



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 6 oktober 2021 *

[Text rättad genom beslut av den 6 december 2021]

”Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling – Direktiv 2014/24/EU – Artikel 20 – Reserverade kontrakt – Nationell lagstiftning enligt vilken rätten att delta i vissa förfaranden för offentlig upphandling reserveras för särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål – Ytterligare villkor som inte föreskrivs i direktivet – Principerna om likabehandling och proportionalitet”

I mål C-598/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Överdomstolen i den autonoma regionen Baskien, Spanien) genom beslut av den 17 juli 2019, som inkom till domstolen den 6 augusti 2019, i målet

Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee)

mot

Diputación Foral de Gipuzkoa,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan samt domarna M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (referent) och I. Jarukaitis,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee), genom F. Toll Musteros, Procurador, biträdd av L. García Del Río och A. Larrañaga Ysasi-Ysasmendi, abogados,

* Rättegångsspråk: spanska.

- Diputación Foral de Gipuzkoa, genom B. Urizar Arancibia, Procuradora, och I. Arrue Espinosa, abogado,
- Spaniens regering, genom J. Rodríguez de la Rúa Puig, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom M. Jáuregui Gómez, L. Haasbeek och P. Ondrůšek, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 29 april 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 20 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Confederación Nacional de Centros Especiales de Empleo (Conacee) (Nationella förbundet för särskilda sysselsättningscentra, Spanien) och Diputación Foral de Gipuzkoa (provinsstyrelsen i Gipuzkoa, Spanien) angående provinsstyrelsens beslut av den 15 maj 2018 om godkännande av instruktioner till de upphandlande myndigheterna vid denna institution gällande vissa reserverade kontrakt.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2004/18/EG

- 3 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 2004, s. 114) upphörde att gälla från och med den 18 april 2016. I artikel 19 första stycket i detta direktiv föreskrevs följande:

”Medlemsstaterna får reservera deltagandet i offentliga upphandlingsförfaranden för skyddade verkstäder eller föreskriva att kontrakten skall fullgöras inom ramen för program för skyddad anställning, om majoriteten av de berörda arbetstagarna är personer med funktionshinder som på grund av funktionshindrets art eller svårighet inte kan utöva yrkesverksamhet på normala villkor.”

Direktiv 2014/24

4 I skälen 1 och 36 i direktiv 2014/24 anges följande:

”(1) Offentlig upphandling av medlemsstaternas myndigheter eller för deras räkning måste överensstämja med principerna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt om fri rörlighet för varor, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster samt de principer som följer därav, bland annat om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet. För offentliga kontrakt över ett visst värde bör dock bestämmelser fastställas om samordning av nationella upphandlingsförfaranden för att se till att dessa principer omsätts i praktiken och för att säkerställa att offentlig upphandling öppnas för konkurrens.

...

(36) Anställning och sysselsättning bidrar till social integration och är av största vikt när det gäller att garantera lika möjligheter för alla. I detta sammanhang kan skyddade verkstäder spela en väsentlig roll. Detsamma gäller för andra sociala företag vars främsta syfte är att stödja social och yrkesmässig integration eller återintegration av personer med funktionsnedsättning och missgynnade personer, såsom arbetslösa, missgynnade minoriteter eller på annat sätt marginaliserade befolkningsgrupper. Sådana verkstäder eller företag kan emellertid sakna möjlighet att få kontrakt under normala konkurrensförhållanden. Det är därför lämpligt att föreskriva att medlemsstaterna får reservera rätten att delta i tilldelningsförfaranden för offentliga kontrakt eller för vissa delar av dessa för sådana verkstäder eller företag eller föreskriva att kontrakten ska fullgöras inom ramen för program för skyddad anställning.”

5 I artikel 2.1, leden 5 och 10, anges följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

5. *offentligt kontrakt*: ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor som ingås mellan en eller flera ekonomiska aktörer och en eller flera upphandlande myndigheter och som avser utförande av byggtreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster.

...

10. *ekonomisk aktör*: varje fysisk eller juridisk person, offentlig enhet eller grupp av sådana personer och/eller enheter, inbegripet tillfälliga företagssammanslutningar, som erbjuder sig att utföra byggtreprenader och/eller ett byggnadsverk, leverera varor eller tillhandahålla tjänster på marknaden.”

6 I artikel 18 i direktivet, med rubriken ”Principer för upphandling”, föreskrivs följande i punkt 1:

”De upphandlande myndigheterna ska behandla ekonomiska aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt förfara på ett öppet och proportionerligt sätt.

Upphandlingen får inte utformas i syfte att undanta den från tillämpningsområdet för detta direktiv eller att på ett konstgjort sätt begränsa konkurrensen. Konkurrensen ska anses begränsas på

ett konstgjort sätt om upphandlingen utformas i syfte att på ett otillbörligt sätt favorisera eller missgynna vissa ekonomiska aktörer.”

7 I artikel 20, med rubriken ”Reserverade kontrakt”, i samma direktiv, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får reservera deltagandet i offentliga upphandlingsförfaranden för skyddade verkstäder och ekonomiska aktörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning eller missgynnade personer, eller föreskriva att kontrakten ska fullgöras inom ramen för program för skyddad anställning, förutsatt att minst 30 % av arbetstagarna i sådana verkstäder, ekonomiska aktörer eller program är personer med funktionsnedsättning eller missgynnade arbetstagare.

2. Anbudsinfordran ska innehålla en hänvisning till denna artikel.”

Spansk rätt

8 Direktiv 2014/24 införlivades med den spanska rättsordningen genom 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 (lag 9/2017 om offentlig upphandling, genom vilken Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU och 2014/24/EU av den 26 februari 2014 införlivas med den spanska rättsordningen) av den 8 november 2017 (BOE nr 272 av den 9 november 2017, s. 107714) (nedan kallad lagen om offentlig upphandling). I den fjärde tilläggsbestämmelsen till denna lag, med rubriken ”Reserverade kontrakt”, föreskrivs följande:

”1. Genom beslut av ministerrådet eller behörigt organ inom ramen för de autonoma regionerna och de lokala myndigheterna, ska procentuella miniminivåer fastställas för rätten att delta i tilldelningsförfaranden för offentliga kontrakt eller för vissa delar av dessa, för särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål och reglerade arbetsintegrerande sociala företag, enligt 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 [(kungligt lagstiftningsdekret 1/2013 om godkännande av den ändrade lydelsen av den allmänna lagen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och deras sociala integration) av den 29 november 2013 (nedan kallat kungligt lagstiftningsdekret 1/2013)] och Ley 44/2007 para la regulación del régimen de las empresas de inserción [(lag 44/2007 om arbetsintegrerande sociala företag)] av den 13 december 2007, som uppfyller de krav som fastställs i nämnda regelverk för att klassificeras som sådana enheter, eller en procentuell miniminivå för att genomförande av dessa kontrakt reserveras för program för skyddad anställning, under förutsättning att andelen arbetstagare med funktionsnedsättning eller som befinner sig i en situation av socialt utanförskap, vid särskilda sysselsättningscentra, arbetsintegrerande sociala företag eller program är den som anges i dess referensbestämmelser och, i vilket fall som helst, åtminstone 30 procent.

Nämnda beslut av ministerrådet eller det behöriga organet inom ramen för de autonoma regionerna och de lokala myndigheterna, ska fastställa minimivillkor för att säkerställa uppfyllandet av vad som fastställs i ovanstående stycke.

...

2. Anbudsinfordran ska innehålla en hänvisning till denna artikel.

...”

- 9 I slutbestämmelse 14 i lagen om offentlig upphandling definieras begreppet särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål, för vilka tilldelningen av offentliga kontrakt reserveras enligt den fjärde tillägsbestämmelsen i nämnda lag. I denna slutbestämmelse föreskrivs följande:

”... Med särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål avses sådana centra som uppfyller kraven som fastställs i punkterna 1 och 2 i artikel 43 i [den allmänna lagen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och deras sociala integration i ändrad lydelse], som, direkt eller indirekt, till åtminstone 50 procent drivs och ägs av en eller flera offentliga eller privata enheter utan vinstintresse, eller vars sociala syfte anges i stadgarna, oavsett om enheterna är föreningar, stiftelser, offentligrättsliga organ, kooperativ med sociala verksamhetsmål eller andra socialekonomiska enheter, liksom sådana enheter som ägs av ovan nämnda rörelseidkande bolag, oavsett om de drivs och ägs direkt eller indirekt i enlighet med begreppet dominerande företag i den mening som avses i artikel 42 i Código de Comercio [(handelslagen)]. Vidare ska deras stadgar eller bolagsordning, i samtliga fall, förplikta dem att fullständigt återinvestera sina vinster för skapande av sysselsättningsmöjligheter för funktionsnedsatta personer och för kontinuerlig förbättring av sin konkurrenskraft och den sociala ekonomin. I vilket fall som helst kan dessa centra välja mellan att återinvestera vinsterna i det egna särskilda sysselsättningscentrat eller i andra särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål.”

- 10 I artikel 43 i den ändrade lydelsen av den allmänna lagen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och deras sociala integration föreskrivs följande i punkterna 1, 2 och 4:

”1. Det huvudsakliga syftet med särskilda sysselsättningscentra är att bedriva verksamhet som består i produktion av varor eller tjänster genom att regelbundet delta i verksamheten på marknaden och att garantera en avlönad anställning till personer med funktionsnedsättning. Särskilda sysselsättningscentra utgör även ett sätt att få ut så många personer som möjligt på den ordinarie arbetsmarknaden ...

2. Personalen vid särskilda sysselsättningscentra ska, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till produktionen, till största andel bestå av arbetstagare med funktionsnedsättning, vilka under alla omständigheter ska utgöra minst 70 procent av personalstyrkan.

...

4. [I denna punkt återges den definition av särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål som förekommer i den fjortonde slutbestämmelsen i lagen om offentlig upphandling].”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 11 Conacee är en ideell förening bildad enligt spansk rätt vars medlemmar är sammanslutningar och föreningar av särskilda sysselsättningscentra.
- 12 Den 23 juli 2018 väckte Conacee talan vid Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Överdomstolen i den autonoma regionen Baskien, Spanien) och yrkade att det beslut som Diputación Foral de Gipuzkoa (Gipuzkoas provinsstyrelse, Spanien) antog den 15 maj 2018 skulle

ogiltigförklaras. Genom beslutet godkändes instruktionerna till de upphandlande myndigheterna vid denna institution och rätten att delta i tilldelningsförfaranden för offentliga kontrakt eller för vissa delar av dessa, liksom rätten att delta i fullgörandet av en del av dessa kontrakt inom ramen för program för skyddade anställningar, reserverades för särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål eller arbetsintegrerande företag.

- 13 De reserverade kontrakt som ingick i dessa instruktioner är de som återfinns i den fjärde tilläggsbestämmelsen och den fjortonde slutbestämmelsen i lagen om offentlig upphandling, genom vilken artikel 20 i direktiv 2014/24 införlivades med den spanska rättsordningen.
- 14 Enligt dessa bestämmelser reserverades de kontrakt som avsågs i artikel 20 för särskilda sysselsättningscentra och arbetsintegrerande företag, vilket innebär att de särskilda arbetscentra med entreprenöriella verksamhetsmål som Conacee företräder på nationell nivå uteslöts från tillämpningsområdet för nämnda bestämmelser och följaktligen från tilldelningen av dessa reserverade kontrakt.
- 15 Den hänskjutande domstolen har anfört att dessa bestämmelser, genom att den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för de reserverade kontrakten begränsas, innebär att ytterligare villkor utöver dem som anges i artikel 20 i direktiv 2014/24 föreskrivs. Begränsningen av tillämpningsområdet för denna artikel till att endast omfatta ”särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål” medför att företag eller ekonomiska aktörer uteslås från tillträde till de reserverade kontrakten trots att de uppfyller villkoren i artikel 20 eftersom minst 30 % av deras anställda har funktionsnedsättning eller är missgynnade på annat sätt och deras främsta syfte är att främja dessa personers sociala och yrkesmässiga integration.
- 16 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Överdomstolen i den autonoma regionen Baskien, Spanien) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till domstolen:

”Ska artikel 20 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling tolkas så, att den personkrets som omfattas av de reserverade kontrakt som avses i denna bestämmelse inte får begränsas genom fastställande av ytterligare villkor – avseende rättssubjekts bildande, natur, syfte, verksamhet, investeringar eller av annat slag – som utesluter företag eller ekonomiska aktörer som kan styrka att de uppfyller kravet på att åtminstone 30 procent av deras arbetstagare är personer med funktionsnedsättning och vars syfte är social och yrkesmässig integration av dessa personer?”

Tolkningsfrågan

- 17 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 20.1 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att den utgör hinder för att en medlemsstat inför ytterligare villkor utöver dem som anges i denna bestämmelse, vilka innebär att vissa ekonomiska aktörer som uppfyller villkoren i bestämmelsen inte får delta i offentliga upphandlingar för reserverade kontrakt.
- 18 Artikel 20.1 i direktiv 2014/24 ger medlemsstaterna behörighet att reservera deltagandet i offentliga upphandlingsförfaranden för vissa enheter. Som förutsättning för denna behörighet anges emellertid två kumulativa villkor, nämligen dels att deltagarna i upphandlingsförfarandet är skyddade verkstäder eller ekonomiska aktörer vars främsta syfte är social och yrkesmässig

integration av personer med funktionsnedsättning eller missgynnade personer, dels att minst 30 % av arbetstagarna i dessa verkstäder eller hos dessa ekonomiska aktörer utgörs av sådana personer.

- 19 För att kunna besvara den ställda frågan ska det fastställas huruvida uppräkningslistan av dessa två villkor i artikel 20.1 är uttömmande, på så sätt att denna bestämmelse utgör hinder för att medlemsstaterna inför ytterligare villkor och därmed utesluter ekonomiska aktörer som inte uppfyller de ytterligare villkor som föreskrivs i nationell rätt från offentliga upphandlingsförfaranden för reserverade kontrakt, trots att aktörerna uppfyller villkoren i denna bestämmelse.
- 20 Vid tolkningen av en bestämmelse ska enligt fast praxis inte bara dess lydelse beaktas, utan även de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i och förarbetena till föreskrifterna (dom av den 15 november 2018, Verbraucherzentrale Baden-Württemberg, C-330/17, EU:C:2018:916, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 21 Vad för det första gäller lydelsen av artikel 20.1 i direktiv 2014/24, kan det konstateras att denna bestämmelse ger medlemsstaterna behörighet att för skyddade verkstäder och vissa ekonomiska aktörer reservera rätten att delta i offentliga upphandlingsförfaranden. I bestämmelsen föreskrivs vidare de villkor som gäller för denna behörighet. Såsom generaladvokaten har framfört i punkterna 41 och 42 i sitt förslag till avgörande, framgår det inte på något sätt av bestämmelsens ordalydelse att samtliga enheter som uppfyller dessa villkor ska åtnjuta denna rätt.
- 22 Det andra villkoret i denna bestämmelse, enligt vilket minst 30 % av personalen vid de enheter som avses i bestämmelsen ska bestå av personer med funktionsnedsättning eller missgynnade arbetstagare, utgör vidare endast ett minimikrav.
- 23 Hänvisningen till "ekonomiska aktörer", mot bakgrund av definitionen av detta begrepp i artikel 2.10 i direktivet och såsom generaladvokaten har framfört i punkt 42 i sitt förslag till avgörande, visar dessutom på en viss allmängiltighet och osäkerhet vad gäller vilka enheter som kan få möjlighet att delta i de offentliga upphandlingsförfaranden som avses i artikel 20.1, så länge som dessa aktörers främsta syfte är social och yrkesmässig integration av personer med funktionsnedsättning eller missgynnade personer.
- 24 Det framgår således av ordalydelsen i artikel 20.1 i direktiv 2014/24 att medlemsstaterna, när de beslutar att reservera rätten att delta i vissa offentliga upphandlingsförfaranden för vissa enheter, enligt denna bestämmelse åtnjuter en viss marginal vid genomförandet av de villkor som anges i samma bestämmelse.
- 25 Vad för det andra gäller det mål som eftersträvas med artikel 20.1 i direktiv 2014/24, framgår det av skäl 36 i direktivet att för att anställning och sysselsättning ska bidra till social integration och garantera lika möjligheter för alla, måste den möjlighet som föreskrivs i denna bestämmelse användas till förmån för skyddade verkstäder och ekonomiska aktörer vars främsta syfte är att stödja social och yrkesmässig integration eller återintegration av personer med funktionsnedsättning och missgynnade personer, såsom arbetslösa, missgynnade minoriteter eller på annat sätt marginaliserade befolkningsgrupper, men som kan sakna möjlighet att tilldelas kontrakt under normala konkurrensförhållanden.
- 26 Härav följer att unionslagstiftaren har avsett att, genom anställning och sysselsättning, främja integrationen av personer med funktionsnedsättning och missgynnade personer i samhället genom att göra det möjligt för medlemsstaterna att reservera rätten att delta i

tilldelningsförfaranden för offentliga kontrakt eller för vissa delar av dessa för skyddade verkstäder och ekonomiska aktörer som, med hänsyn till deras sociala syfte, deltar på marknaden med en konkurrensnackdel.

- 27 Artikel 20.1 i direktiv 2014/24 har således ett socialpolitiskt mål gällande anställning. På unionsrättens nuvarande stadium har medlemsstaterna emellertid ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av vilka åtgärder som är lämpliga för att uppnå ett visst social- och arbetsmarknadspolitiskt mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2018, Bedi, C-312/17, EU:C:2018:734, punkt 59 och där angiven rättspraxis).
- 28 Prövningen av syftet med artikel 20.1 i direktiv 2014/24 gör det följaktligen möjligt att bekräfta den tolkning som följer av ordalydelsen i denna bestämmelse, på så sätt att medlemsstaterna, med hänsyn till detta utrymme för skönsmässig bedömning, har viss marginal vid genomförandet av denna bestämmelse. Av detta följer att uppräkningsvillkoren i artikel 20.1 i direktiv 2014/24 inte är uttömmande, utan ger medlemsstaterna möjlighet att införa ytterligare villkor som de enheter som avses i denna bestämmelse ska uppfylla för att tillåtas att delta i upphandlingsförfaranden för reserverade kontrakt enligt nämnda bestämmelse, under förutsättning att dessa ytterligare villkor bidrar till att genomföra de social- och arbetsmarknadspolitiska mål som eftersträvas med bestämmelsen.
- 29 För det tredje vinner denna tolkning även stöd av förarbetena till artikel 20.1 i direktiv 2014/24. I artikel 19.1 i direktiv 2004/18, som var tillämplig på reserverade kontrakt fram till dess att detta direktiv upphävdes genom direktiv 2014/24, fastställdes nämligen striktare krav för deltagande i upphandlingsförfaranden som kunde reserveras av medlemsstaterna, såväl vad gällde vilka enheter som tilläts att delta i dessa förfaranden, vilka var begränsade till skyddade verkstäder, som vad gällde vilka personer som ingick i dessa enheters personal, som till största delen skulle bestå av personer med funktionsnedsättning, vilka på grund av arten eller allvaret av deras nedsättning inte kunde utöva en yrkesverksamhet under normala förhållanden.
- 30 Av direktiv 2014/24 eller av förarbetena till detta framgår emellertid inte att unionslagstiftaren, vid utvidgningen av den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för offentliga upphandlingsförfaranden för reserverade kontrakt enligt artikel 20.1 i direktiv 2014/24, hade för avsikt att förmå de ekonomiska aktörer som avses i denna bestämmelse, som i sin personal har en lägre procentandel personer med funktionsnedsättning eller missgynnade arbetstagare, att konkurrera ut de ekonomiska aktörer som uppfyller de striktare kraven i artikel 19.1 i direktiv 2004/18. Ett sådant resultat skulle för övrigt strida mot syftet med artikel 20.1 i direktiv 2014/24, vilket, såsom framgår av punkt 26 ovan, är att personer med funktionsnedsättning eller missgynnade personer ska integreras i samhället genom anställning och sysselsättning.
- 31 Såsom generaladvokaten har framfört i punkt 51 i sitt förslag till avgörande är detta emellertid just vad som skulle inträffa om medlemsstaterna var skyldiga att godta att alla ekonomiska aktörer som uppfyller villkoren i artikel 20.1 deltar i offentliga upphandlingsförfaranden för reserverade kontrakt. Det finns nämligen en risk för att ekonomiska aktörer som uppfyller de striktare kraven som uppställs i artikel 19.1 i direktiv 2004/18 i en sådan situation tvingas att säga upp vissa av arbetstagarna med funktionsnedsättning eller de missgynnade arbetstagare som är bland de minst produktiva, för att kunna delta i dessa upphandlingsförfaranden på lika villkor som ekonomiska aktörer vars personal endast till 30 procent utgörs av personer med funktionsnedsättning eller missgynnade arbetstagare.

- 32 Artikel 20.1 i direktiv 2014/24 ska följaktligen tolkas så, att uppräknningen av villkor i denna artikel inte är uttömmande och att medlemsstaterna har möjlighet att, i förekommande fall, införa ytterligare villkor som de enheter som avses i denna bestämmelse måste uppfylla för att kunna delta i offentliga upphandlingsförfaranden för reserverade kontrakt.
- 33 När medlemsstaterna utnyttjar denna möjlighet ska detta emellertid ske med iakttagande av de grundläggande bestämmelserna i EUF-fördraget, bland annat den fria rörligheten för varor, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster samt av de principer som följer av dessa, såsom principerna om likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och öppenhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2019, Irgita C-285/18, EU:C:2019:829, punkt 48 och där angiven rättspraxis), vilka för övrigt återspeglas av artikel 18 i direktiv 2014/24.
- 34 Den hänskjutande domstolen ska således pröva huruvida den ifrågavarande lagstiftningen i det nationella målet är förenlig med dessa principer. Enligt denna lagstiftning ska särskilda sysselsättningscentra, under offentliga upphandlingsförfaranden för reserverade kontrakt, enligt artikel 20.1 i direktiv 2014/24, dels till åtminstone 50 procent direkt eller indirekt drivas och ägas av enheter utan vinstintresse, dels i sin helhet återinvestera sina vinster i sin egen verksamhet eller i någon annan liknande verksamhet.
- 35 För att tillhandahålla den hänskjutande domstolen de upplysningar som krävs för en sådan prövning ska följande anges.
- 36 För det första erinrar domstolen om att principen om likabehandling, som utgör en grundläggande princip i unionsrätten, innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België m.fl., C-336/19, EU:C:2020:1031, punkt 85 och där angiven rättspraxis).
- 37 Inom det unionsrättsliga området för offentlig upphandling innebär principen om likabehandling, som utgör grunden för unionslagstiftningen om förfarandena vid offentlig upphandling, bland annat att alla anbudsgivare ska ha samma möjligheter vid utformningen av sina anbud och syftar till att främja utvecklingen av en sund och effektiv konkurrens mellan deltagarna i en offentlig upphandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 2019, Telecom Italia, C-697/17, EU:C:2019:599, punkterna 32 och 33 samt där angiven rättspraxis).
- 38 I förevarande fall ska den hänskjutande domstolen således bland annat fastställa huruvida särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål befinner sig i samma situation som särskilda sysselsättningscentra med entreprenöriella verksamhetsmål avseende syftet med artikel 20.1 i direktiv 2014/24.
- 39 Vid denna bedömning ska den hänskjutande domstolen särskilt beakta dels den omständigheten att det framgår av den nationella lagstiftningen att särskilda sysselsättningscentra, oavsett om de har sociala eller entreprenöriella verksamhetsmål, har till syfte att garantera en avlönad anställning för personer med funktionsnedsättning och anses vara ett medel för att största möjliga antal av sådana personer får tillträde till den ordinarie arbetsmarknaden, dels att minst 70 procent av personalstyrkan vid särskilda sysselsättningscentra utgörs av personer med funktionsnedsättning.

- 40 Härav följer att särskilda sysselsättningscentra med entreprenöriella verksamhetsmål, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, förefaller befinna sig, på samma sätt som särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål, i en situation där de inte förmår delta i offentliga upphandlingsförfaranden under normala konkurrensförhållanden.
- 41 Den hänskjutande domstolen ska emellertid även pröva huruvida, såsom den spanska regeringen har angett i sitt skriftliga yttrande, särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål, på grund av deras särdrag, på ett effektivare sätt kan genomföra det mål om social integrering som eftersträvas med artikel 20.1 i direktiv 2014/24, vilket sakligt sett skulle kunna motivera en särbehandling i förhållande till särskilda sysselsättningscentra med entreprenöriella verksamhetsmål. Den spanska regeringen har i detta avseende preciserat att särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål maximerar det sociala och icke-ekonomiska värdet, eftersom de, för det första, saknar vinstsyfte och återinvesterar alla sina vinster för att uppnå sina sociala mål, för det andra, kännetecknas av att principer om demokrati och delaktighet tillämpas inom deras ledning och, för det tredje, att deras verksamhet på så sätt åstadkommer större sociala återverkningar genom att tillhandahålla anställningar av högre kvalitet samt bättre möjligheter till social och yrkesmässig integration och återintegration för personer med funktionsnedsättning och missgynnade arbetstagare.
- 42 För det andra följer det av fast rättspraxis att de regler som medlemsstaterna eller de upphandlande myndigheterna fastställer vid genomförandet av bestämmelserna i direktiv 2014/24, såsom de regler som är avsedda att fastställa villkoren för tillämpning av artikel 20.1 i direktivet, i enlighet med proportionalitetsprincipen – som utgör en allmän unionsrättslig princip – inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen med direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 43 Såväl villkoret att dessa sysselsättningscentra direkt eller indirekt drivs och ägs till åtminstone 50 procent av enheter utan vinstintresse, som villkoret att de i sin helhet återinvesterar sina vinster i särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål, vilka anges i punkt 34 i denna dom, förefaller i detta avseende vara ägnade att säkerställa att sådana särskilda sysselsättningscentra har integrationen av personer med funktionsnedsättning eller missgynnade personer som främsta syfte, såsom krävs enligt artikel 20.1 i direktiv 2014/24.
- 44 [I rättad lydelse enligt beslut av den 6 december 2021] Vad gäller frågan huruvida dessa krav inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida såväl den omständigheten att en vinstdrivande enhet, direkt eller indirekt, deltar i majoritet i ett särskilt sysselsättningscentrum som den omständigheten att endast en del av vinsten återinvesteras i dessa centra, skulle kunna vara ägnade att säkerställa att dessa sysselsättningscentra uppnår detta mål på ett lika effektivt sätt som genom tillämpningen av de villkor som nämns i föregående punkt.
- 45 Såsom den spanska regeringen och Europeiska kommissionen har påpekat förefaller det, för det tredje, inte följa av den redogörelse för den spanska lagstiftningen som denna regering har lagt fram som svar på domstolens skriftliga frågor att ekonomiska aktörer som bildats i enlighet med lagstiftningen i andra medlemsstater utesluts från deltagandet i offentliga upphandlingsförfaranden för reserverade kontrakt, enligt denna spanska lagstiftning, under förutsättning att dessa aktörer uppfyller de villkor som uttryckligen föreskrivs i nämnda lagstiftning för särskilda sysselsättningscentra med sociala verksamhetsmål. Det ankommer icke desto mindre på den nationella domstolen att göra den prövning som krävs i detta hänseende.

- 46 Av ovanstående överväganden följer att tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artikel 20.1 i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en medlemsstat inför ytterligare villkor utöver dem som anges i denna bestämmelse, vilka innebär att vissa ekonomiska aktörer som uppfyller villkoren i nämnda bestämmelse utesluts från deltagandet i offentliga upphandlingsförfaranden för reserverade kontrakt, under förutsättning att medlemsstaten iakttar principerna om likabehandling och proportionalitet.

Rättegångskostnader

- 47 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 20.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för att en medlemsstat inför ytterligare villkor utöver dem som anges i denna bestämmelse, vilka innebär att vissa ekonomiska aktörer som uppfyller villkoren i nämnda bestämmelse utesluts från deltagandet i offentliga upphandlingsförfaranden för reserverade kontrakt, under förutsättning att medlemsstaten iakttar principerna om likabehandling och proportionalitet.

Underskrifter