



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 10ης Σεπτεμβρίου 2020*

«Προδικαστική παραπομπή – Δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5 – Έννοια της “δημόσιας σύμβασης” – Έννοια της “σύμβασης εξ επαχθούς αιτίας” – Υποβολή προσφοράς με τιμή μηδέν ευρώ – Απόρριψη της προσφοράς – Άρθρο 69 – Ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά»

Στην υπόθεση C-367/19,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε η Džžavna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Εθνική επιτροπή ελέγχου των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, Σλοβενία) με απόφαση της 30ής Απριλίου 2019, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 8 Μαΐου 2019, στο πλαίσιο της δίκης

Tax-Fin-Lex d.o.o.

κατά

Ministrstvo za notranje zadeve,

παρισταμένης της:

LEXPERA d.o.o.,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους Μ. Βηλαρά (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe και Ν. Piçarra, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Μ. Bobek

γραμματέας: Α. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- η Tax-Fin-Lex d.o.o., εκπροσωπούμενη από τη Ζ. Τανčar, διευθύντρια,
- το Ministrstvo za notranje zadeve, εκπροσωπούμενο από τους Μ. Bregar Hasanagić και Μ. Urek,
- η Αυστριακή Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Μ. Fruhmann,

* Γλώσσα διαδικασίας: η σλοβένικη.

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τις L. Haasbeek και B. Rous Demiri καθώς και από τον P. Ondrušek,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 28ης Μαΐου 2020,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65), όπως τροποποιήθηκε με τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) 2017/2365 της Επιτροπής, της 18ης Δεκεμβρίου 2017 (ΕΕ 2017, L 337, σ. 19) (στο εξής: οδηγία 2014/24).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Tax-Fin-Lex d.o.o., εταιρίας εγκατεστημένης στη Σλοβενία, και του Ministrstvo za notranje zadeve (Υπουργείου Εσωτερικών, Σλοβενία) (στο εξής: Υπουργείο), σχετικά με την απόρριψη από το τελευταίο της προσφοράς που υπέβαλε η εταιρία αυτή στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

- 3 Η αιτιολογική σκέψη 2 της οδηγίας 2014/24 έχει ως εξής:
«Οι δημόσιες [συμβάσεις] [...] [αποτελούν] ένα από τα αγορακεντρικά εργαλεία που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, παράλληλα με τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημόσιων πόρων. Για τον σκοπό αυτόν, οι ισχύοντες κανόνες για τις δημόσιες [συμβάσεις] [...] θα πρέπει να αναθεωρηθούν και να εκσυγχρονιστούν, για να αυξηθεί η αποδοτικότητα των δημόσιων δαπανών [...]».
- 4 Το άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2, που περιλαμβάνεται στον τίτλο Ι της οδηγίας 2014/24, ο οποίος επιγράφεται «Πεδίο εφαρμογής, ορισμοί και γενικές αρχές», ορίζει τα εξής:
«1. Η παρούσα οδηγία θεσπίζει κανόνες για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές, τόσο για δημόσιες συμβάσεις όσο και για διαγωνισμούς μελετών, των οποίων η αξία εκτιμάται ότι δεν υπολείπεται των κατώτατων ορίων που προβλέπονται στο άρθρο 4.
2. Διαδικασία σύναψης σύμβασης ή σύμβαση κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας είναι η απόκτηση, μέσω δημόσιας σύμβασης, από μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές, έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών από οικονομικούς φορείς που επιλέγονται από τις εν λόγω αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως του κατά πόσον τα έργα, οι προμήθειες ή οι υπηρεσίες προορίζονται για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος.»
- 5 Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24:
«1. Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:
[...]

- 5) ως “δημόσιες συμβάσεις” νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών».
- 6) Το άρθρο 4 της οδηγίας αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κατώτατα ποσά», ορίζει τα εξής:
- «Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) είναι ίση προς ή ανώτερη από τα ακόλουθα κατώτατα όρια:
- [...]
- β) 144 000 [ευρώ] για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές και για διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις εν λόγω αρχές·
- [...]».
- 7) Το άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα ακόλουθα:
- «Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφανή και αναλογικό τρόπο.
- Ο σχεδιασμός των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δεν γίνεται με σκοπό τον αποκλεισμό της από το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας ή τον τεχνητό περιορισμό του ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός θεωρείται ότι περιορίζεται τεχνητά όταν οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων.»
- 8) Ο τίτλος II της οδηγίας 2014/24, σχετικά με τους κανόνες που εφαρμόζονται στις δημόσιες συμβάσεις, περιλαμβάνει το κεφάλαιο III, το οποίο αφορά τη διεξαγωγή της διαδικασίας και του οποίου το τμήμα 3 επιγράφεται «Επιλογή των συμμετεχόντων και ανάθεση των συμβάσεων». Το άρθρο 69 της οδηγίας αυτής, το οποίο αφορά τις «[α]συνήθιστα χαμηλές προσφορές» και περιλαμβάνεται στο εν λόγω τμήμα 3, ορίζει τα εξής:
- «1. Όταν οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με τα έργα, τις προμήθειες ή τις υπηρεσίες, οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να εξηγήσουν την τιμή ή το κόστος που προτείνουν στην προσφορά.
2. Οι εξηγήσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 μπορούν να αφορούν ιδίως:
- α) τα οικονομικά χαρακτηριστικά της μεθόδου κατασκευής, της διαδικασίας παρασκευής ή των παρεχόμενων υπηρεσιών·
- β) τις επιλεγείσες τεχνικές λύσεις ή τις εξαιρετικά ευνοϊκές συνθήκες που διαθέτει ο προσφέρων για την παροχή των προϊόντων ή των υπηρεσιών ή για την εκτέλεση του έργου·
- γ) την πρωτοτυπία του έργου, των προμηθειών ή των υπηρεσιών που προτείνονται από τον προσφέροντα·
- [...]
- στ) το ενδεχόμενο χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα.

3. Η αναθέτουσα αρχή αξιολογεί τις παρεχόμενες πληροφορίες, σε συνεννόηση με τον προσφέροντα. Μπορεί να απορρίψει την προσφορά μόνο εάν τα παρεχόμενα στοιχεία δεν εξηγούν κατά τρόπο ικανοποιητικό το χαμηλό επίπεδο της τιμής ή του κόστους που προτείνεται, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που αναφέρονται στην παράγραφο 2.

[...]»

Το σλοβενικό δίκαιο

- 9 Το άρθρο 2 του Zakon o javnem naročanju (νόμου περί δημοσίων συμβάσεων), της 30ής Μαΐου 2015 (Uradni list RS, αριθ. 91/2015), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης (στο εξής: ZJN), ορίζει στην παράγραφο 1 τα εξής:

«Οι όροι που χρησιμοποιούνται στον παρόντα νόμο έχουν την ακόλουθη έννοια:

1. ως “δημόσια σύμβαση” νοείται η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας η οποία συνάπτεται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών.

[...]»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

- 10 Στις 7 Ιουνίου 2018, το Υπουργείο δημοσίευσε προκήρυξη διαγωνισμού, αποτελούμενη από δύο τμήματα, για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης με αντικείμενο την πρόσβαση σε σύστημα νομικών πληροφοριών για διάστημα 24 μηνών. Η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης αυτής, όπως είχε καθοριστεί από το Υπουργείο, ανερχόταν σε 39 959,01 ευρώ.
- 11 Το Υπουργείο έλαβε μόνο δύο προσφορές για το πρώτο τμήμα εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, στις οποίες περιλαμβανόταν και η προσφορά της προσφεύγουσας της κύριας δίκης, Tax-Fin-Lex, η οποία πρότεινε τιμή μηδέν ευρώ.
- 12 Με απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2019, η Tax-Fin-Lex ενημερώθηκε, αφενός, ότι η προσφορά της απορρίφθηκε, διότι η τελική τιμή της προσφοράς της ήταν μηδέν ευρώ, πράγμα το οποίο, κατά την άποψη του Υπουργείου, αντέβαινε στους κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων, και, αφετέρου, ότι η δημόσια σύμβαση για το πρώτο τμήμα ανατέθηκε στον δεύτερο προσφέροντα.
- 13 Στις 17 Ιανουαρίου 2019, η Tax-Fin-Lex υπέβαλε στο Υπουργείο αίτηση επανεξέτασης της απόφασής του περί απόρριψης της προσφοράς της. Το Υπουργείο, απορρίπτοντας την εν λόγω αίτηση στις 5 Φεβρουαρίου 2019, παρέπεμψε την υπόθεση, στις 11 Φεβρουαρίου 2019, ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, κινώντας κατ’ αυτόν τον τρόπο την ενώπιόν του διαδικασία.
- 14 Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί, προκαταρκτικώς, ότι, μολονότι η οδηγία 2014/24 δεν ρυθμίζει άμεσα την περίπτωση περί της οποίας πρόκειται στην υπόθεση της κύριας δίκης, εντούτοις ο Σλοβένος νομοθέτης αποφάσισε, κατά τη μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας αυτής στο εθνικό δίκαιο, ότι με τον όρο «δημόσια σύμβαση» νοούνται τόσο οι συμβάσεις των οποίων η αξία υπερβαίνει το κατώτατο όριο που καθορίζεται στην εν λόγω οδηγία όσο και οι συμβάσεις των οποίων η αξία είναι χαμηλότερη από το όριο αυτό. Συνεπώς, κατά το αιτούν δικαστήριο, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να απαντήσει στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα.

- 15 Επί της ουσίας, το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι η απόφαση του Υπουργείου περί απόρριψης της προσφοράς της Tax-Fin-Lex στηριζόταν σε έναν και μόνο λόγο, ο οποίος αφορούσε το ποσό της προσφοράς. Συναφώς, διερωτάται, πρώτον, αν μια σύμβαση μπορεί να χαρακτηριστεί ως «σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας», κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24, όταν η αναθέτουσα αρχή δεν υποχρεούται να παράσχει αντιπαροχή στον αντισυμβαλλόμενο της, αλλά ο τελευταίος, δυνάμει της σύμβασης αυτής, αποκτά πρόσβαση σε νέα αγορά ή σε νέους χρήστες και, ως εκ τούτου, συστάσεις, πράγμα το οποίο ενδέχεται να αποτελέσει μελλοντικό οικονομικό πλεονέκτημα γι' αυτόν. Επομένως, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το γεγονός και μόνον ότι η ανάθεση της δημόσιας σύμβασης έχει, αυτή καθαυτήν, οικονομική αξία για τον οικονομικό φορέα, ακόμη και αν η εν λόγω αξία δεν είναι δυνατόν να εκφραστεί με χρηματικούς όρους κατά την ανάθεση ή τη σύναψη της σύμβασης, είναι δυνατό να αρκεί προκειμένου η σύμβαση που έχει τέτοιο αντικείμενο να χαρακτηριστεί ως σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας, κατά την έννοια της ως άνω διάταξης.
- 16 Δεύτερον, εάν υποθεθεί ότι, σε μια τέτοια περίπτωση, δεν υφίσταται «σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας», κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν η διάταξη αυτή μπορεί να αποτελέσει αυτοτελή νομική βάση που να δικαιολογεί την απόρριψη προσφοράς στην οποία η τιμή καθορίζεται σε ποσό μηδέν ευρώ.
- 17 Το αιτούν δικαστήριο εκθέτει ότι, εάν γίνει δεκτή μια τέτοια προσφορά, η συναφθείσα σύμβαση είναι δυνατό να μην θεωρηθεί δημόσια σύμβαση. Συνεπώς, η αναθέτουσα αρχή θα έχει κινήσει διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης της οποίας το τελικό αποτέλεσμα δεν θα είναι η ανάθεση μιας τέτοιας δημόσιας σύμβασης, αλλά, παραδείγματος χάριν, μια δωρεά.
- 18 Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24 ορίζει την έννοια της «δημόσιας σύμβασης» με σκοπό τον καθορισμό των περιπτώσεων στις οποίες αυτή έχει εφαρμογή, χωρίς να ρυθμίζει τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Το εν λόγω δικαστήριο εκθέτει ότι η αναθέτουσα αρχή, αποφασίζοντας να κινήσει, στην υπόθεση της κύριας δίκης, μια τέτοια διαδικασία, εξέφραζε την εκτίμηση ότι, για την εξασφάλιση των υπηρεσιών που αποτελούν αντικείμενο της σχετικής σύμβασης, οφείλει να παράσχει αντιπαροχή. Η συμπεριφορά των προσφερόντων και το περιεχόμενο των προσφορών τους δεν μπορούν να ασκήσουν επιρροή στην προκαταρκτική εκτίμηση της αναθέτουσας αρχής. Μετά την κίνηση της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης και μετά την παραλαβή των προσφορών, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να λάβει υπόψη και να εξετάσει τις εν λόγω προσφορές αποκλειστικώς υπό το πρίσμα των απαιτήσεων που έχουν καθοριστεί εκ των προτέρων. Επιπλέον, οι αναθέτουσες αρχές δεν οργανώνουν διαδικασίες σύναψης συμβάσεων με σκοπό τη σύναψη σύμβασης εξ επαχθούς αιτίας, αλλά με σκοπό την απόκτηση αγαθών ή υπηρεσιών. Εν προκειμένω, η αναθέτουσα αρχή, ακόμη και αν αποδεχθεί την προσφορά με τιμή μηδέν ευρώ, θα εξασφαλίσει πάντως την παροχή των υπηρεσιών για τις οποίες προκηρύχθηκε ο σχετικός με τη δημόσια σύμβαση διαγωνισμός.
- 19 Κατόπιν του συνόλου των προεκτεθέντων, η Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Εθνική επιτροπή ελέγχου των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, Σλοβενία) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν της διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:
- «1) Υφίσταται “σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας”, ως στοιχείο δημόσιας σύμβασης κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24, στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή δεν υποχρεούται να παράσχει καμία αντιπαροχή αλλά ο οικονομικός φορέας αποκτά, εκτελώντας τη σύμβαση, πρόσβαση σε νέα αγορά καθώς και συστάσεις;
- 2) Δύναται ή πρέπει να ερμηνευθεί το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24 κατά τέτοιο τρόπο ώστε να συνιστά νομική βάση για την απόρριψη προσφοράς με τιμή μηδέν ευρώ;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

- 20 Προκαταρκτικώς, πρέπει να σημειωθεί ότι η αξία της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης σύμβασης είναι χαμηλότερη από το κατώτατο όριο των 144 000 ευρώ, το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 4, στοιχείο β', της οδηγίας 2014/24, οπότε η σύμβαση αυτή δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Ωστόσο, όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, κατά τη μεταφορά των διατάξεων της εν λόγω οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, ο Σλοβένος νομοθέτης επανέλαβε, στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του ZJN, τον ορισμό της «δημόσιας σύμβασης» που δίνει το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της ίδιας οδηγίας και, επομένως, ο ορισμός αυτός έχει εφαρμογή σε κάθε δημόσια σύμβαση διεπόμενη από τον ZJN, ανεξαρτήτως της αξίας της.
- 21 Κατά πάγια δε νομολογία, η ερμηνεία από το Δικαστήριο διατάξεων του δικαίου της Ένωσης σε καταστάσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους δικαιολογείται όταν το εθνικό δίκαιο προβλέπει την εφαρμογή τους ευθέως και ανεπιφύλακτα, προκειμένου να εξασφαλίζεται ομοιόμορφη αντιμετώπιση τόσο των εν λόγω καταστάσεων όσο και εκείνων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των ως άνω διατάξεων (πρβλ. αποφάσεις της 18ης Οκτωβρίου 1990, Dzodzi, C-297/88 και C-197/89, EU:C:1990:360, σκέψεις 36, 37 και 41, και της 24ης Οκτωβρίου 2019, Belgische Staat, C-469/18 και C-470/18, EU:C:2019:895, σκέψη 23).
- 22 Συνεπώς, πρέπει να δοθεί απάντηση στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα.
- 23 Πρέπει να γίνει δεκτό ότι, με τα ερωτήματά του, τα οποία είναι σκόπιμο να εξεταστούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24 έχει την έννοια ότι αποτελεί νομική βάση για την απόρριψη της προσφοράς διαγωνιζομένου, στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, για τον λόγο και μόνον ότι, καθόσον η τιμή που προτάθηκε με την προσφορά ήταν μηδέν ευρώ, η αναθέτουσα αρχή δεν υποχρεούτο να παράσχει χρηματική αντιπαροχή, ο δε ως άνω διαγωνιζόμενος, με την εκτέλεση της σύμβασης αυτής, θα αποκτούσε απλώς πρόσβαση σε νέα αγορά καθώς και συστάσεις τις οποίες θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει στο πλαίσιο μεταγενέστερων διαγωνισμών.
- 24 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24 ορίζει ως «δημόσιες συμβάσεις» τις «συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών».
- 25 Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, από τη συνήθη νομική έννοια του όρου «εξ επαχθούς αιτίας» προκύπτει ότι αυτός δηλώνει τη σύμβαση με την οποία καθένα από τα μέρη αναλαμβάνει τη δέσμευση να εκπληρώσει μια παροχή έναντι αντιπαροχής (πρβλ. απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2018, IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, σκέψη 28). Ως εκ τούτου, ο αμφοτεροβαρής χαρακτήρας της σύμβασης αποτελεί ουσιώδες χαρακτηριστικό μιας δημόσιας σύμβασης (πρβλ. αποφάσεις της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, σκέψη 43, της 28ης Μαΐου 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, C-796/18, EU:C:2020:395, σκέψη 40, και της 18ης Ιουνίου 2020, Porin kaupunki, C-328/19, EU:C:2020:483, σκέψη 47).
- 26 Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 47 των προτάσεών του, ακόμη και αν η αντιπαροχή αυτή δεν πρέπει κατ' ανάγκη να συνίσταται στην καταβολή χρηματικού ποσού, με αποτέλεσμα η παροχή να μπορεί να αντισταθμίζεται από άλλες μορφές αντιπαροχής, όπως είναι η απόδοση των εξόδων που πραγματοποιήθηκαν για την παροχή της συμφωνηθείσας υπηρεσίας (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κ.λπ., C-159/11, EU:C:2012:817, σκέψη 29, της 13ης Ιουνίου 2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, σκέψη 31, και της 18ης Οκτωβρίου 2018, IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, σκέψη 29), γεγονός παραμένει ότι ο αμφοτεροβαρής χαρακτήρας μιας δημόσιας

σύμβασης συνεπάγεται υποχρεωτικά τη δημιουργία νομικά δεσμευτικών υποχρεώσεων για καθένα από τα συμβαλλόμενα μέρη, η εκπλήρωση των οποίων πρέπει να μπορεί να επιδιώκεται δικαστικώς (πρβλ. απόφαση της 25ης Μαρτίου 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, σκέψεις 60 έως 62).

- 27 Επομένως, μια σύμβαση στο πλαίσιο της οποίας η αναθέτουσα αρχή δεν έχει νομική υποχρέωση να παράσχει αντιπαροχή για την παροχή την οποία ο αντισυμβαλλόμενός της έχει δεσμευθεί να εκπληρώσει δεν εμπίπτει στην έννοια της «σύμβασης εξ επαχθούς αιτίας», κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24.
- 28 Το γεγονός το οποίο είναι σύμφυτο με κάθε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης και στο οποίο αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο, ότι η ανάθεση της ως άνω σύμβασης θα μπορούσε να έχει οικονομική αξία για τον προσφέροντα, καθόσον θα του παρείχε πρόσβαση σε νέα αγορά ή θα του έδινε τη δυνατότητα να λάβει συστάσεις, είναι υπερβολικά αβέβαιο και, ως εκ τούτου, δεν αρκεί, όπως επισήμανε, κατ' ουσίαν, ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 63 έως 66 των προτάσεών του, για να χαρακτηριστεί η σύμβαση αυτή ως «σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας»
- 29 Ωστόσο, διαπιστώνεται ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24 απλώς ορίζει την έννοια των «δημόσιων συμβάσεων» προκειμένου να καθοριστεί η δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας αυτής. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από το άρθρο 1, παράγραφος 1, η εν λόγω οδηγία εφαρμόζεται μόνο στις «δημόσιες συμβάσεις», κατά την έννοια του άρθρου της 2, παράγραφος 1, σημείο 5, των οποίων η εκτιμώμενη αξία είναι ίση προς ή ανώτερη από τα κατώτατα όρια που προβλέπονται στο άρθρο 4 της οδηγίας αυτής.
- 30 Επομένως, το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24 δεν μπορεί να αποτελέσει νομική βάση ικανή να θεμελιώσει την απόρριψη προσφοράς με την οποία προτείνεται τιμή μηδέν ευρώ. Ως εκ τούτου, η διάταξη αυτή δεν επιτρέπει να απορριφθεί αυτομάτως προσφορά υποβληθείσα στο πλαίσιο δημόσιας σύμβασης, όπως προσφορά με τιμή μηδέν ευρώ, με την οποία ένας οικονομικός φορέας προτείνει να παράσχει στην αναθέτουσα αρχή τα έργα, τις προμήθειες ή τις υπηρεσίες που αυτή επιθυμεί να αποκτήσει, χωρίς ο ίδιος να ζητεί αντιπαροχή.
- 31 Υπό τις συνθήκες αυτές, δεδομένου ότι μια προσφορά με τιμή μηδέν ευρώ μπορεί να χαρακτηριστεί ως ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, κατά την έννοια του άρθρου 69 της οδηγίας 2014/24, οσάκις υποβάλλεται στην αναθέτουσα αρχή μια τέτοια προσφορά, η αρχή αυτή οφείλει να ακολουθήσει τη διαδικασία που προβλέπεται στην εν λόγω διάταξη, ζητώντας από τον προσφέροντα εξηγήσεις σχετικά με το ποσό της προσφοράς. Πράγματι, από τη λογική στην οποία βασίζεται το άρθρο 69 της οδηγίας 2014/24 συνάγεται ότι μια προσφορά δεν μπορεί αυτομάτως να απορριφθεί για τον λόγο και μόνον ότι η προτεινόμενη τιμή είναι μηδέν ευρώ.
- 32 Ειδικότερα, από την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού προκύπτει ότι, όταν μια προσφορά φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή, οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τον προσφέροντα να εξηγήσει την τιμή ή το κόστος που προτείνει με την προσφορά, οι δε εξηγήσεις αυτές μπορούν να αφορούν, ιδίως, τα στοιχεία που διαλαμβάνονται στην παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου. Οι ως άνω εξηγήσεις συμβάλλουν, επομένως, στην αξιολόγηση της αξιοπιστίας της προσφοράς και καθιστούν δυνατό να αποδειχθεί ότι, μολονότι ο προσφέρων προτείνει τιμή μηδέν ευρώ, η επίμαχη προσφορά δεν θα επηρεάσει την ορθή εκτέλεση της σύμβασης.
- 33 Πράγματι, κατά την παράγραφο 3 του ίδιου αυτού άρθρου, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αξιολογεί τις παρεχόμενες πληροφορίες σε συνεννόηση με τον προσφέροντα και μπορεί να απορρίψει μια τέτοια προσφορά μόνον εάν τα παρεχόμενα στοιχεία δεν εξηγούν κατά τρόπο ικανοποιητικό το χαμηλό επίπεδο της τιμής ή του κόστους που προτείνεται.

- 34 Επιπλέον, η αξιολόγηση των πληροφοριών αυτών πρέπει να γίνεται τηρουμένων των αρχών της ισότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων μεταξύ των προσφερόντων, καθώς και της διαφάνειας και της αναλογικότητας, οι οποίες δεσμεύουν την αναθέτουσα αρχή σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24.
- 35 Συνεπώς, το επιχείρημα ενός προσφέροντος που έχει υποβάλει προσφορά με τιμή μηδέν ευρώ ότι η τιμή που προτείνει με την προσφορά του δικαιολογείται από το γεγονός ότι, εάν η προσφορά αυτή γίνει δεκτή, υπολογίζει ότι θα αποκτήσει πρόσβαση σε νέα αγορά ή θα λάβει συστάσεις, πρέπει να εκτιμηθεί στο πλαίσιο ενδεχόμενης εφαρμογής του άρθρου 69 της οδηγίας 2014/24.
- 36 Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω σκέψεων, στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24 έχει την έννοια ότι δεν αποτελεί νομική βάση για την απόρριψη της προσφοράς διαγωνιζομένου στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης για τον λόγο και μόνον ότι η τιμή που προτάθηκε με την προσφορά είναι μηδέν ευρώ.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 37 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σε αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφαινεται:

Το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 5, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε με τον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) 2017/2365 της Επιτροπής, της 18ης Δεκεμβρίου 2017, έχει την έννοια ότι δεν αποτελεί νομική βάση για την απόρριψη της προσφοράς διαγωνιζομένου στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης για τον λόγο και μόνον ότι η τιμή που προτάθηκε με την προσφορά είναι μηδέν ευρώ.

(υπογραφές)