



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

20 mei 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Overheidsopdrachten voor leveringen – Richtlijn 2004/18/EG – Artikelen 2 en 46 – Project dat wordt gefinancierd door het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen – Selectiecriteria voor inschrijvers – Verordening (EG) nr. 852/2004 – Artikel 6 – Vereiste om te beschikken over een registratie of erkenning van de nationale voedselveiligheidsautoriteit van de staat waar de opdracht zal worden uitgevoerd”

In zaak C-6/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tallinna Ringkonnakohus (rechter in tweede aanleg Tallinn, Estland) bij beslissing van 19 december 2019, ingekomen bij het Hof op 7 januari 2020, in de procedure

Sotsiaalministeerium

tegen

Riigi Tugiteenuste Keskus, voorheen Innove SA,

in tegenwoordigheid van:

Rahandusministeerium,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: M. Vilaras, kamerpresident, N. Piçarra, D. Šváby (rapporteur), S. Rodin en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– de Estse regering, vertegenwoordigd door N. Grünberg als gemachtigde,

* Procestaal: Ests.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Ondrůšek, W. Farrell, L. Haasbeek en E. Randvere als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 januari 2021,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2 en 46 van richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB 2004, L 134, blz. 114) en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Sotsiaalministeerium (ministerie van Sociale Zaken, Estland) en de Riigi Tugiteenuste Keskus (nationaal centrum voor de verlening van ondersteunende diensten, Estland), voorheen Innove SA, over het besluit tot toepassing van een financiële correctie, waarbij laatstgenoemde bepaalde betalingsverzoeken heeft afgewezen die dat ministerie had ingediend in het kader van een project voor de aankoop en distributie van voedsel voor de meest behoeftigen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2004/18

- 3 Overweging 42 van richtlijn 2004/18 luidt:

„De communautaire voorschriften inzake de onderlinge erkenning van diploma’s, certificaten en andere titels zijn van toepassing wanneer voor deelneming aan een aanbestedingsprocedure of aan een prijsvraag een bepaalde beroepsbekwaamheid wordt geëist.”
- 4 Artikel 2 van deze richtlijn heeft als opschrift „Beginselen van het plaatsen van overheidsopdrachten” en bepaalt:

„Aanbestedende diensten behandelen ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze en betrachten transparantie in hun handelen.”
- 5 Artikel 26 van deze richtlijn, met als opschrift „Voorwaarden waaronder de opdracht wordt uitgevoerd”, luidt:

„De aanbestedende diensten kunnen bijzondere voorwaarden bepalen waaronder de opdracht wordt uitgevoerd, mits deze verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht en in de aankondiging van de opdracht of in het bestek worden vermeld. De voorwaarden waaronder de opdracht wordt uitgevoerd, kunnen met name verband houden met sociale of milieuoverwegingen.”

- 6 Hoofdstuk VII van titel II van richtlijn 2004/18 heeft als opschrift „Verloop van de procedure” en omvat een afdeling 1, „Algemene bepalingen”, met daarin enkel artikel 44, „Controle van de geschiktheid en selectie van de deelnemers, en gunning van de opdrachten”, dat luidt als volgt:

„1. Opdrachten worden gegund op basis van de in artikel 53 en 55 bepaalde criteria, rekening houdend met artikel 24, nadat de aanbestedende diensten de geschiktheid van de niet ingevolge de artikelen 45 en 46 uitgesloten ondernemers hebben gecontroleerd op grond van de criteria van economische en financiële draagkracht, technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid, genoemd in de artikelen 47 tot en met 52, en, in voorkomend geval, de niet-discriminerende criteria als bedoeld in lid 3.

2. De aanbestedende diensten kunnen minimumeisen inzake draagkracht en bekwaamheden overeenkomstig de artikelen 47 en 48 stellen waaraan de gegadigden en de inschrijvers moeten voldoen.

De in de artikelen 47 en 48 bedoelde inlichtingen en de minimumeisen inzake draagkracht en bekwaamheden moeten verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.

Deze minimumeisen worden vermeld in de aankondiging van de opdracht.

[...]”

- 7 Afdeling 2 van dit hoofdstuk heeft als opschrift „Kwalitatieve selectiecriteria” en bestaat uit de artikelen 45 tot en met 52.

- 8 Artikel 46 van die richtlijn heeft als opschrift „Bevoegdheid de beroepsactiviteit uit te oefenen” en luidt als volgt:

„Elke ondernemer die aan een overheidsopdracht wenst deel te nemen, kan worden verzocht aan te tonen dat hij volgens de voorschriften van de lidstaat waar hij is gevestigd, in het beroepsregister of in het handelsregister is ingeschreven, of een verklaring onder ede of een attest te verstrekken als bedoeld in bijlage IX A voor overheidsopdrachten voor werken, in bijlage IX B voor overheidsopdrachten voor leveringen en in bijlage IX C voor overheidsopdrachten voor diensten.

Bij procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor diensten kan de aanbestedende dienst, indien de gegadigden of de inschrijvers over een bijzondere vergunning moeten beschikken of indien zij lid van een bepaalde organisatie moeten zijn om in hun land van herkomst de betrokken dienst te kunnen verlenen, verlangen dat zij aantonen dat zij over deze vergunning beschikken of lid van de bedoelde organisatie zijn.”

- 9 Artikel 48 van richtlijn 2004/18 heeft als opschrift „Technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid” en luidt:

„1. De technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid van de ondernemers worden beoordeeld en gecontroleerd overeenkomstig de leden 2 en 3.

2. De technische bekwaamheid van de ondernemer kan op een of meer van de volgende manieren worden aangetoond, afhankelijk van de aard, de hoeveelheid of omvang en het doel van de werken, leveringen of diensten:

[...]

d) in het geval van complexe producten of diensten of wanneer deze bij wijze van uitzondering aan een bijzonder doel moeten beantwoorden, aan de hand van een controle door de aanbestedende dienst of, in diens naam, door een bevoegd officieel orgaan van het land waar de leverancier of de dienstverlener gevestigd is, onder voorbehoud van instemming door dit orgaan; deze controle heeft betrekking op de productiecapaciteit van de leverancier of op de technische capaciteit van de dienstverlener en, zo nodig, op diens mogelijkheden inzake ontwerpen en onderzoek en de maatregelen die hij treft om de kwaliteit te waarborgen;

[...]

j) wat de te leveren producten betreft:

[...]

ii) aan de hand van certificaten die door als bevoegd erkende officiële instituten of diensten voor kwaliteitscontrole zijn opgesteld, waarin wordt verklaard dat duidelijk door referenties geïdentificeerde producten aan bepaalde specificaties of normen beantwoorden.

[...]”

10 Artikel 49 van deze richtlijn heeft als opschrift „Kwaliteitsnormen” en luidt:

„Ingeval de aanbestedende diensten de overlegging verlangen van door onafhankelijke instanties opgestelde verklaringen dat de ondernemer aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoet, dienen deze diensten te verwijzen naar kwaliteitsbewakingsregelingen die op de Europese normenreeksen op dit terrein zijn gebaseerd en die zijn gecertificeerd door instanties die voldoen aan de Europese normenreeks voor certificering. Zij erkennen gelijkwaardige certificaten van in andere lidstaten gevestigde instellingen. Zij aanvaarden eveneens andere bewijzen inzake gelijkwaardige maatregelen op het gebied van de kwaliteitsbewaking van ondernemers.”

11 Artikel 50 van die richtlijn betreft normen inzake milieubeheer en bepaalt:

„Ingeval de aanbestedende diensten in de in artikel 48, lid 2, punt f), bedoelde gevallen de overlegging verlangen van een door onafhankelijke instellingen opgestelde verklaring dat de ondernemer aan bepaalde normen inzake milieubeheer voldoet, verwijzen zij naar het communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) of naar normen inzake milieubeheer die gebaseerd zijn op de desbetreffende Europese of internationale normen die gecertificeerd zijn door instellingen die beantwoorden aan het gemeenschapsrecht of aan de toepasselijke Europese of internationale normen voor certificering. Zij erkennen gelijkwaardige certificaten van in andere lidstaten gevestigde instellingen. Zij aanvaarden tevens andere bewijzen inzake gelijkwaardige maatregelen op het gebied van milieubeheer die de ondernemers overleggen.”

12 Artikel 52 van richtlijn 2004/18, met als opschrift „Officiële lijsten van erkende ondernemingen en certificering door publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen”, luidt als volgt:

„1. De lidstaten kunnen hetzij officiële lijsten van erkende aannemers, leveranciers of dienstverleners, hetzij een certificering door publiekrechtelijke of privaatrechtelijke certificeringsinstellingen instellen.

De lidstaten passen de voorwaarden voor de inschrijving op die lijsten en de voorwaarden voor de afgifte van certificaten door de certificeringsinstellingen aan aan artikel 45, lid 1 en lid 2, onder a) tot en met d), en onder g), artikel 46, artikel 47, leden 1, 4 en 5, artikel 48, leden 1, 2, 5 en 6, artikel 49 en, in voorkomend geval, artikel 50.

[...]

2. De ondernemers die op een officiële lijst zijn opgenomen of in het bezit zijn van een certificaat, kunnen bij elke opdracht een door de bevoegde autoriteit afgegeven bewijs van inschrijving of het door de bevoegde certificeringsinstelling afgegeven certificaat aan de aanbestedende dienst overleggen. Op dit bewijs of dit certificaat worden de referenties vermeld op grond waarvan de inschrijving op de lijst/de certificering mogelijk was, alsmede de classificatie op deze lijst.

3. De door de bevoegde autoriteit bevestigde opneming op een officiële lijst of het door de certificeringsinstelling afgegeven certificaat vormt voor de aanbestedende diensten van de andere lidstaten slechts een vermoeden van geschiktheid met betrekking tot artikel 45, lid 1 en lid 2, onder a) tot en met d) en onder g), artikel 46, artikel 47, lid 1, onder b) en c), artikel 48, lid 2, punt a), onder i), en punten b), e), g) en h), voor aannemers, artikel 48, lid 2, punt a), onder ii), en punten b), c), d) en j), voor leveranciers, en artikel 48, lid 2, punt a), onder ii), en punten c) tot en met i), voor dienstverleners.

4. De gegevens die uit de opneming op een officiële lijst of de certificering kunnen worden afgeleid, kunnen niet zonder verantwoording ter discussie worden gesteld. Met betrekking tot de betaling van socialezekerheidsbijdragen en belastingen en heffingen kan van elke ingeschreven ondernemer bij elke opdracht een aanvullende verklaring worden verlangd.

Lid 3 en de eerste alinea van het onderhavige lid worden door de aanbestedende diensten van de andere lidstaten alleen toegepast op leveranciers die zijn gevestigd in de lidstaat die de officiële lijst heeft opgesteld.

5. Voor de opneming van ondernemers uit andere lidstaten op een officiële lijst of voor de certificering van die ondernemers door de in lid 1 bedoelde instellingen mogen geen andere bewijzen en verklaringen worden verlangd dan die van nationale ondernemers en in geen geval andere dan die welke zijn vermeld in de artikelen 45 tot en met 49 en, in voorkomend geval, artikel 50.

De opneming op een lijst of certificering kan evenwel niet aan ondernemers uit andere lidstaten worden voorgeschreven voor deelneming aan een overheidsopdracht. De aanbestedende diensten erkennen gelijkwaardige certificaten van de in andere lidstaten gevestigde instellingen. Zij aanvaarden ook andere gelijkwaardige bewijsmiddelen.

6. Ondernemers kunnen te allen tijde om de opneming op een officiële lijst of om de afgifte van een certificaat verzoeken. Zij moeten binnen een redelijk korte termijn in kennis worden gesteld

van het besluit van de met de opstelling van de lijst belaste autoriteit of de bevoegde certificeringsinstelling.

[...]”

- 13 Bijlage VII A bij die richtlijn, met als opschrift „Inlichtingen die in aankondigingen van overheidsopdrachten moeten worden opgenomen”, preciseert in punt 17 van het onderdeel „Aankondiging van overheidsopdrachten” dat onder meer bij openbare procedures in de aankondiging van de overheidsopdracht melding moet worden gemaakt van de „[s]electiecriteria betreffende de persoonlijke situatie van ondernemers die tot hun uitsluiting kunnen leiden en de nodige informatie waaruit blijkt dat zij niet tot de gevallen behoren die uitsluiting rechtvaardigen[, de s]electiecriteria en [de] gegevens over de persoonlijke situatie van de ondernemer, alsmede de nodige gegevens en bescheiden voor de beoordeling van de economische en technische minimumeisen waaraan de ondernemer moet voldoen[, alsook e]ventueel vereiste specifieke minimumeisen ten aanzien van de bekwaamheid”.

Verordening nr. 852/2004

- 14 De overwegingen 1 en 8 van verordening (EG) nr. 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 inzake levensmiddelenhygiëne (PB 2004, L 139, blz. 1, met rectificatie in PB 2013, L 160, blz. 16), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 219/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2009 (PB 2009, L 87, blz. 109) (hierna: „verordening nr. 852/2004”), luiden als volgt:

„(1) Het streven naar een hoog beschermingsniveau van het menselijk leven en de volksgezondheid is een van de fundamentele doelstellingen van de levensmiddelenwetgeving, zoals is bepaald in verordening (EG) nr. 178/2002 [van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB 2002, L 31, blz. 1)]. In die verordening zijn ook andere gemeenschappelijke beginselen en definities voor de nationale en communautaire levensmiddelenwetgeving vastgelegd, waaronder de doelstelling om het vrij verkeer van levensmiddelen in de Gemeenschap tot stand te brengen.

[...]

(8) Om de voedselveiligheid te garanderen vanaf de primaire productie tot en met het in de handel brengen of de uitvoer is een geïntegreerde aanpak noodzakelijk. Alle exploitanten van levensmiddelenbedrijven in de voedselketen moeten ervoor zorgen dat de voedselveiligheid niet in het gedrang wordt gebracht.”

- 15 Artikel 1 van verordening nr. 852/2004 heeft als opschrift „Werkings sfeer” en bepaalt in lid 1:

„In deze verordening worden de algemene hygiënevoorschriften op het gebied van levensmiddelen voor exploitanten van levensmiddelenbedrijven vastgesteld, waarbij met name rekening wordt gehouden met de volgende beginselen:

- a) de verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid berust in eerste instantie bij de exploitant van het levensmiddelenbedrijf;

b) de voedselveiligheid moet in de gehele voedselketen gewaarborgd zijn, te beginnen bij de primaire productie;

[...]

Zij is van toepassing op alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen, alsmede op de uitvoer. Zij laat meer specifieke voorschriften inzake voedselhygiëne onverlet.”

16 Artikel 3 van deze verordening heeft als opschrift „Algemene verplichting” en luidt:

„Exploitanten van levensmiddelenbedrijven zorgen ervoor dat alle stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen die zij onder hun beheer hebben, voldoen aan de bij onderhavige verordening vastgestelde toepasselijke hygiënevoorschriften.”

17 Artikel 6 van verordening nr. 852/2004, „Officiële controles, registratie en erkenning”, bepaalt:

„1. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven dienen met de bevoegde autoriteiten samen te werken overeenkomstig andere toepasselijke communautaire wetgeving of, bij gebreke daarvan, nationale wetgeving.

2. In het bijzonder stelt elke exploitant van een levensmiddelenbedrijf de bevoegde autoriteit op de door haar met het oog op registratie voorgeschreven wijze op de hoogte van elke inrichting die onder zijn beheer enigerlei activiteit in de stadia van de productie, verwerking en distributie van levensmiddelen uitvoert.

Exploitanten van levensmiddelenbedrijven zorgen er tevens voor dat de bevoegde autoriteit altijd over actuele informatie over de inrichtingen beschikt, onder meer door elke wezenlijke wijziging van de activiteiten en elke sluiting van een bestaande inrichting te melden.

3. Exploitanten van levensmiddelenbedrijven zien er evenwel op toe dat alle inrichtingen, na ten minste één bezoek ter plaatse, erkend worden door de bevoegde autoriteit, voor zover erkenning vereist is krachtens:

a) de nationale wetgeving van de lidstaat waar de inrichting gevestigd is;

b) verordening (EG) nr. 853/2004 [van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 houdende vaststelling van specifieke hygiënevoorschriften voor levensmiddelen van dierlijke oorsprong (PB 2004, L 139, blz. 55)],

of

c) een door de Commissie aangenomen besluit; deze maatregel, die niet-essentiële onderdelen van deze verordening beoogt te wijzigen, wordt vastgesteld volgens de in artikel 14, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing.

Lidstaten die verlangen dat bepaalde inrichtingen op hun grondgebied krachtens het nationale recht erkend zijn overeenkomstig het onder a) bepaalde, brengen de Commissie en de andere lidstaten op de hoogte van de toepasselijke nationale regels.”

Ests recht

Wet inzake overheidsopdrachten

18 § 3 van de Riigihangete seadus (wet inzake overheidsopdrachten) heeft als opschrift „Algemene beginselen voor het plaatsen van overheidsopdrachten” en luidt in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (RT I 2016, 20; hierna: „wet inzake overheidsopdrachten”) als volgt:

„De aanbestedende dienst moet bij het plaatsen van overheidsopdrachten de volgende beginselen naleven:

- 1) hij moet de financiële middelen zuinig en overeenkomstig het beoogde doel aanwenden en de doelstelling van de betrokken overheidsopdracht verwezenlijken tegen een redelijke prijs; indien er concurrentie is, dient hij de best mogelijke prijs-kwaliteit te verzekeren op basis van een vergelijking van de inschrijvingen;
- 2) hij dient te garanderen dat de overheidsopdracht transparant is en kan worden gecontroleerd;
- 3) hij moet alle personen met woonplaats of zetel in Estland, een andere lidstaat van de Europese Unie, een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte of een staat die partij is bij de [Overeenkomst inzake overheidsopdrachten (PB 1996, C 256, blz. 2), die is opgenomen in bijlage 4 bij de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) (PB 1994, L 336, blz. 3),] op dezelfde wijze en niet-discriminerend behandelen en erop toezien dat alle beperkingen en criteria die hun worden opgelegd, evenredig, relevant en gerechtvaardigd zijn gelet op het doel van de overheidsopdracht;
- 4) bij het plaatsen van overheidsopdrachten moet hij erop toezien dat de bestaande concurrentie daadwerkelijk wordt benut; in deze context mag de mededinging niet worden verstoord door de omstandigheid dat aan de aanbestedingsprocedure wordt deelgenomen door een publiekrechtelijke rechtspersoon of een private persoon die overheidsmiddelen inzet;
- 5) hij dient mededingingsversturende belangenconflicten te vermijden;
- 6) hij moet, voor zover mogelijk, voorrang geven aan milieuvriendelijke oplossingen.”

19 § 39 van de wet inzake overheidsopdrachten, met als opschrift „Verificatie van de bekwaamheid van de inschrijver of de gegadigde”, bepaalt in lid 1:

„De aanbestedende dienst moet nagaan of de economische en financiële draagkracht en de technische en beroepsbekwaamheid van de inschrijver of de gegadigde in overeenstemming zijn met de in de aankondiging van de opdracht vermelde kwalificatievoorwaarden. De kwalificatievoorwaarden moeten voldoende zijn om aan te tonen dat de inschrijver of de gegadigde geschikt is voor het uitvoeren van de overheidsopdracht en moeten relevant zijn voor en evenredig zijn met de aard, de omvang en het doel van de overheidsopdracht voor leveringen, diensten of werken.”

20 § 41 van die wet handelt over de technische en beroepsbekwaamheid van de inschrijvers of de gegadigden en bepaalt in lid 3:

„Wanneer de wetgever specifieke eisen stelt aan een activiteit die in het kader van de overheidsopdracht moet worden verricht, vermeldt de aanbestedende dienst in de aankondiging van

de opdracht aan welke specifieke eisen moet worden voldaan, alsook de exploitatievergunningen en de registraties die nodig zijn voor de kwalificatie van de inschrijver of de gegadigde. Teneinde na te gaan of is voldaan aan de in de wettelijke bepalingen vastgestelde specifieke eisen, vereist de aanbestedende dienst in de aankondiging van de opdracht dat de inschrijver of de gegadigde bewijst dat hij beschikt over een exploitatievergunning of een registratie, of dat hij voldoet aan andere specifieke eisen, dan wel dat hij aantoont dat hij lid is van een organisatie die bevoegd is krachtens de wetgeving van de lidstaat waar hij is gevestigd, tenzij de aanbestedende dienst die bewijzen zonder extra kosten kan verkrijgen uit openbare informatie in een databank. Indien de inschrijver of de gegadigde niet over de betrokken exploitatievergunning of registratie beschikt, of indien hij geen lid is van de organisatie die bevoegd is krachtens de wetgeving van de lidstaat waar hij is gevestigd, wordt hij door de aanbestedende dienst uitgesloten.”

Wet inzake levensmiddelen

21 § 8, „Vergunningsplicht”, van de Toiduseadus (wet inzake levensmiddelen) luidt in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (RT I 1999, 30, 415; hierna: „levensmiddelenwet”) als volgt:

„(1) De ondernemer moet beschikken over een exploitatievergunning voor het uitoefenen van activiteiten in de levensmiddelensector in de volgende inrichtingen:

- 1) een inrichting in de zin van artikel 6, lid 3, onder b) en c), van verordening [nr. 852/2004];
- 2) een inrichting waar de behandeling van basisproducten van dierlijke oorsprong hun vorm of oorspronkelijke kenmerken niet verandert, met uitzondering van inrichtingen die bestemd zijn voor de primaire productie van die producten en waarin de producent daarmee verband houdende bewerkingen in de zin van verordening [nr. 852/2004] uitvoert;
- 3) een inrichting waar de behandeling van basisproducten van dierlijke oorsprong hun vorm of oorspronkelijke kenmerken verandert, met uitzondering van inrichtingen als bedoeld in hoofdstuk III van bijlage II bij verordening [nr. 852/2004];
- 4) een inrichting waar verwerking van levensmiddelen plaatsvindt, met name de bereiding of verpakking ervan, met uitzondering van de verpakking van basisproducten van niet-dierlijke oorsprong en van inrichtingen als bedoeld in hoofdstuk III van bijlage II bij verordening [nr. 852/2004];
- 5) een inrichting waar levensmiddelen van dierlijke oorsprong worden behandeld en aan een andere ondernemer worden geleverd en die is opgenomen in hoofdstuk III van bijlage II bij verordening [nr. 852/2004];
- 6) een inrichting waar levensmiddelen worden opgeslagen die in verband met de voedselveiligheid moeten worden bewaard bij een andere temperatuur dan de omgevingstemperatuur;
- 7) een inrichting die bestemd is voor de detailhandel in levensmiddelen die in verband met de voedselveiligheid moeten worden opgeslagen bij een andere temperatuur dan de omgevingstemperatuur, met uitzondering van inrichtingen als bedoeld in hoofdstuk III van bijlage II bij verordening [nr. 852/2004];

[...]

(2) De exploitatievergunning verleent de ondernemer het recht om te beginnen met het uitoefenen en ontplooiën van een economische activiteit in de inrichting die, of het deel van de inrichting dat, in de exploitatievergunning wordt vermeld.

(3) De ter zake verantwoordelijke minister stelt bij verordening een gedetailleerde lijst op van de exploitaties en de categorieën levensmiddelen waarvoor de ondernemer in het bezit van een exploitatievergunning moet zijn.”

- 22 § 10 van de levensmiddelenwet draagt het opschrift „Voorwerp van de controle op de exploitatievergunning” en bepaalt:

„De exploitatievergunning wordt aan de ondernemer verleend indien zijn inrichting of de inrichting die hij gebruikt voor zijn activiteit als exploitant in de levensmiddelensector voldoet aan de vereisten van verordeningen [nr. 852/2004 en nr. 853/2004] en die van andere toepasselijke bepalingen inzake levensmiddelen.”

Hoofdinging en prejudiciële vragen

- 23 Het ministerie van Sociale Zaken heeft twee openbare aanbestedingsprocedures georganiseerd voor de aankoop van voedselsteun voor de meest behoeftigen: één in 2015 en één in 2017, beide met een geschatte waarde van 4 miljoen EUR.
- 24 Bij de eerste opdracht werd aanvankelijk verlangd dat de inschrijvers beschikten over de erkenning van het Veterinaar- ja Toiduamet (dienst voor diergezondheids- en levensmiddelencontrole, Estland), die noodzakelijk werd geacht voor de uitvoering van de opdracht. In de loop van de aanbestedingsprocedure is het aanbestedingsdossier evenwel aangepast en is dit vereiste vervangen door de verplichting om een verklaring over te leggen waaruit bleek dat de in de levensmiddelenwet neergelegde registratie- en erkenningsplicht was nagekomen, wat voor de uitvoering van die opdracht noodzakelijk was.
- 25 Bij de tweede opdracht heeft de aanbestedende dienst meteen de in het vorige punt genoemde verklaring geëist.
- 26 Voor beide overheidsopdrachten zijn raamovereenkomsten gesloten met de drie geselecteerde inschrijvers.
- 27 Bij besluit van 30 oktober 2018 tot toepassing van een financiële correctie heeft de Riigi Tugiteenuste Keskus betalingsverzoeken ten bedrage van ongeveer 463 000 EUR geweigerd. De verzoeken waren ingediend in het kader van het project „Aankoop van levensmiddelen en vervoer ervan naar de opslagplaats”, dat onderdeel was van een voedselhulpprogramma van het ministerie van Sociale Zaken voor de meest behoeftigen.
- 28 Daarmee sloot de Riigi Tugiteenuste Keskus zich aan bij het standpunt dat het Rahandusministeerium (ministerie van Financiën, Estland) had ingenomen in het eindrapport van de audit van 10 september 2018, namelijk dat het vereiste voor inschrijvers om over een erkenning van een Estse autoriteit te beschikken of om in Estland te voldoen aan registratie- en erkenningsverplichtingen, ongerechtvaardigd beperkend was voor inschrijvers die in een andere lidstaat dan de Republiek Estland waren gevestigd.

- 29 Het bezwaar dat het ministerie van Sociale Zaken heeft aangetekend bij de Riigi Tugiteenuste Keskus, is afgewezen, waarna dit ministerie beroep heeft ingesteld bij de Tallinna Halduskohus (bestuursrechter in eerste aanleg Tallinn, Estland) om het financiëlecorrectiebesluit van 30 oktober 2018 nietig te laten verklaren.
- 30 Ter ondersteuning van zijn beroep heeft het ten eerste aangevoerd dat het overeenkomstig § 41, lid 3, van de wet inzake overheidsopdrachten verplicht was om in de aankondiging van de opdracht bij wijze van kwalificatievoorwaarde te vermelden aan welke specifieke eisen de inschrijvers moesten voldoen en welke exploitatievergunningen en registraties noodzakelijk waren.
- 31 In casu kon de inschrijver de betrokken overheidsopdrachten niet uitvoeren zonder gebruik te maken van een in Estland gelegen tussendepot om levensmiddelen in op te slaan of van een zich aldaar bevindend vervoersmiddel. De inschrijver die aan dergelijke voorwaarden voldoet, wordt een exploitant van een levensmiddelenbedrijf en moet dus overeenkomstig met name § 8 van de levensmiddelenwet en artikel 6, lid 3, van verordening nr. 852/2004 de registratie- en erkenningsverplichtingen in Estland vervullen. De aanbestedende dienst kan namelijk geen exploitatievergunning accepteren van de lidstaat waar de inschrijver is gevestigd, aangezien er op het gebied van exploitatievergunningen in de levensmiddelensector geen onderlinge erkenning tussen de lidstaten geldt.
- 32 Volgens het ministerie van Sociale Zaken heeft de aanbestedende dienst, door kwalificatievoorwaarden vast te stellen in overeenstemming met de specifieke eisen van de levensmiddelenwet, het gevaar voor een slechte uitvoering van de betrokken overheidsopdrachten wettelijk kunnen beperken. Of aan de registratie- en erkenningsverplichtingen van deze wet was voldaan, moest dus worden nagegaan in het stadium van de kwalificatie van de inschrijvers, niet tijdens de uitvoering van de opdrachten. Het volstond daarbij dat een in een andere lidstaat dan de Republiek Estland gevestigde inschrijver de dienst voor diergezondheids- en levensmiddelencontrole schriftelijk liet weten dat hij met een activiteit ging beginnen, zonder dat een antwoord van die dienst noodzakelijk was. Op datzelfde moment of op een later tijdstip kon die inschrijver zo nodig een erkenningsprocedure opstarten. Aangezien de termijn om in te schrijven op een internationale aanbesteding ten minste 40 dagen bedraagt en de in die wet bepaalde erkenningsprocedure 30 dagen duurt, had de inschrijver voldoende tijd om de erkenningsprocedure te doorlopen.
- 33 Ten tweede hebben de inspecteurs van het ministerie van Financiën de eerste opdracht al tweemaal gecontroleerd en goedgekeurd. Het druist dan ook tegen de beginselen van behoorlijk bestuur en bescherming van het gewettigd vertrouwen in dat diezelfde inspecteurs de aanbestedingsregels bij een derde controle retroactief anders hebben uitgelegd.
- 34 De Riigi Tugiteenuste Keskus, daarin ondersteund door het ministerie van Financiën, heeft bij de Tallinna Halduskohus geconcludeerd tot verwerping van het beroep van het ministerie van Sociale Zaken, en heeft met name aangevoerd dat volgens artikel 46 van richtlijn 2004/18 van de inschrijver enkel het bewijs kan worden verlangd dat hij over een dienstverleningsvergunning beschikt die is afgegeven door de lidstaat waar hij gevestigd is, of dat hij behoort tot een bepaalde organisatie in die lidstaat. Het is bovendien onredelijk en in strijd met het beginsel van gelijke behandeling om van de inschrijver te verlangen dat hij op het moment van de indiening van zijn inschrijving in Estland reeds verschillende stappen heeft ondernomen, inclusief stappen die verband houden met de uitvoering van de opdracht. Tot slot is de Riigi Tugiteenuste Keskus van mening dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen niet is geschonden.

- 35 Bij beslissing van 22 mei 2019 heeft de Tallinna Halduskohus het beroep van het ministerie van Sociale Zaken verworpen op grond dat het aan inschrijvers gestelde vereiste om over een erkenning van een Estse autoriteit te beschikken of registratie- en erkenningsverplichtingen in Estland te vervullen, onevenredig en discriminerend was voor in andere lidstaten gevestigde inschrijvers. Die rechter heeft ook het middel inzake schending van het vertrouwensbeginsel afgewezen omdat de vorige, niet-bindende controles door de diensten van het ministerie van Financiën het ministerie van Sociale Zaken geen juridische zekerheid konden bieden dat er in de toekomst geen schending van de aanbestedingsregels zou worden vastgesteld.
- 36 Na de verwerping van zijn beroep heeft het ministerie van Sociale Zaken hoger beroep ingesteld bij de Tallinna Ringkonnakohus (rechter in tweede aanleg Tallinn, Estland).
- 37 Volgens de Tallinna Ringkonnakohus heeft verordening nr. 852/2004 de vereisten inzake certificering of erkenning door de bevoegde autoriteit niet volledig geharmoniseerd, en kan een ondernemer die een activiteit wil uitoefenen in een andere lidstaat dan zijn lidstaat van herkomst zich dus niet beroepen op de door laatstbedoelde lidstaat afgegeven erkenning, maar moet hij de vereiste erkenning verkrijgen in die andere lidstaat.
- 38 Een inschrijver voor een overheidsopdracht selecteren louter omdat hij heeft toegezegd een exploitatievergunning of registratie te zullen aanvragen, zou bovendien de uitvoering van de betrokken opdracht in gevaar kunnen brengen indien hij die verplichting niet nakomt of de activiteit niet kan verrichten volgens de voorwaarden voor het verkrijgen van die vergunning of registratie.
- 39 De verwijzende rechter merkt op dat het eisen van een exploitatievergunning of registratie in Estland onevenredig is voor inschrijvers die in een andere lidstaat zijn gevestigd, maar geeft ook aan dat de uitlegging van artikel 46 van richtlijn 2004/18 niet duidelijk is, te meer daar het Hof deze bepaling nog niet heeft uitgelegd. Voorts zijn de in het belang van de voedselveiligheid gestelde vereisten gerechtvaardigd als voorwaarde voor de uitvoering van de betrokken overheidsopdrachten, zodat het hoofdgeding enkel gaat over de vraag op welk moment aan die vereisten moet worden voldaan: bij de indiening van de inschrijving dan wel in het stadium van de uitvoering van de opdracht.
- 40 In deze context heeft de Tallinna Ringkonnakohus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moeten de artikelen 2 en 46 van richtlijn [2004/18] gezamenlijk aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling als § 41, lid 3, [van de wet inzake overheidsopdrachten], op grond waarvan, indien bij wet specifieke eisen zijn vastgelegd voor de activiteiten die op grondslag van een overheidsopdracht moeten worden uitgeoefend, de aanbestedende dienst in de aankondiging van de overheidsopdracht moet vermelden welke registraties of erkenningen vereist zijn met betrekking tot de kwalificatie van de inschrijver, ter controle van de naleving van de bijzondere wettelijke eisen in de aankondiging van de overheidsopdracht moet verlangen dat een bewijs van die erkenning of registratie wordt overgelegd en de inschrijver als niet-gekwalificeerd moet afwijzen wanneer deze niet over die vereiste erkenning of registratie beschikt?

- 2) Moeten de artikelen 2 en 46 van richtlijn [2004/18] gezamenlijk aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat de aanbestedende dienst voor een overheidsopdracht tot aankoop van voedselsteun die de internationale drempelwaarde overschrijdt, voor inschrijvers een selectiecriteria vaststelt, volgens hetwelk alle inschrijvers, ongeacht hun plaats van activiteit tot dusver, reeds bij de indiening van de inschrijvingen moeten zijn erkend of geregistreerd in het land waar de voedselsteun wordt verstrekt, zelfs indien die inschrijver nog niet in die lidstaat werkzaam is geweest?
- 3) Indien de laatste vraag bevestigend wordt beantwoord:
- a) moeten de artikelen 2 en 46 van richtlijn [2004/18] worden aangemerkt als bepalingen die dusdanig duidelijk zijn dat het vertrouwensbeginsel daartegen niet kan worden aangevoerd?
 - b) moeten de artikelen 2 en 46 van richtlijn [2004/18] aldus worden uitgelegd dat een situatie waarin de aanbestedende dienst bij een overheidsopdracht inzake voedselsteun van de inschrijvers verlangt dat zij reeds op het moment van indiening van de inschrijving zijn erkend overeenkomstig de levensmiddelenwet, kan worden aangemerkt als een kennelijke schending van de geldende bepalingen, als nalatigheid of als onregelmatigheid, die in de weg staat aan de toepassing van het vertrouwensbeginsel?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

- 41 Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 2 en 46 van richtlijn 2004/18 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke de aanbestedende dienst in de aankondiging van de opdracht als kwalitatief selectiecriteria van de inschrijvers moet verlangen dat zij reeds bij de indiening van hun inschrijving aantonen te beschikken over de registratie of de erkenning die vereist is volgens de regeling die geldt voor de activiteit waarop de overheidsopdracht in kwestie betrekking heeft en die is afgegeven door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de opdracht zal worden uitgevoerd, zelfs al hebben zij een soortgelijke registratie of erkenning al verkregen in de lidstaat waar zij gevestigd zijn.
- 42 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de tweede in het hoofdgeding aan de orde zijnde overheidsopdracht is geplaatst in de loop van 2017, toen richtlijn 2004/18 niet meer van kracht was, aangezien deze met ingang van 18 april 2016 is ingetrokken bij richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18 (PB 2014, L 95, blz. 65), en dat de omzettingstermijn voor richtlijn 2014/24 ook op 18 april 2016 is verstreken.
- 43 Aangezien de verwijzende rechter niet heeft aangegeven op welke datum de aanbestedende dienst het type procedure heeft gekozen dat hij zou volgen en definitief heeft uitgemaakt of er voor de gunning van de betrokken overheidsopdracht een verplichting bestond om een voorafgaande oproep tot mededinging te doen, kan evenwel niet worden bepaald of richtlijn 2014/24 niet van toepassing is op grond dat de omzettingstermijn ervoor pas ná die datum is verstreken (zie in die zin arresten van 27 oktober 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, punten 31 en 32, en 28 februari 2018, MA.T.I. SUD en Duemme SGR, C-523/16 en C-536/16, EU:C:2018:122, punt 36). Daarbij moet er echter op worden gewezen dat de inhoud van de artikelen 2 en 46 van richtlijn 2004/18 is overgenomen in richtlijn 2014/24.

- 44 Voorts moet worden opgemerkt dat de verplichting voor de inschrijvers om te beschikken over de registratie of de erkenning die vereist is volgens die regeling voor de activiteit waarop de overheidsopdracht in kwestie betrekking heeft, moet worden begrepen als een kwalitatief selectie criterium en niet als een voorwaarde voor de uitvoering van de opdracht in de zin van artikel 26 van richtlijn 2004/18.
- 45 Ten eerste strookt die verplichting immers met de mogelijkheid die de aanbestedende dienst volgens artikel 46 van deze richtlijn heeft om de ondernemer te vragen om aan te tonen dat hij bevoegd is de beroepsactiviteit uit te oefenen waarop de aanbestedingsprocedure ziet. Het is dan ook een kwalitatief selectie criterium voor de inschrijvers, dat de aanbestedende dienst in staat moet stellen te beoordelen of zij geschikt zijn om de betrokken overheidsopdracht uit te voeren.
- 46 Ten tweede impliceert de verplichting voor een ondernemer om zich in de lidstaat van uitvoering van de betrokken overheidsopdracht te laten inschrijven of erkennen, natuurlijk dat hij ook een vestiging in die lidstaat moet hebben, maar zegt zij niets over de manier waarop de opdracht moet worden uitgevoerd. Bijgevolg kan het vereiste om over een registratie of erkenning te beschikken, niet worden gezien als een bijzondere voorwaarde met betrekking tot de uitvoering van de opdracht.
- 47 Er moet dan ook worden uitgemaakt of artikel 46 van richtlijn 2004/18 zich ertegen verzet dat een aanbestedende dienst bij wijze van kwalitatief selectie criterium van inschrijvers verlangt dat zij over een registratie en/of erkenning beschikken in de lidstaat van uitvoering van de betrokken overheidsopdracht, ook indien zij een soortgelijke registratie of erkenning al hebben verkregen in hun lidstaat van vestiging.
- 48 In de eerste plaats blijkt uit artikel 46 juncto overweging 42 van richtlijn 2004/18 dat in het stadium van de selectie van de inschrijvers het beginsel van onderlinge erkenning van de kwalificaties voorrang heeft. Zo staat in artikel 46, eerste alinea, dat een ondernemer die wil deelnemen aan een overheidsopdracht en die wordt verzocht om aan te tonen dat hij in het beroeps- of handelsregister is ingeschreven of om een verklaring onder ede of een attest te verstrekken, dit kan doen volgens de voorschriften van de lidstaat waar hij is gevestigd. In diezelfde lijn bepaalt de tweede alinea van dit artikel dat indien bij procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor diensten de gegadigden of de inschrijvers over een bijzondere vergunning moeten beschikken of lid van een bepaalde organisatie moeten zijn om de betrokken dienst in hun land van herkomst te kunnen verlenen, de aanbestedende dienst kan verlangen dat zij aantonen dat zij over deze vergunning beschikken of lid van de bedoelde organisatie zijn.
- 49 Hieruit volgt dat een inschrijver zijn geschiktheid om een overheidsopdracht uit te voeren, moet kunnen aantonen aan de hand van documenten, zoals een certificaat of een inschrijving in het beroeps- of handelsregister, die uitgaan van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar hij gevestigd is.
- 50 Deze uitlegging van artikel 46 van richtlijn 2004/18 vindt steun in andere bepalingen van deze richtlijn. Zo worden in artikel 48, lid 2, onder d), en onder j), ii), verschillende gevallen opgesomd waarin een ondernemer zijn technische en/of beroepsbekwaamheden kan aantonen door de aanbestedende dienst van de lidstaat van uitvoering van de overheidsopdracht documenten over te leggen die door de bevoegde autoriteiten van een andere lidstaat zijn opgesteld. Hetzelfde geldt voor artikel 49, in verband met de naleving van kwaliteitsnormen.

- 51 Ook blijkt uit artikel 52, lid 3, van richtlijn 2004/18 dat een door de bevoegde autoriteit van een lidstaat bevestigde opneming op een officiële lijst of een door de certificeringsinstelling van deze lidstaat afgegeven certificaat, voor de aanbestedende diensten van andere lidstaten een vermoeden van geschiktheid vormt met betrekking tot onder meer artikel 46 van deze richtlijn. In artikel 52, lid 4, ervan staat tevens te lezen dat de gegevens die uit de opneming op een officiële lijst of uit de certificering kunnen worden afgeleid, niet zonder verantwoording ter discussie kunnen worden gesteld. Tot slot moeten aanbestedende diensten van een lidstaat volgens artikel 52, lid 5, tweede alinea, van deze richtlijn gelijkwaardige certificaten van in andere lidstaten gevestigde instellingen erkennen.
- 52 Overigens zij erop gewezen dat schending van artikel 46 van richtlijn 2004/18 noodzakelijkerwijs impliceert dat ook inbreuk wordt gemaakt op de beginselen van evenredigheid en gelijke behandeling van inschrijvers, die worden gewaarborgd in artikel 2 van deze richtlijn. Het vereiste dat inschrijvers over een erkenning van een Estse autoriteit beschikken of in Estland registratie- en erkenningsverplichtingen vervullen, is immers discriminerend en lijkt ongerechtvaardigd te zijn voor inschrijvers die in andere lidstaten zijn gevestigd.
- 53 In casu is er geen reden om aan te nemen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde overheidsopdrachten niet kunnen worden uitgevoerd vanuit de lidstaat waar de inschrijver is gevestigd of een andere lidstaat. De inschrijver dient dan ook zelf, aan de hand van een economische berekening, uit te maken of hij een vestiging wil openen in de lidstaat waar de betrokken opdracht zal worden uitgevoerd.
- 54 Daar komt nog bij dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat wanneer een lidstaat het verrichten van diensten door een in een andere lidstaat gevestigde onderneming afhankelijk stelt van een vestigingsvergunning in eerstgenoemde staat, dit tot gevolg zou hebben dat elk nuttig effect wordt ontnomen aan artikel 56 VWEU, dat juist is bedoeld om de beperkingen op het vrij verrichten van diensten door personen die niet zijn gevestigd in de lidstaat op het grondgebied waarvan de dienst moet worden verricht, op te heffen (zie naar analogie arrest van 10 februari 1982, *Transporoute et travaux*, 76/81, EU:C:1982:49, punt 14).
- 55 Bijgevolg moet artikel 46 van richtlijn 2004/18 aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een aanbestedende dienst bij wijze van kwalitatief selectie criterium van een inschrijver verlangt dat hij een registratie en/of erkenning verkrijgt in de lidstaat van uitvoering van de overheidsopdrachten terwijl hij in zijn lidstaat van vestiging al over een soortgelijke erkenning beschikt.
- 56 In de tweede plaats suggereert de verwijzingsbeslissing niettemin dat de verplichting voor de inschrijvers om in Estland over een registratie of erkenning te beschikken zelfs indien zij in hun lidstaat van vestiging al een soortgelijke erkenning hebben verkregen, voortvloeit uit de levensmiddelenwet, die, gezien de vele verwijzingen daarin naar verordening nr. 852/2004, deze verordening wil concretiseren. In die omstandigheden zou zowel de nationale als de Unieregeling inzake levensmiddelen een speciale wet kunnen vormen en derhalve kunnen afwijken van de aanbestedingsvoorschriften.
- 57 Bijgevolg moet worden nagegaan of de uitlegging die in punt 55 hierboven aan artikel 46 van richtlijn 2004/18 wordt gegeven, niet in strijd is met verordening nr. 852/2004, in welk geval het Hof zou moeten proberen om de tegenstrijdige vereisten van deze verordening en de richtlijn met elkaar in overeenstemming te brengen.

- 58 In dit verband blijkt uit overweging 1 van verordening nr. 852/2004 dat deze stellig tot doel heeft een hoog beschermingsniveau voor het menselijk leven en de volksgezondheid te bereiken, maar ook het vrije verkeer van levensmiddelen in de Unie tot stand wil brengen.
- 59 Deze doelstelling van vrij verkeer van levensmiddelen zou echter in gevaar komen indien exploitanten van levensmiddelenbedrijven zich zouden moeten inschrijven of een exploitatievergunning zouden moeten verkrijgen in elke lidstaat waar zij hun levensmiddelen vervoeren of opslaan.
- 60 Zoals blijkt uit artikel 3 juncto overweging 8 van verordening nr. 852/2004, verkiest de Uniewetgever een geïntegreerde aanpak om de voedselveiligheid te garanderen vanaf de primaire productie tot en met het in de handel brengen en de uitvoer, en verplicht hij daarom alle exploitanten van levensmiddelenbedrijven om er in elk stadium van de voedselketen voor te zorgen dat de voedselveiligheid niet in het gedrang wordt gebracht. Zo ook wordt in artikel 1, lid 1, eerste alinea, onder a), van deze verordening aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid in eerste instantie bij de exploitant van het levensmiddelenbedrijf berust.
- 61 Om de voedselveiligheid in de gehele voedselketen, te beginnen bij de primaire productie, te garanderen, zoals artikel 1, lid 1, eerste alinea, onder b), van die verordening vereist, voorziet artikel 6 ervan in officiële controles, registratie en erkenning van levensmiddelenbedrijven.
- 62 Artikel 6 van verordening nr. 852/2004 sluit evenwel niet uit dat de bevoegdheid om een levensmiddelenbedrijf te registreren of te erkennen, wordt gescheiden van de bevoegdheid om de aldus toegestane activiteit te controleren. In omstandigheden als die in het hoofdgeding moet een in een lidstaat verkregen registratie of erkenning de houder ervan dus in staat stellen om levensmiddelen te distribueren in een andere lidstaat, maar staat het de autoriteiten van die andere lidstaat in dat geval vrij die distributie te controleren en erop toe te zien dat die verordening wordt nageleefd.
- 63 Bijgevolg levert de omstandigheid dat aan een ondernemer een registratie of erkenning is afgegeven door zijn lidstaat van vestiging, in een aanbestedingsprocedure in een andere lidstaat een vermoeden op dat hij geschikt is om in laatstgenoemde lidstaat levensmiddelen te leveren en te distribueren en dus om er de betrokken opdracht uit te voeren.
- 64 Zoals de Commissie in antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof heeft aangegeven, kan een exploitant zich dus beroepen op de registratie of de erkenning van de lidstaat waar het levensmiddelenbedrijf is gelegen van waaruit hij zijn levensmiddelen verzendt. Dat komt omdat de lidstaten alle bedrijven moeten onderwerpen aan officiële controles, procedures moeten toepassen om erop toe te zien dat de controles efficiënt worden uitgevoerd en moeten verzekeren dat de bevoegde autoriteiten van de verschillende lidstaten samenwerken. In een situatie als aan de orde in het hoofdgeding kan een exploitant van een levensmiddelenbedrijf dat in een andere lidstaat dan de Republiek Estland is gelegen en geregistreerd of erkend, derhalve zonder een speciale aanvullende vergunning levensmiddelen leveren in Estland.
- 65 In die omstandigheden moet in navolging van de Commissie worden opgemerkt dat de verplichting om een opslagplaats te hebben op Ests grondgebied, een specifiek vereiste van de aanbestedingsprocedure in het hoofdgeding is, en niet voortvloeit uit verordening nr. 852/2004 zelf.

66 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de eerste en de tweede vraag te worden geantwoord dat de artikelen 2 en 46 van richtlijn 2004/18 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke de aanbestedende dienst in de aankondiging van de opdracht als kwalitatief selectiecriteria van de inschrijvers moet verlangen dat zij reeds bij de indiening van hun inschrijving aantonen te beschikken over de registratie of de erkenning die vereist is volgens de regeling die geldt voor de activiteit waarop de overheidsopdracht in kwestie betrekking heeft en die is afgegeven door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de opdracht zal worden uitgevoerd, zelfs al hebben zij een soortgelijke registratie of erkenning al verkregen in de lidstaat waar zij gevestigd zijn.

Derde vraag

67 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen aldus moet worden uitgelegd dat het kan worden ingeroepen door een aanbestedende dienst die in een aanbestedingsprocedure, om aan de nationale levensmiddelenwetgeving te voldoen, van de inschrijvers heeft verlangd dat zij reeds bij de indiening van hun inschrijving beschikken over een registratie of erkenning die is afgegeven door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de opdracht zal worden uitgevoerd.

68 Blijkens de verwijzingsbeslissing meent het ministerie van Sociale Zaken in het hoofdgeding dat indien hem al schending van de artikelen 2 en 46 van richtlijn 2004/18 zou kunnen worden verweten, deze schending van de Unierechtelijke aanbestedingsvoorschriften volgens het vertrouwensbeginsel zonder gevolgen zou moeten blijven. De inspecteurs van het ministerie van Financiën hebben vóór het financiëlecorrectiebesluit van 30 oktober 2018 immers tot tweemaal toe ingestemd met het aan de inschrijvers gestelde vereiste om bij de indiening van hun inschrijving een exploitatievergunning van de dienst voor diergezondheids- en levensmiddelencontrole over te leggen. Dat vereiste gold voor alle inschrijvers, inclusief die welke in een andere lidstaat dan de Republiek Estland waren gevestigd.

69 Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een justitiabele zich alleen op het vertrouwensbeginsel beroepen indien een nationale bestuurlijke autoriteit bij hem gegronde verwachtingen heeft gewekt door precieze, onvoorwaardelijke en overeenstemmende toezeggingen te doen die uitgaan van bevoegde en betrouwbare bronnen (zie in die zin arresten van 7 augustus 2018, *Ministru kabinets*, C-120/17, EU:C:2018:638, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 5 maart 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, punt 97, en 19 december 2019, *GRDF*, C-236/18, EU:C:2019:1120, punt 46).

70 De unitaire opvatting van de staat, die zowel in het internationaal publiekrecht als in het Unierecht de boventoon voert (zie in die zin arrest van 5 maart 1996, *Brasserie du pêcheur en Factortame*, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 34), sluit voor een nationale autoriteit evenwel principieel de mogelijkheid uit om zich op het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel te beroepen in een geding waar zij in conflict is met een ander onderdeel van de staat.

71 Aldus kan het feit dat het ministerie van Financiën een met het Unierecht strijdige praktijk reeds heeft goedgekeurd, in het hoofdgeding niet worden ingeroepen door het ministerie van Sociale Zaken om deze praktijk te laten voortduren of op zijn minst de reeds ingetreden gevolgen ervan te neutraliseren.

- 72 Op de derde vraag dient dus te worden geantwoord dat het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen aldus moet worden uitgelegd dat het niet kan worden ingeroepen door een aanbestedende dienst die in een aanbestedingsprocedure – om aan de nationale levensmiddelenwetgeving te voldoen – van de inschrijvers heeft verlangd dat zij reeds bij de indiening van hun inschrijving beschikken over een registratie of erkenning die is afgegeven door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de opdracht zal worden uitgevoerd.

Kosten

- 73 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **De artikelen 2 en 46 van richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke de aanbestedende dienst in de aankondiging van de opdracht als kwalitatief selectie criterium van de inschrijvers moet verlangen dat zij reeds bij de indiening van hun inschrijving aantonen te beschikken over de registratie of de erkenning die vereist is volgens de regeling die geldt voor de activiteit waarop de overheidsopdracht in kwestie betrekking heeft en die is afgegeven door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de opdracht zal worden uitgevoerd, zelfs al hebben zij een soortgelijke registratie of erkenning al verkregen in de lidstaat waar zij gevestigd zijn.**
- 2) **Het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen moet aldus worden uitgelegd dat het niet kan worden ingeroepen door een aanbestedende dienst die in een aanbestedingsprocedure – om aan de nationale levensmiddelenwetgeving te voldoen – van de inschrijvers heeft verlangd dat zij reeds bij de indiening van hun inschrijving beschikken over een registratie of erkenning die is afgegeven door de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar de opdracht zal worden uitgevoerd.**

ondertekeningen