Vergabe öffentlicher Aufträge aufgrund des Grundsatzes des Vertrauensschutzes ohne Folgen bleiben müsse, da die Prüfer des Finanzministeriums vor dem Erlass des Finanzkorrekturbeschlusses vom 30. Oktober 2018 zweimal die allen – auch den in einem anderen Mitgliedstaat als der Republik Estland niedergelassenen – Bietern auferlegte Anforderung, bei der Einreichung ihres Angebots eine von der Veterinär- und Lebensmittelbehörde ausgestellte Betriebsgenehmigung vorzulegen, gebilligt hätten.

- 69 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann sich nur derjenige auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen, bei dem eine nationale Verwaltungsbehörde aufgrund klarer, unbedingter und übereinstimmender, aus befugten und zuverlässigen Quellen stammender Zusicherungen, die sie ihm gegeben hat, begründete Erwartungen geweckt hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 7. August 2018, *Ministru kabinetis*, C-120/17, EU:C:2018:638, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung, vom 5. März 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, Rn. 97, und vom 19. Dezember 2019, *GRDF*, C-236/18, EU:C:2019:1120, Rn. 46).
- 70 Der einheitliche Staatsbegriff, der sowohl im Völkerrecht als auch im Unionsrecht gilt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. März 1996, *Brasserie du pêcheur und Factortame*, C-46/93 und C-48/93, EU:C:1996:79, Rn. 34), schließt es allerdings grundsätzlich aus, dass sich eine nationale Behörde in einem Rechtsstreit, in dem sie einem anderen Teil des Staates gegenübersteht, auf den unionsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen kann.
- 71 Im Rahmen des Ausgangsverfahrens kann daher der Umstand, dass das Finanzministerium eine unionsrechtswidrige Praxis bereits gebilligt hat, vom Sozialministerium nicht geltend gemacht werden, um diese Praxis fort dauern zu zulassen oder zumindest ihre früheren Wirkungen zu neutralisieren.
- 72 Auf die dritte Frage ist daher zu antworten, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes dahin auszulegen ist, dass er nicht von einem öffentlichen Auftraggeber geltend gemacht werden kann, der im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags zur Einhaltung der nationalen Vorschriften des Lebensmittelrechts von den Bietern verlangt hat, dass sie bereits bei Abgabe ihres Angebots über eine Registrierung oder eine Zulassung durch die zuständige Behörde des Mitgliedstaats der Auftragsausführung verfügen.

Kosten

- 73 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren ein Zwischenstreit in dem beim vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreit; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Die Art. 2 und 46 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge sind dahin auszulegen, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, nach der der öffentliche Auftraggeber in einer Bekanntmachung als qualitatives Auswahlkriterium verlangen muss, dass die Bieter bereits bei Abgabe ihres Angebots den Nachweis erbringen, dass sie über eine Registrierung oder eine Zulassung verfügen, die nach den Vorschriften erforderlich ist, die für die Tätigkeit, die Gegenstand des betreffenden öffentlichen Auftrags ist, gelten, und die von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats der Ausführung des Auftrags erteilt wurde, auch wenn sie in dem Mitgliedstaat, in dem sie niedergelassen sind, bereits über eine entsprechende Registrierung oder Zulassung verfügen.**
- 2. Der Grundsatz des Vertrauensschutzes ist dahin auszulegen, dass er nicht von einem öffentlichen Auftraggeber geltend gemacht werden kann, der im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags zur Einhaltung der nationalen Vorschriften des Lebensmittelrechts von den Bietern verlangt hat, dass sie bereits bei Abgabe ihres Angebots über eine Registrierung oder eine Zulassung durch die zuständige Behörde des Mitgliedstaats der Auftragsausführung verfügen.**

Unterschriften