Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 3ης Οκτωβρίου 2018 [1]

Υπόθεση C-216/17

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust,
Coopservice Soc. coop. arl
κατά
Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Valcamonica – Sebino (ASST),
Azienda Socio-Sanitaria Territoriale del Garda (ASST),
Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Valcamonica (ASST),
παρισταμένων των:
Markas Srl,
ATI – Zanetti Arturo & C. Srl e in proprio,
Regione Lombardia

[αίτηση του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών – Οδηγία 2004/18 – Συμφωνίες-πλαίσιο – Ρήτρα επεκτάσεως»

1. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) υποβάλλει εκ νέου στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία της οδηγίας 2004/18/ΕΚ [2]. Εν προκειμένω, εκφράζει αμφιβολίες σχετικά με το αν ένας δημόσιος υγειονομικός οργανισμός μπορούσε, ενεργώντας ως αναθέτουσα αρχή το 2015, να προβεί σε απευθείας ανάθεση συμβάσεως για την παροχή ορισμένων υπηρεσιών, σε ανάδοχο εταιρία με την οποία άλλος αντίστοιχος δημόσιος οργανισμός είχε συνάψει νωρίτερα (το 2011) παρόμοια συμφωνία, η οποία χαρακτηρίζεται από το αιτούν δικαστήριο ως συμφωνία-πλαίσιο, κατά την έννοια της ως άνω οδηγίας.

2. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί, επίσης, να διευκρινιστεί, στο ίδιο πλαίσιο, αν είναι απαραίτητο να αναγράφεται στη συμφωνία-πλαίσιο η ποσότητα των παροχών τις οποίες μπορούν να ζητήσουν οι αναθέτουσες αρχές κατά τη σύναψη των συνακόλουθων συμβάσεων και αν, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, οι πληροφορίες αυτές μπορούν να παρέχονται με παραπομπή στο κριτήριο των «συνήθων αναγκών» τους.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

2 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ 2004, L 134, σ. 114).

I. Το νομικό πλαίσιο

Α. Το δίκαιο της Ένωσης. Οδηγία 2004/18

3. Κατά τις αιτιολογικές σκέψεις 11, 15 και 36:

«(11) Θα πρέπει να προβλεφθούν, αφενός, ένας κοινοτικός ορισμός των συμφωνιών-πλαίσιο και, αφετέρου, ειδικοί κανόνες για τις συμφωνίες-πλαίσιο που συνάπτονται για συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας. Βάσει αυτών των κανόνων, όταν μια αναθέτουσα αρχή συνάπτει συμφωνία-πλαίσιο σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας, η οποία αφορά, μεταξύ άλλων, τη δημοσιότητα, τις προθεσμίες και τις προϋποθέσεις υποβολής των προσφορών, μπορεί να συνάπτει κατά τη διάρκεια της συμφωνίας-πλαισίου συμβάσεις βάσει αυτής, είτε εφαρμόζοντας τους όρους που περιλαμβάνονται στη συμφωνία-πλαίσιο είτε, στην περίπτωση που δεν έχουν καθορισθεί όλοι οι όροι εκ των προτέρων στη συμφωνία-πλαίσιο, αφού επαναδιαγωνισθούν τα μέρη της συμφωνίας-πλαισίου για τους μη καθορισθέντες όρους. Ο ανωτέρω διαγωνισμός θα πρέπει να είναι σύμφωνος με ορισμένους κανόνες βάσει των οποίων εξασφαλίζεται η απαιτούμενη ευελιξία και η τήρηση των γενικών αρχών, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Για τους ίδιους λόγους, η μέγιστη διάρκεια των συμφωνιών-πλαίσιο θα πρέπει να είναι περιορισμένη και να μην υπερβαίνει τα τέσσερα έτη, εκτός από τις περιπτώσεις που αυτό δικαιολογείται πλήρως από τις αναθέτουσες αρχές.

[…]

(15) Στα κράτη μέλη έχουν αναπτυχθεί ορισμένες τεχνικές συγκεντρωτικών συστημάτων προμηθειών. Διάφορες αναθέτουσες αρχές είναι επιφορτισμένες με την πραγματοποίηση αγορών ή τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων/συμφωνιών-πλαίσιο που προορίζονται για άλλες αναθέτουσες αρχές. Οι τεχνικές αυτές παρέχουν τη δυνατότητα, λόγω του όγκου των αγοραζόμενων ποσοτήτων, να διευρύνεται ο ανταγωνισμός και να βελτιώνεται η αποτελεσματικότητα των δημόσιων παραγγελιών. Θα πρέπει, επομένως, να προβλεφθεί ένας κοινοτικός ορισμός της κεντρικής αρχής προμηθειών με προορισμό τις αναθέτουσες αρχές. Είναι επίσης σκόπιμο να καθορισθούν οι όροι υπό τους οποίους, τηρουμένης της αρχής της αποφυγής διακρίσεων και της αρχής της ίσης μεταχείρισης, οι αναθέτουσες αρχές που αποκτούν έργα, προϊόντα ή/και υπηρεσίες προσφεύγοντας σε κεντρική αρχή προμηθειών, να μπορεί να θεωρείται ότι έχουν τηρήσει την παρούσα οδηγία.

[…]

(36) Η ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων απαιτεί τη δημοσιότητα σε κοινοτικό επίπεδο των σχετικών προκηρύξεων που συντάσσουν οι αναθέτουσες αρχές των κρατών μελών. Οι πληροφορίες που περιέχονται στις προκηρύξεις αυτές πρέπει να επιτρέπουν στους οικονομικούς φορείς της Κοινότητας να κρίνουν αν οι προτεινόμενες συμβάσεις τους ενδιαφέρουν. Για το σκοπό αυτό, θα πρέπει να λαμβάνουν επαρκώς γνώση του αντικειμένου της προκήρυξης και των όρων που τη συνοδεύουν. […]»

4. Το άρθρο 1, παράγραφος 5, έχει ως εξής:

«Η “συμφωνία-πλαίσιο” είναι μια συμφωνία που συνάπτεται μεταξύ μιας ή περισσοτέρων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσοτέρων οικονομικών φορέων, η οποία αποσκοπεί στον καθορισμό των όρων που διέπουν τις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου, ιδίως όσον αφορά τις τιμές και, ενδεχομένως, τις προβλεπόμενες ποσότητες.»

5. Το άρθρο 2 ορίζει τα εξής:

«Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια.»

6. Το άρθρο 9 ορίζει τα εξής:

«1. Ο υπολογισμός της εκτιμώμενης αξίας μιας δημόσιας σύμβασης βασίζεται στο συνολικό πληρωτέο ποσό, εκτός ΦΠΑ, όπως εκτιμάται από την αναθέτουσα αρχή. Στον υπολογισμό αυτό, λαμβάνεται υπόψη το εκτιμώμενο συνολικό ποσό, συμπεριλαμβανομένων [τυχόν δικαιωμάτων] προαιρέσεως ή τυχόν παρατάσεων της σύμβασης.

[…]

3. Κανένα σχέδιο έργου και κανένα σχέδιο αγοράς για την απόκτηση συγκεκριμένης ποσότητας προμηθειών ή/και υπηρεσιών δεν μπορεί να κατατέμνεται προς αποφυγή της εφαρμογής της παρούσας οδηγίας.

[…]

7. Όταν πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών ή υπηρεσιών οι οποίες έχουν περιοδικό χαρακτήρα ή οι οποίες προβλέπεται να ανανεωθούν μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, λαμβάνεται ως βάση για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης:

α) είτε η συνολική πραγματική αξία των διαδοχικών συμβάσεων του ιδίου τύπου οι οποίες συνήφθησαν κατά το προηγούμενο δωδεκάμηνο ή οικονομικό έτος, αναπροσαρμοσμένη, ει δυνατόν, προκειμένου να ληφθούν υπόψη ενδεχόμενες μεταβολές ως προς τις ποσότητες ή την αξία τους κατά τους δώδεκα μήνες που έπονται της αρχικής σύμβασης.

β) είτε η εκτιμώμενη συνολική αξία των διαδοχικών συμβάσεων που συνήφθησαν κατά το δωδεκάμηνο που έπεται της πρώτης παράδοσης ή κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, εφόσον αυτό υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες.

Η επιλογή της μεθόδου για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας μιας δημόσιας σύμβασης δεν μπορεί να γίνεται με πρόθεση την αποφυγή της εφαρμογής της παρούσας οδηγίας.

[…]

9. Για τις συμφωνίες-πλαίσιο και για τα δυναμικά συστήματα αγορών, η αξία που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη είναι η μέγιστη αξία, υπολογιζόμενη χωρίς ΦΠΑ, του συνόλου των συμβάσεων που προβλέπονται για τη συνολική διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο ή του δυναμικού συστήματος αγορών.»

7. Το άρθρο 32 ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν τη δυνατότητα για τις αναθέτουσες αρχές να συνάπτουν συμφωνίες-πλαίσιο.

2. Για τους σκοπούς της σύναψης μιας συμφωνίας-πλαίσιο, οι αναθέτουσες αρχές ακολουθούν τους διαδικαστικούς κανόνες που ορίζονται στην παρούσα οδηγία σε όλα τα στάδια έως την ανάθεση των συμβάσεων που βασίζονται στην εν λόγω συμφωνία-πλαίσιο. Η επιλογή των συμβαλλομένων στη συμφωνία-πλαίσιο γίνεται κατ' εφαρμογή των κριτηρίων ανάθεσης, τα οποία καθορίζονται σύμφωνα με το άρθρο 53.

Οι συμβάσεις που βασίζονται σε συμφωνία-πλαίσιο συνάπτονται σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στις παραγράφους 3 και 4. Οι διαδικασίες αυτές εφαρμόζονται μόνο μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων που ήταν εξ αρχής συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας-πλαίσιο.

Κατά τη σύναψη των συμβάσεων που βασίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο, τα μέρη δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να επιφέρουν ουσιαστικές τροποποιήσεις στους όρους της συμφωνίας-πλαίσιο, ιδίως στην περίπτωση που αναφέρεται στην παράγραφο 3.

Η διάρκεια μιας συμφωνίας-πλαίσιο δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τέσσερα έτη, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων που δικαιολογούνται δεόντως, ιδίως από το αντικείμενο της συμφωνίας-πλαίσιο.

Οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να προσφεύγουν στις συμφωνίες-πλαίσιο καταχρηστικά ή κατά τρόπο που να εμποδίζει, να περιορίζει ή να νοθεύει τον ανταγωνισμό.

3. Όταν συνάπτεται μια συμφωνία-πλαίσιο με ένα μόνο οικονομικό φορέα, οι συμβάσεις που βασίζονται σ' αυτή τη συμφωνία-πλαίσιο ανατίθενται σύμφωνα με τους όρους που τίθενται στη συμφωνία-πλαίσιο.

Για τη σύναψη των συμβάσεων αυτών, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να διαβουλεύονται γραπτώς με τον φορέα που συμμετέχει στη συμφωνία-πλαίσιο, ζητώντας του, εν ανάγκη, να ολοκληρώσει την προσφορά του.

4. Όταν συνάπτεται μια συμφωνία-πλαίσιο με πλείονες οικονομικούς φορείς, αυτοί πρέπει να είναι τουλάχιστον τρεις, εφόσον υπάρχει επαρκής αριθμός οικονομικών φορέων που πληρούν τα κριτήρια επιλογής ή/και αποδεκτές προσφορές που ανταποκρίνονται στα κριτήρια ανάθεσης.

Η ανάθεση των συμβάσεων που βασίζονται σε συμφωνίες-πλαίσιο οι οποίες έχουν συναφθεί με πλείονες οικονομικούς φορείς, μπορεί να γίνεται:

– είτε με εφαρμογή των όρων που καθορίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο χωρίς νέο διαγωνισμό·

– είτε, όταν δεν έχουν καθορισθεί όλοι οι όροι στη συμφωνία-πλαίσιο, αφού επαναδιαγωνισθούν τα μέρη βάσει των ιδίων όρων, εν ανάγκη διευκρινίζοντας τους όρους αυτούς, και, ενδεχομένως, άλλων όρων που επισημαίνονται στη συγγραφή υποχρεώσεων της συμφωνίας-πλαίσιο, σύμφωνα με την ακόλουθη διαδικασία:

  α) για κάθε σύμβαση που πρόκειται να συναφθεί, οι αναθέτουσες αρχές διαβουλεύονται γραπτώς με τους οικονομικούς φορείς που είναι ικανοί να εκτελέσουν το αντικείμενο της σύμβασης·

  β) οι αναθέτουσες αρχές ορίζουν επαρκή προθεσμία για την υποβολή των προσφορών των σχετικών με κάθε σύμβαση, λαμβανομένων υπόψη παραμέτρων, όπως η πολυπλοκότητα του αντικειμένου της σύμβασης και ο απαραίτητος χρόνος για τη διαβίβαση των προσφορών·

  γ) οι προσφορές υποβάλλονται γραπτώς και το περιεχόμενό τους πρέπει να παραμένει εμπιστευτικό έως την εκπνοή της προβλεπόμενης προθεσμίας απάντησης·

  δ) οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν κάθε σύμβαση στον προσφέροντα που υπέβαλε την καλύτερη προσφορά βάσει των κριτηρίων ανάθεσης που έχουν καθορισθεί στη συγγραφή υποχρεώσεων της συμφωνίας-πλαίσιο.»

8. Το άρθρο 35 διαλαμβάνει τα εξής:

«[…]

2. Οι αναθέτουσες αρχές που επιθυμούν να συνάψουν δημόσια σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο προσφεύγοντας σε διαδικασία ανοικτή, κλειστή ή, υπό τους προβλεπόμενους στο άρθρο 30 όρους, σε διαδικασία διαπραγμάτευσης με δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, ή, υπό τους προβλεπόμενους στο άρθρο 29 όρους, σε ανταγωνιστικό διάλογο, γνωστοποιούν την πρόθεσή τους μέσω προκήρυξης διαγωνισμού.

[…]

4. Οι αναθέτουσες αρχές που έχουν συνάψει μια δημόσια σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο, αποστέλλουν προκήρυξη με τα αποτελέσματα της διαδικασίας σύναψης το αργότερο 48 ημέρες μετά τη σύναψη της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο.

Στην περίπτωση συμφωνιών-πλαίσιο που έχουν συναφθεί σύμφωνα με το άρθρο 32, οι αναθέτουσες αρχές απαλλάσσονται από την αποστολή προκήρυξης με τα αποτελέσματα της σύναψης κάθε σύμβασης που βασίζεται στη συμφωνία-πλαίσιο.

[…]»

9. Κατά το άρθρο 36, παράγραφος 1:

«Οι προκηρύξεις περιλαμβάνουν τις πληροφορίες που αναφέρονται στο παράρτημα VII Α και, ενδεχομένως, κάθε επί πλέον πληροφορία που κρίνεται χρήσιμη από την αναθέτουσα αρχή, χρησιμοποιώντας τα τυποποιημένα έντυπα που εγκρίνονται από την Επιτροπή σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 77 παράγραφος 2, διαδικασία.»

10. Το παράρτημα VII Α ρυθμίζει τις «Πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνονται στις προκηρύξεις δημοσίων συμβάσεων» και προβλέπει τα εξής:

«[…]

Προκήρυξη διαγωνισμού

[…]

3. […]

γ) Διευκρίνιση, ενδεχομένως, εάν πρόκειται για συμφωνία-πλαίσιο,

[…]

6. […]

γ) Δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών:

– κατηγορία και περιγραφή της υπηρεσίας· αριθμός(-οί) αναφοράς της ονοματολογίας· ποσότητα των υπηρεσιών που θα παρασχεθούν· να αναφέρονται ιδίως τα οποιαδήποτε δικαιώματα προαιρέσεως για συμπληρωματικές αγορές και, εάν είναι γνωστό, το προσωρινό χρονοδιάγραμμα για την άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων, καθώς και ο αριθμός τυχόν παρατάσεων· σε περίπτωση επαναλαμβανόμενων ή ανανεώσιμων συμβάσεων εντός δεδομένης περιόδου, να αναφέρεται, εάν είναι γνωστό, το χρονοδιάγραμμα των επόμενων δημόσιων συμβάσεων για τις προβλεπόμενες αγορές υπηρεσιών.

Στην περίπτωση συμφωνιών-πλαίσιο, να αναφέρεται επίσης η προβλεπόμενη διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο, η συνολική εκτιμώμενη αξία των εργασιών για όλη τη διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο καθώς και, στο μέτρο του δυνατού, η αξία και η συχνότητα των συμβάσεων που θα συναφθούν.

[…]

18. Για τις συμφωνίες-πλαίσιο: αριθμός, ενδεχομένως, μέγιστος προβλεπόμενος αριθμός των οικονομικών φορέων που θα συμμετάσχουν, προβλεπόμενη διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο, με διευκρίνιση, ενδεχομένως, των λόγων που δικαιολογούν διάρκεια ανώτερη των τεσσάρων ετών.

[…]»

Β. Η εθνική νομοθεσία

11. Το νομοθετικό διάταγμα 163, της 12ης Απριλίου 2006[3], το οποίο ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών, μετέφερε στην ιταλική έννομη τάξη την οδηγία 2004/18. Στο άρθρο 3, παράγραφος 13, του ως άνω διατάγματος ορίζεται η έννοια της «συμβάσεως-πλαίσιο» με τη διατύπωση του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2004/18.

12. Το άρθρο 59 του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος αναπαράγει τις διατάξεις του άρθρου 32 της οδηγίας 2004/18, με εξαίρεση τη διάταξη που προβλέπει ότι η διάρκεια μιας συμφωνίας-πλαισίου δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τέσσερα έτη, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων. Επίσης, δεν απαγορεύει ρητά στις αναθέτουσες αρχές να επικαλούνται τις συμφωνίες-πλαίσιο καταχρηστικά ή κατά τρόπο που να εμποδίζει, να περιορίζει ή να νοθεύει τον ανταγωνισμό.

13. Το άρθρο 1, παράγραφος 449, τελευταία περίοδος, του νόμου 296, της 27ης Δεκεμβρίου 2006[4], επιβάλλει στους οργανισμούς της Servizio Sanitario Nazionale (εθνικής υγειονομικής υπηρεσίας, στο εξής: SSN) την υποχρέωση να προμηθεύονται μέσω κεντρικής αρχής προμηθειών.

14. Το άρθρο 1, παράγραφος 12, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 95, της 6ης Ιουλίου 2012[5], επιτρέπει, χωρίς να κινηθεί νέα διαδικασία διαγωνισμού και κατ' οικονομίαν, τη μεταγενέστερη βελτίωση των όρων της συμβάσεως που είχαν προβλεφθεί στον αρχικό διαγωνισμό.

15. Το άρθρο 15, παράγραφος 13, στοιχείο b, της πράξεως νομοθετικού περιεχομένου 95 του 2012 προβλέπει την περίπτωση καταγγελίας της συμβάσεως παροχής αγαθών ή υπηρεσιών η οποία έχει καταστεί υπερβολικά επαχθής, καθώς και τη χωρίς νέο διαγωνισμό σύναψη νέας συμβάσεως, της οποίας οι όροι καθορίζονται βάσει ισχύουσας συμβάσεως που έχει συναφθεί με άλλες υπηρεσίες.

II. Τα πραγματικά περιστατικά

16. Οι aziende socio sanitarie territoriali (τοπικές υγειονομικές υπηρεσίες· στο εξής: ASST) είναι δημόσιοι οργανισμοί των κατά τόπους περιφερειών οι οποίοι διασφαλίζουν την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες στο πλαίσιο της SSN. Η ιδιότητά τους ως αναθετουσών αρχών κατά την έννοια της οδηγίας 2004/18 δεν αμφισβητείται εν προκειμένω.

3 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (GURI αριθ. 100, της 2ας Μαΐου 2006).

4 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (GURI αριθ. 299, της 27ης Δεκεμβρίου 2006).

5 Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini (GURI αριθ. 156, της 6ης Ιουλίου 2012), που κατέστη στη συνέχεια νόμος 135, της 7ης Αυγούστου 2012 (GURI αριθ. 189, της 14ης Αυγούστου 2012).

17. Για λόγους δημοσιονομικής ισορροπίας και ως μέτρο περιορισμού των δαπανών, ο Ιταλός νομοθέτης επέβαλε στους οργανισμούς της SSN, πλην πολύ περιορισμένων εξαιρέσεων, την υποχρεωτική απόκτηση αγαθών και υπηρεσιών συλλογικά μέσω μιας κεντρικής αρχής αγορών.

18. Στο πλαίσιο αυτό, με την απόφαση 828, της 4ης Νοεμβρίου 2011, η ASST di Desenzano del Garda –την οποία στη συνέχεια υποκατέστησε η ASST del Garda– ανέθεσε με κλειστή διαδικασία, σε κοινοπραξία αποτελούμενη από τις εταιρίες Markas Srl και Zanetti Arturo & C. Srl, τις υπηρεσίες περιβαλλοντικής εξυγιάνσεως, καθώς και συλλογής και διαθέσεως αποβλήτων[6]. Η διάρκεια της συμβάσεως ήταν 108 μήνες, από 1ης Δεκεμβρίου 2011.

19. Στη συγγραφή υποχρεώσεων της εν λόγω συμβάσεως, η ASST di Desenzano del Garda εισήγαγε ρήτρα επιγραφόμενη «Επέκταση της συμβάσεως»[7], δυνάμει της οποίας προβλεπόταν η «διαδοχική προσχώρηση» ορισμένων ASST που είχαν προηγουμένως συνάψει συμφωνία[8] για τη συλλογική προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών.

20. Στην εν λόγω ρήτρα, η οποία περιλαμβάνεται στο σημείο 2.5 της ειδικής συγγραφής υποχρεώσεων (παράρτημα 3), διευκρινίζονται τα εξής:

– «Στους φορείς που κηρύχθηκαν ανάδοχοι μπορεί να ζητηθεί να επεκτείνουν τη δημόσια σύμβαση σε μία ή περισσότερες μονάδες» οι οποίες αναφέρονται στο τέλος της εν λόγω ρήτρας.

– Η διάρκεια της επεκτάσεως θα είναι ίση με το υπολειπόμενο διάστημα της συμβατικής περιόδου την οποία αφορούσε ο διαγωνισμός.

– Σε κάθε ASST επιτρέπεται, κατά τη διάρκεια της συμβατικής περιόδου, μία μόνον προσχώρηση «υπό τους ίδιους όρους με την αρχική ανάθεση».

– Ο ανάδοχος, εντούτοις, δεν υποχρεούται να δεχθεί την αίτηση επεκτάσεως. Εάν τη δεχθεί, δημιουργείται «αυτοτελής συμβατική σχέση», χωριστή από αυτήν που υπήρξε το αντικείμενο της αναθέσεως.

21. Η σύμβαση προσδιορίζει ονομαστικώς δεκαοκτώ «aziende ospedaliere/sanitarie» (νοσοκομειακές μονάδες και υγειονομικές υπηρεσίες) οι οποίες θα μπορούσαν να αξιοποιήσουν τη ρήτρα επεκτάσεως. Μεταξύ αυτών κατονομάζεται η Azienda Sanitaria Locale della Valcamonica – Sebino [ήδη μετονομασθείσα σε Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Valcamonica (ASST)], καθής στη διαφορά της κύριας δίκης.

22. Με την απόφαση 1158, της 30ής Δεκεμβρίου 2015, η ASST della Valcamonica αξιοποίησε την προβλεπόμενη στην ως άνω ρήτρα δυνατότητα προσχωρήσεως, για τη χρονική περίοδο από 1ης Φεβρουαρίου 2016 έως 15 Φεβρουαρίου 2021. Στο πλαίσιο αυτό συνήψε, για το εν λόγω διάστημα, σύμβαση παροχής υπηρεσιών εξυγιάνσεως με τη Markas, χωρίς να προκηρύξει νέο διαγωνισμό πέραν του αρχικώς προκηρυχθέντος από την ASST di Desenzano del Garda.

6 Το κριτήριο αναθέσεως ήταν η «πλέον συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως προσφορά».

7 Στη ρήτρα αναφερόταν ότι βάση της αποτελεί η συμφωνία για «τη θέσπιση μηχανισμών συγκεντρώσεως των προμηθειών», κατ' εφαρμογήν των αρχών που διατυπώνονται στο Υγειονομικό Σχέδιο της Περιφέρειας της Λομβαρδίας για το 2002-2004 «για την προώθηση των μηχανισμών συγκεντρώσεως των προμηθειών από τους οργανισμούς του SSN», καθώς και στις σχετικές αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου Λομβαρδίας. Επιπλέον, η ρήτρα παρέπεμπε, χωρίς να τις παραθέτει, σε μεταγενέστερες αποφάσεις του περιφερειακού συμβουλίου, οι οποίες «δίνουν έμφαση στους διαγωνισμούς που οργανώνονται από τις υπηρεσίες αυτές και είναι ανοικτοί σε διαδοχικές προσχωρήσεις».

8 Η ASST del Garda και η ASST della Valcamonica, μεταξύ άλλων, συναποτελούσαν την επονομαζόμενη κοινοπραξία AIPEL (Δυτικής Λομβαρδίας), η οποία είχε συσταθεί δυνάμει συμφωνίας με τίτλο «Accordo interaziendale tra le aziende ospedaliere e le aziende sanitarie locali (AIPEL) […] per la disciplina delle forme aggregate riguardanti la fornitura di beni e l'appalto di servizi».

23. Κατά της ως άνω αποφάσεως ασκήθηκαν δύο προσφυγές ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (διοικητικού πρωτοδικείου της Περιφέρειας της Λομβαρδίας, Ιταλία), από την έως τότε πάροχο της σχετικής υπηρεσίας Coopservice Soc. coop. arl (στο εξής: Coopservice) και από την Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (εθνική αρχή προστασίας του ανταγωνισμού και της αγοράς – Antitrust· στο εξής: AGCM), αντίστοιχα.

24. Το πρωτοδικείο απέρριψε αμφότερες τις προσφυγές και οι προσφεύγοντες άσκησαν αναίρεση ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας), το οποίο υποβάλλει τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα.

III. Υποβαλλόμενα προδικαστικά ερωτήματα

25. Το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε τα εξής ερωτήματα:

«1) Πρέπει τα άρθρα [1] [9], παράγραφος 5, και 32 της οδηγίας 2004/18 [...] και το άρθρο 33 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ [10] να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι επιτρέπουν τη σύναψη συμφωνίας-πλαισίου στην οποία:

– η αναθέτουσα αρχή ενεργεί για λογαριασμό της και για άλλες αναθέτουσες αρχές που προσδιορίζονται ειδικά, οι οποίες όμως δεν μετέχουν ευθέως στη συμφωνία-πλαίσιο υπογράφοντάς την·

– δεν καθορίζεται η ποσότητα των παροχών που οι αναθέτουσες αρχές που δεν υπέγραψαν τη συμφωνία-πλαίσιο θα μπορούν να ζητήσουν κατά την από αυτές σύναψη των συνακόλουθων συμφωνιών που προβλέπονται από τη συμφωνία-πλαίσιο;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα 1,

πρέπει τα άρθρα [1] [11], παράγραφος 5, και 32 της οδηγίας 2004/18 [...] και το άρθρο 33 της οδηγίας 2014/24 [...] να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι επιτρέπουν τη σύναψη συμφωνίας-πλαισίου στην οποία:

– η αναθέτουσα αρχή ενεργεί για λογαριασμό της και για άλλες αναθέτουσες αρχές που προσδιορίζονται ειδικά, οι οποίες όμως δεν μετέχουν ευθέως στη συμφωνία-πλαίσιο υπογράφοντάς την·

– η ποσότητα των παροχών που οι αναθέτουσες αρχές που δεν υπέγραψαν τη συμφωνία-πλαίσιο θα μπορούν να ζητήσουν κατά την από αυτές σύναψη των συνακόλουθων συμφωνιών που προβλέπονται από τη συμφωνία-πλαίσιο καθορίζεται μέσω παραπομπής στις συνήθεις ανάγκες τους;»

IV. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και σύνοψη των ισχυρισμών των διαδίκων

26. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως περιήλθε στο Δικαστήριο στις 24 Απριλίου 2017. Εκτός από την Επιτροπή, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Coopservice και η Markas, καθώς και η Αυστριακή, η Τσεχική, η Φινλανδική και η Ιταλική Κυβέρνηση.

9 Εκ παραδρομής, ασφαλώς, η διάταξη περί παραπομπής αναφέρεται στο άρθρο 2.

10 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβα'σεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65).

11 Βλ. υποσημείωση 9.

27. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 12ης Ιουλίου 2018, παρέστησαν η Markas, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

28. Η Coopservice επισημαίνει, κατ' αρχάς, ότι το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) ακύρωσε την επίδικη ρήτρα επεκτάσεως κατόπιν προσφυγής που ασκήθηκε στο πλαίσιο άλλης αναθέσεως που πραγματοποιήθηκε δυνάμει της ρήτρας αυτής (από την ASST Carlo Poma).

29. Όπως υποστηρίζει η Coopservice, το προδικαστικό ερώτημα υποβάλλεται απαραδέκτως, διότι: α) η διάρκεια της προβαλλόμενης συμφωνίας-πλαισίου υπερβαίνει αναιτιολόγητα το προβλεπόμενο στο άρθρο 32 της οδηγίας 2004/18 όριο των τεσσάρων ετών· β) η επίδικη ρήτρα έχει ήδη ακυρωθεί από το αιτούν δικαστήριο· και γ) δεν πληρούνται οι λοιπές νόμιμες προϋποθέσεις για τον χαρακτηρισμό ως συμφωνίας-πλαισίου μιας διαδικασίας αναθέσεως όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης.

30. Επικουρικώς, η Coopservice προτείνει να δοθεί αρνητική απάντηση στα δύο υποβαλλόμενα ερωτήματα, επειδή, κατά την άποψή της, δεν προσδιορίζεται η ποσότητα των παροχών, αφενός, και δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις για να στοιχειοθετηθεί η ύπαρξη συμφωνίας-πλαισίου, αφετέρου.

31. Η Markas αμφισβητεί το λυσιτελές του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, υποστηρίζοντας ότι είναι ανακριβές το επιχείρημα ότι οι ASST που προσχώρησαν στη ρήτρα επεκτάσεως δεν συμμετείχαν στο στάδιο συνάψεως της συμφωνίας-πλαισίου. Ισχυρίζεται, δε, ότι η εν λόγω σύμβαση-πλαίσιο ήταν αποτέλεσμα εξ αρχής συντονισμένης δράσης.

32. Εν πάση περιπτώσει, η Markas υποστηρίζει ότι στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Η ανάθεση βάσει ρήτρας επεκτάσεως αποτελεί μια μορφή συμβάσεως μέσω μεταγενέστερης ομαδοποιήσεως, η οποία παρουσιάζει πολλές ομοιότητες με τη σύμβαση με κεντρική αρχή αγορών. Αμφότερες αποτελούν διαδικασίες χρονοβόρες, με ένα στάδιο επιλογής του συμβαλλόμενου μέρους από έναν μόνο αναθέτοντα φορέα, ο οποίος ενεργεί ως (δυνητικά) ευρύτερη αναθέτουσα αρχή, και ένα μεταγενέστερο στάδιο προσχωρήσεως, στο οποίο έχουν πρόσβαση και άλλοι φορείς. Η μόνη διαφορά, η οποία κατά τη Markas δεν είναι κρίσιμη εν προκειμένω, έγκειται στο ότι η κεντρική αρχή αγορών ενεργεί αποκλειστικά με την ιδιότητά της αυτή, χωρίς να χρησιμοποιεί η ίδια τις υπηρεσίες που αποκτώνται μέσω της συμβάσεως-πλαισίου.

33. Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, η Markas ισχυρίζεται ότι δεν απαιτείται εκ των προτέρων ακριβής καθορισμός των ποσοτήτων, οι οποίες μπορούν να διαφοροποιούνται αναλόγως των συγκεκριμένων αναγκών των φορέων για τους οποίους πρόκειται. Εν προκειμένω, αρκεί να προσδιοριστεί από την ASST del Garda η αξία της συμβάσεως που προορίζεται για την κάλυψη των αναγκών της, χωρίς να απαιτείται προσδιορισμός της αξίας τυχόν μεταγενέστερων προσχωρήσεων.

34. Η Ιταλική Κυβέρνηση, η οποία αμφισβητεί ότι πρόκειται εν προκειμένω για σύμβαση-πλαίσιο κατά την έννοια του άρθρου 32 της οδηγίας 2004/18, υποστηρίζει ότι το προδικαστικό ερώτημα πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτο. Επικουρικώς, υποστηρίζει ότι πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, δεδομένου ότι δεν συνάδει με τον συμβατικό τύπο της συμφωνίας-πλαισίου η απουσία των στοιχείων που οδηγούν στον καθορισμό του αντικειμένου των μεταγενέστερων παροχών (ήτοι, των παροχών που θα μπορούσαν να προκύψουν από τη σύναψη συνακόλουθων συμβάσεων υλοποιήσεως).

35. Αρνητική απάντηση προσήκει, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, και στο δεύτερο ερώτημα. Κατά την άποψή της, η οποία συμπίπτει με την άποψη της Αυστριακής και της Τσεχικής Κυβερνήσεως, η γενική αναφορά στις «ανάγκες» των αναθετουσών αρχών δεν είναι επαρκής, καθώς πρόκειται για έννοια αόριστη και εξελισσόμενη, η οποία συνδέεται με το χρονικό πλαίσιο αναφοράς.

36. Η Αυστριακή Κυβέρνηση προτείνει την από κοινού εξέταση των δύο προδικαστικών ερωτημάτων. Κατά την άποψή της, δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις των οδηγιών 2004/18 και 2014/24, ώστε να μπορεί να γίνει λόγος για συμφωνία-πλαίσιο. Ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι υφίσταται τέτοια συμφωνία, κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης, η πρακτική που ακολουθήθηκε εν προκειμένω παραμένει, σε κάθε περίπτωση, παράνομη.

37. Η παρανομία απορρέει, αφενός, από το γεγονός ότι τα μέρη δεν ήταν προσδιορισμένα εξ αρχής, όπως επιτάσσουν οι ως άνω οδηγίες. Στον βαθμό που ο υποβάλλων την προσφορά μπορεί να αρνηθεί την προσχώρηση άλλων αναθετουσών αρχών, δεν υπάρχει αμφοτεροβαρής συμβατική σχέση με όλους τους φορείς που αντλούν οφέλη από τη ρήτρα επεκτάσεως. Αφετέρου, η μέθοδος που επέλεξαν η ASST del Garda και οι ASST που έκαναν χρήση αυτής της ρήτρας καθιστά άνευ αντικειμένου τις διατάξεις περί υπολογισμού της εκτιμώμενης αξίας των συμβάσεων και των συμφωνιών-πλαισίων.

38. Η Τσεχική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε συμφωνία-πλαίσιο στην οποία δεν είναι εξ αρχής συμβαλλόμενα μέρη οι αναθέτουσες αρχές που αντλούν όφελος από αυτήν δυνάμει ρήτρας επεκτάσεως όπως η επίδικη. Εξάλλου, το αντικείμενο της παροχής πρέπει οπωσδήποτε να προσδιορίζεται, τουλάχιστον σε γενικές γραμμές, ήδη κατά τη διαδικασία που οδήγησε στη σύναψη της συμφωνίας-πλαισίου. Μόνον τότε θα παρέχεται στους εν δυνάμει υποψηφίους η δυνατότητα να εκτιμήσουν εάν τους ενδιαφέρει η σύμβαση και καθίσταται δυνατός ο προσδιορισμός της εκτιμώμενης αξίας της συμβάσεως, η οποία εξαρτάται από τη μέγιστη εκτιμώμενη αξία του συνόλου των συμβάσεων που θα συναφθούν κατά τη συνολική διάρκεια της συμφωνίας-πλαισίου.

39. Η Φινλανδική Κυβέρνηση υπογραμμίζει, όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, ότι, σύμφωνα με την οδηγία 2004/18, επιτρέπεται η σύναψη συμφωνίας-πλαισίου δυνάμει της οποίας η αναθέτουσα αρχή: α) ενεργεί εξ ιδίου ονόματος και για λογαριασμό άλλων αναθετουσών αρχών οι οποίες προσδιορίζονται μεν ειδικώς, αλλά δεν μετέχουν ευθέως ως συμβαλλόμενα μέρη στην εν λόγω συμφωνία-πλαίσιο, και β) δεν προσδιορίζεται η ποσότητα των παροχών τις οποίες μπορούν να ζητήσουν οι αναθέτουσες αρχές που δεν υπέγραψαν τη συμφωνία-πλαίσιο, κατά τη σύναψη των συνακόλουθων συμβάσεων οι οποίες προβλέπονται σε αυτήν. Ωστόσο, η συνολική διάρκεια της συμφωνίας-πλαισίου πρέπει να έχει προσδιοριστεί σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας και οι διάφορες συνακόλουθες συμβάσεις δεν πρέπει, στο σύνολό τους, να υπερβαίνουν το σχετικό ποσό.

40. Όσον αφορά το δεύτερο ερώτημα, η Φινλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, σε πολλές περιπτώσεις, είναι εφικτός ο καθορισμός ορισμένης ποσότητας προμηθειών και υπηρεσιών σε σχέση με τις συνήθεις ανάγκες των αναθετουσών αρχών. Αρκεί η αναθέτουσα αρχή να λαμβάνει ως βάση αναφοράς τον όγκο των προμηθειών των προηγούμενων ετών, ο οποίος θα διορθώνεται, εάν χρειαστεί, βάσει εκτιμήσεως για πιθανή διαφοροποίησή του. Οι εν λόγω πληροφορίες πρέπει να περιλαμβάνονται στον φάκελο του διαγωνισμού, καθώς, σε διαφορετική περίπτωση, θα ευνοούνταν οι παλαιότεροι ανάδοχοι. Σε περίπτωση που τα παραπάνω δεν ισχύουν, η Φινλανδική Κυβέρνηση φρονεί ότι πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα.

41. Η Επιτροπή, αφού επισήμανε ότι η οδηγία 2014/24 δεν εφαρμόζεται ratione temporis, επισημαίνει επίσης ότι η διάρκεια της επίδικης συμφωνίας-πλαισίου υπερβαίνει τα τέσσερα έτη που προβλέπει η οδηγία 2004/18. Δεδομένου ότι τα ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο δεν αφορούν το εν λόγω ζήτημα και δεν είναι δυνατόν να εξακριβωθεί αν το ζήτημα αυτό συζητήθηκε στο πλαίσιο της κύριας δίκης, η Επιτροπή δεν προβάλλει τυπικώς το απαράδεκτο του προδικαστικού ερωτήματος.

42. Όσον αφορά την ουσία, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 32, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2004/18 δεν απαιτεί την υπογραφή της συμφωνίας-πλαισίου από τις αναθέτουσες αρχές που ήταν «εξ αρχής» συμβαλλόμενα μέρη αυτής. Αρκεί να αναφέρεται στη συμφωνία-πλαίσιο το ενδεχόμενο να κάνουν χρήση των δυνατοτήτων που αυτή παρέχει από της ημερομηνίας συνάψεώς της, με απλή ρητή σχετική μνεία στα έγγραφα του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων.

43. Όσον αφορά την ποσότητα των παροχών, η Επιτροπή φρονεί ότι ο όρος «ενδεχομένως» (άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2004/18) δεν υπονοεί ότι πρόκειται για προαιρετική ένδειξη. Ο εν λόγω όρος έχει την έννοια ότι, όσον αφορά ορισμένες συνακόλουθες συμβάσεις, ο προσδιορισμός των προβλεπόμενων ποσοτήτων είναι ενδεχομένως αδύνατος, όπως στην περίπτωση προμήθειας ανταλλακτικών για οχήματα που χρησιμοποιούνται για τις δημοτικές συγκοινωνίες. Τούτο δεν συμβαίνει σε περιπτώσεις υπηρεσιών όπως η επίμαχη εν προκειμένω, στην οποία πρέπει η συνολική ποσότητα της παροχής να αναφέρεται ρητά στη συμφωνία-πλαίσιο ή στη συγγραφή υποχρεώσεων, ακόμη και όταν δεν είναι δυνατόν να προσδιοριστεί η αξία καθεμιάς από τις συνακόλουθες συμβάσεις. Ως εκ τούτου, οι «συνήθεις ανάγκες» θα μπορούσαν να αποτελέσουν αποδεκτό κριτήριο, εφόσον προσδιορίζονται κατά τρόπο αρκούντως σαφή, ακριβή και διαφανή.

V. Ανάλυση

Α. Εισαγωγικές παρατηρήσεις: η κρίσιμη οδηγία όσον αφορά το προδικαστικό ερώτημα

44. Μολονότι τα υποβληθέντα ερωτήματα αναφέρονται τόσο στην οδηγία 2004/18 όσο και στην οδηγία 2014/24, συντάσσομαι με την Επιτροπή ως προς το ότι παρέλκει, εν προκειμένω, η ερμηνεία της οδηγίας 2014/24, καθώς δεν χωρεί εφαρμογή της ratione temporis, και πρέπει να ερμηνευθεί μόνον η οδηγία 2004/18.

45. Πράγματι, σύμφωνα με τα στοιχεία της διατάξεως περί παραπομπής, τόσο η αρχική ανάθεση της συμβάσεως (απόφαση της 4ης Νοεμβρίου 2011) όσο και η προσχώρηση σε αυτήν (απόφαση της 30ής Δεκεμβρίου 2015) έλαβαν χώρα προτού παρέλθει η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας 2014/24 στην ιταλική έννομη τάξη, ήτοι, πριν τη 18η Απριλίου 2016.

Β. Επί του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος

46. Μεταξύ άλλων λόγων που προβάλλει προς στήριξη του απαραδέκτου του προδικαστικού ερωτήματος, η Coopservice επικαλείται το γεγονός ότι η διάρκεια της αρχικής σύμβασεως υπερβαίνει το όριο των τεσσάρων ετών που προβλέπεται στο άρθρο 32, παράγραφος 2, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 2004/18[12], γεγονός που αποκλείει τον χαρακτηρισμό της ως «συμφωνίας-πλαισίου» κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας. Η Επιτροπή, μολονότι δεν προτείνει επισήμως το απαράδεκτο του προδικαστικού ερωτήματος, εφιστά την προσοχή και σε αυτό το ζήτημα.

47. Όταν κλήθηκε από το Δικαστήριο να διευκρινίσει τους λόγους για τους οποίους, μολονότι συνήφθη για εννέα χρόνια, η εν λόγω σύμβαση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως συμφωνία-πλαίσιο, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2004/18, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) επισημαίνει ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη δεν προέβαλαν τη διάρκεια της συμβάσεως ως πιθανό λόγο ακυρώσεως. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, σύμφωνα με την αρχή της ελεύθερης διαθέσεως του αντικειμένου της δίκης, επί της οποίας ερείδεται η δικαιοδοσία του, δεν θα μπορούσε να εξετάσει το ζήτημα της διάρκειας ούτε αυτεπαγγέλτως, καθώς δεν πρόκειται για παρατυπία τόσο σοβαρή ώστε να επισύρει την ακυρότητα της συμφωνίας[13]. Κατά το αιτούν δικαστήριο, το γεγονός ότι το άρθρο 32 της οδηγίας 2004/18 προβλέπει, κατ' εξαίρεση, διάρκεια μεγαλύτερη από τέσσερα έτη, αποδεικνύει ότι η μη τήρηση του μέγιστου ορίου διάρκειας δεν συνιστά ελάττωμα που επισύρει την ακύρωση της συμφωνίας[14].

12 «Η διάρκεια μιας συμφωνίας-πλαίσιο δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τέσσερα έτη, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων που δικαιολογούνται δεόντως, ιδίως από το αντικείμενο της συμφωνίας-πλαίσιο».

13 Σημείο 27 της διατάξεως της 20ής Φεβρουαρίου 2018, την οποίαν εξέδωσε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) ως απάντηση στην πρόσκληση του Δικαστηρίου.

14 Όπ.π., σημείο 28.

48. Εν πάση περιπτώσει, το αιτούν δικαστήριο υποστηρίζει ότι, «λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της, που είναι η διασφάλιση της ορθής λειτουργίας διαφόρων νοσοκομείων, η επίδικη συμφωνία θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εμπίπτει στην εν λόγω εξαίρεση» [15].

49. Κατά πάγια νομολογία, η άρνηση του Δικαστηρίου να αποφανθεί επί προδικαστικού ερωτήματος είναι δυνατή μόνον εάν προκύπτει προδήλως ότι η αιτούμενη ερμηνεία κανόνα του δικαίου της Ένωσης ουδεμία σχέση έχει με το υποστατό ή το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης, όταν το ζήτημα είναι υποθετικής φύσεως ή, επίσης, όταν το Δικαστήριο δεν διαθέτει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία τα οποία είναι αναγκαία προκειμένου να είναι σε θέση να δώσει χρήσιμη απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα [16].

50. Πράγματι, τόσο η ένσταση της Coopservice σχετικά με τη διάρκεια της αρχικής συμβάσεως όσο και ο ισχυρισμός ότι δεν πληρούνται οι απαιτούμενες προϋποθέσεις για να χαρακτηριστεί αυτή ως «συμφωνία-πλαίσιο» –κάτι το οποίο υπογράμμισαν, επίσης, η Αυστριακή και η Ιταλική Κυβέρνηση– αμφισβητούν την κρίση του αιτούντος δικαστηρίου όσον αφορά τον εν λόγω χαρακτηρισμό.

51. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) δεν υπέβαλε στο Δικαστήριο ερώτημα σχετικά με τη νομική φύση της συμβάσεως που συνήφθη το 2011. Μάλιστα, λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι πρόκειται για συμφωνία-πλαίσιο, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2004/18, εκφράζει αμφιβολίες αποκλειστικά και μόνον ως προς το αν μπορούσε, κατ' εφαρμογήν της εν λόγω οδηγίας, να συναφθεί υπό τις περιστάσεις υπό τις οποίες συνήφθη (ήτοι, χωρίς την υπογραφή όλων των αναθετουσών αρχών και χωρίς να ορίζεται επακριβώς η ποσότητα των παροχών που θα μπορούσαν να ζητήσουν μεταγενέστερα οι φορείς που δεν την υπέγραψαν).

52. Συμφωνώ με την Επιτροπή ότι η απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να περιοριστεί στα δύο αυτά συγκεκριμένα ερωτήματα και ότι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο, το οποίο έχει επιληφθεί της διαφοράς και είναι ο βασικός ερμηνευτής του εφαρμοστέου δικαίου, να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της υποθέσεως, εάν η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως είναι αναγκαία και εάν τα προδικαστικά ερωτήματα που υποβάλλει στο Δικαστήριο υποβάλλονται λυσιτελώς [17].

53. Εν προκειμένω, τα εν λόγω ερωτήματα στηρίζονται στην παραδοχή ότι υφίσταται, κατ' αρχήν, συμφωνία-πλαίσιο κατά την έννοια της οδηγίας 2004/18. Την ερμηνεία αυτή δίδει σαφώς, βάσει των περιστάσεων της διαφοράς, το αιτούν δικαστήριο.

54. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι η εν λόγω παραδοχή ενδέχεται να ανατραπεί κατά τη διάρκεια της κύριας δίκης, εάν το αιτούν δικαστήριο κρίνει εν τέλει, αφού προηγηθεί σχετική συζήτηση κατόπιν αιτήματος των μερών ή και μετά την αυτεπάγγελτη επανεξέταση της αρχικής του κρίσεως [18], ότι η επίμαχη συμφωνία δημιουργεί προβλήματα συμμορφώσεως προς την οδηγία 2004/18, πέραν εκείνων που οδήγησαν στην υποβολή της παρούσας αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

15 Όπ.π.

16 Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Ιουνίου 2015, Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψεις 24 και 25), της 4ης Μαΐου 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, σκέψεις 15 και 16), της 5ης Ιουλίου 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, σκέψη 19), της 15ης Νοεμβρίου 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, σκέψη 54), και της 28ης Μαρτίου 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, σκέψεις 50 και 155).

17 Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 26ης Ιουνίου 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone κ.λπ. (C-305/05, EU:C:2007:383, σκέψη 18).

18 Η τελευταία περίπτωση φαίνεται να αποκλείεται βάσει της διατάξεως της 20ής Φεβρουαρίου 2018. Εντούτοις, θα αρκούσε η εκ μέρους του Δικαστηρίου υπόμνηση σχετικά με το προβλεπόμενο στο άρθρο 32, παράγραφος 2, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 2004/18 χρονικό όριο, προκειμένου το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) να επανεξετάσει, ενδεχομένως, την αρχική του άρνηση να λάβει υπόψη τις πιθανές συνέπειες του επίμαχου παράγοντα επί της διαφοράς της κύριας δίκης, πάντοτε, βεβαίως, στο πλαίσιο των διατάξεων και των δικονομικών εγγυήσεων που προβλέπει η εθνική νομοθεσία.

55. Η τρίτη ένσταση απαραδέκτου που προέβαλε η Coopservice (ότι το αιτούν δικαστήριο είχε ήδη, στο πλαίσιο άλλης δίκης, ακυρώσει τη ρήτρα που επιτρέπει την προσχώρηση) επίσης δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Μόνον το αιτούν δικαστήριο μπορεί να εκτιμήσει κατά πόσον έλαβε χώρα η εν λόγω ακύρωση και πώς επηρεάζει, ενδεχομένως, τη δίκη στο πλαίσιο της οποίας επέλεξε να υποβάλει το υπό κρίση προδικαστικό ερώτημα.

Γ. Επί της ουσίας

56. Τα δύο προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) εκκινούν από την παραδοχή ότι υφίσταται «συμφωνία-πλαίσιο στην οποία η αναθέτουσα αρχή ενεργεί για λογαριασμό της και για άλλες αναθέτουσες αρχές που προσδιορίζονται ειδικά, οι οποίες όμως δεν μετέχουν ευθέως στη συμφωνία-πλαίσιο υπογράφοντάς την».

57. Δεδομένου ότι οι αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου δεν εκτείνονται και επί του ζητήματος αυτού, δεν θα εκθέσω τις επιφυλάξεις μου σχετικά με το εάν ο συμβατικός τύπος που χρησιμοποιήθηκε για τη σύμβαση του Νοεμβρίου του 2011 εμφανίζει, πράγματι, τα χαρακτηριστικά της συμφωνίας-πλαισίου, κατά την έννοια της οδηγίας 2004/18.

58. Οφείλω, ωστόσο, να υπογραμμίσω ότι, σε περίπτωση που εμμείνει στον εν λόγω χαρακτηρισμό, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) θα πρέπει να κρίνει αν η εν λόγω συμφωνία-πλαίσιο, με δεδομένα τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της, εν τέλει «εμποδίζ[ει], [π]εριορίζ[ει] ή [ν]οθεύ[ει] τον ανταγωνισμό» (άρθρο 32, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/18) [19].

59. Γίνεται, επομένως, δεκτό ότι συνήφθη μια αρχική συμφωνία-πλαίσιο, στην οποίαν ενεργά «συμβαλλόμενα μέρη» ήταν αναθέτουσες αρχές, οι οποίες, καίτοι μνημονεύονται σε αυτήν, δεν μετείχαν ευθέως στην υπογραφή της. Το γεγονός αυτό θέτει το ζήτημα εάν, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 5, και με το άρθρο 32 της οδηγίας 2004/18, επιτρέπεται η σύναψη συμφωνίας-πλαισίου χωρίς την υπογραφή όλων των αναθετουσών αρχών που προτίθενται μεταγενέστερα να κάνουν χρήση των διατάξεών της.

60. Τα δεύτερα εδάφια των δύο προδικαστικών ερωτημάτων ταυτίζονται επίσης επί της ουσίας, καθώς αφορούν τον καθορισμό της «ποσότητα[ς] των παροχών που οι αναθέτουσες αρχές που δεν υπέγραψαν τη συμφωνία-πλαίσιο θα μπορούν να ζητήσουν κατά την από αυτές σύναψη των συνακόλουθων συμφωνιών που προβλέπονται από τη συμφωνία-πλαίσιο». Το ερώτημα είναι διττό:

– Αφενός, ερωτάται εάν επιτρέπεται, σύμφωνα με την οδηγία 2004/18, να μην καθορίζεται καθόλου η εν λόγω ποσότητα.

– Αφετέρου, το ερώτημα είναι αν χωρεί καθορισμός της ποσότητας μέσω παραπομπής στις «συνήθεις ανάγκες» των αναθετουσών αρχών που δεν έχουν υπογράψει τη συμφωνία.

1. Επί της επεκτάσεως της συμβάσεως σε αναθέτουσα αρχή η οποία δεν έχει υπογράψει τη συμφωνία-πλαίσιο

61. Σύμφωνα με το άρθρο 32, παράγραφος 2, της οδηγίας 2004/18, οι συμβάσεις που στηρίζονται σε συμφωνία-πλαίσιο συνάπτονται σύμφωνα με ορισμένες διαδικασίες –τις προβλεπόμενες στις παραγράφους 3 και 4 του ίδιου άρθρου– οι οποίες «εφαρμόζονται μόνο μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων που ήταν εξ αρχής συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας-πλαίσιο».

19 Τούτο υποστηρίζει η AGCM, κατά την οποίαν η ρήτρα 2.5 της αρχικής συμβάσεως, καθώς και η προσχώρηση της ASST della Valcamonica – Sebino σε αυτήν αντιβαίνουν «στις αρχές του θεμιτού ανταγωνισμού και της αμεροληψίας», παρακάμπτοντας τον «διαφανή ανταγωνισμό».

62. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, σε επίπεδο γραμματικής ερμηνείας, δεδομένης της ακριβούς της θέσεως στη σχετική πρόταση, η επιρρηματική φράση «εξ αρχής» αφορά μόνον τους οικονομικούς φορείς και όχι τις αναθέτουσες αρχές. Υπέρ της ερμηνείας αυτής συνηγορεί μια σειρά λόγων, ο σημαντικότερος εκ των οποίων είναι ίσως η μεταγενέστερη επιβεβαίωσή της από την αντίστοιχη διάταξη της οδηγίας 2014/24[20].

63. Εν πάση περιπτώσει, ανεξαρτήτως της ερμηνείας του άρθρου 32, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2004/18, εξεταζόμενου αυτοτελώς, φρονώ ότι οι αναθέτουσες αρχές που έχουν *ενεργό* ρόλο σε μια συμφωνία-πλαίσιο είναι και αυτές αναγκαίως *συμβαλλόμενο μέρος* σε αυτήν. Μια «συμφωνία-πλαίσιο» είναι, εκ φύσεως, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2004/18, εκείνη που συνάπτεται «μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσοτέρων οικονομικών φορέων» με σκοπό τον «καθορισμό των όρων που διέπουν τις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν».

64. Διαφορετικό ερώτημα αποτελεί το εάν την εν λόγω ιδιότητα μπορούν να φέρουν όσοι μετείχαν ευθέως στην υπογραφή της συμφωνίας-πλαισίου ή και η αναθέτουσα αρχή η οποία, «καίτοι δεν μετέχει ευθέως υπογράφοντάς τη συμφωνία», μνημονεύεται σε αυτήν. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αφορά αυτό ακριβώς το ζήτημα.

65. Η ιδιότητα του συμβαλλόμενου μέρους σε συμφωνία-πλαίσιο δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκη ότι ο φέρων αυτήν έχει υπογράψει την εν λόγω συμφωνία ούτε καν ότι μετείχε ευθέως στη σύναψή της. Όπως υπογραμμίζει το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας)[21], οι κανόνες του αστικού δικαίου σχετικά με την πληρεξουσιότητα και τη μη γνήσια διοίκηση αλλοτρίων επιτρέπουν τη σύναψη από ένα πρόσωπο (εν προκειμένω, μια ASST) συμβάσεως δεσμευτικής για άλλους, αν αυτοί του έχουν δώσει εντολή προς τούτο ή αν επικυρώσουν τη σύμβαση εκ των υστέρων.

66. Εκτιμώ ότι το αιτούν δικαστήριο, όταν κάνει λόγο για «άλλες αναθέτουσες αρχές που [...] δεν μετέχουν ευθέως στη συμφωνία-πλαίσιο υπογράφοντάς την», δεν αναφέρεται στην «υπογραφή» με την έννοια της πράξεως που συνίσταται στην τυπική έγκριση μιας δικαιοπραξίας, αλλά στην «υπογραφή» με την έννοια της *συνάψεως* συμβάσεως στην εκπόνηση της οποίας συμμετέχει ο ενδιαφερόμενος και της οποίας, ως εκ τούτου, *αποτελεί συμβαλλόμενο μέρος*.

67. Εντούτοις, μπορεί κανείς να αποκτήσει την ιδιότητα του συμβαλλόμενου μέρους χωρίς να χρειαστεί να υπογράψει τη συμφωνία-πλαίσιο, ακόμη και χωρίς να έχει μετάσχει ευθέως στη σύναψή της: αρκεί το ενδιαφερόμενο μέρος να έχει συναινέσει στη δέσμευσή του από τις διατάξεις της οικείας συμφωνίας[22].

68. Ο καθοριστικός παράγοντας είναι να προσδιορίζονται ως «εν δυνάμει ωφελούμενοι»[23] αναθέτουσες αρχές πέραν εκείνων που υπέγραψαν τη συμφωνία-πλαίσιο, ήδη κατά τη στιγμή της συνάψεως της συμφωνίας και αφού έχουν λάβει γνώση του περιεχομένου της. Όταν η συμφωνία-πλαίσιο συνάπτεται κατόπιν συλλογικής αποφάσεως, με την οποία περισσότερες

20 Σύμφωνα με το άρθρο 33, παράγραφος 2, της οδηγίας, «οι συμβάσεις που βασίζονται σε συμφωνία-πλαίσιο ανατίθενται σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στην παρούσα παράγραφο, καθώς και στις παραγράφους 3 και 4 [...] Οι διαδικασίες αυτές μπορούν να εφαρμόζονται μόνο μεταξύ των αναθετουσών αρχών που έχουν οριστεί σαφώς για τον σκοπό αυτόν στην προκήρυξη διαγωνισμού ή την πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος και *των οικονομικών φορέων που είναι συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας-πλαισίου που έχει συναφθεί*» (η υπογράμμιση δική μου).

21 Σημεία 7 και 8 της διατάξεως περί παραπομπής.

22 Ασφαλώς, η εν λόγω συναίνεση θα πρέπει να αποτυπώνεται κατά κάποιον τρόπο ρητώς και, ως εκ τούτου, απαιτείται, εν τέλει, η υπογραφή του συναινούντος. Ωστόσο, η εν λόγω υπογραφή δεν απαιτείται να τίθεται επί της συμβάσεως στην οποίαν αποκτάται η ιδιότητα του συμβαλλομένου, τουναντίον, αρκεί η υπογραφή πράξεως στην οποία διατυπώνεται η εν λόγω συναίνεση και στην οποία και θα πρέπει να παραπέμπει η συμφωνία-πλαίσιο, ενσωματώνοντάς τη στις διατάξεις της.

23 Χρησιμοποιώ την έκφραση που επέλεξε να χρησιμοποιήσει και η Επιτροπή στο σημείο 37 των γραπτών παρατηρήσεών της.

αναθέτουσες αρχές συμφωνούν να προχωρήσουν στην από κοινού προμήθεια ορισμένων αγαθών ή υπηρεσιών, μπορεί, δυνάμει της εν λόγω συλλογικής αποφάσεως, να συναφθεί συμφωνία-πλαίσιο η οποία υπογράφεται από έναν εκ των ως άνω φορέων και μόνον, για λογαριασμό (ή με τη συναίνεση) όλων των λοιπών.

69. Μεταξύ της συμφωνίας-πλαισίου αυτής καθεαυτήν και των συνακόλουθων συμβάσεων που συνάπτονται βάσει των όρων που αυτή θέτει, υφίσταται σχέση συνέχειας και εξαρτήσεως. Οι εν λόγω συμβάσεις δεν συνάπτονται εκ νέου ή αυτοτελώς, αλλά κατ' εφαρμογήν των προβλεπόμενων στη συμφωνία-πλαίσιο όρων, οι οποίοι πληρούν οπωσδήποτε τις επιταγές της οδηγίας 2004/18. Η συμμόρφωση προς τις εν λόγω επιταγές αποτελεί προϋπόθεση για τη νομιμότητα των ως άνω συμβάσεων, οι οποίες πρέπει να εναρμονίζονται με τους κανόνες της Ένωσης για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

70. Η στενή σχέση μεταξύ των συμφωνιών-πλαισίων και των συμβάσεων που συνάπτονται δυνάμει αυτών επιβάλλει να ταυτίζονται οι δημόσιες αρχές που συμβάλλονται στο πλαίσιο των τελευταίων με εκείνες που εμφανίζονται στις πρώτες, ακόμη και αν δεν τις υπέγραψαν οι ίδιες. Εκτιμώ ότι αυτή είναι η ερμηνεία που συνάδει περισσότερο με το άρθρο 32, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2004/18.

71. Είναι, επομένως, σημαντικό να προσδιορίζονται περιοριστικώς στη συμφωνία-πλαίσιο οι αναθέτουσες αρχές που μπορούν να προσχωρήσουν στις δημόσιες συμβάσεις οι οποίες συνάπτονται δυνάμει αυτής. Ο προσδιορισμός αυτός πρέπει να είναι ακριβής και σαφής, αλλά δεν είναι απαραίτητο να περιλαμβάνεται στο ίδιο το κείμενο της συμφωνίας-πλαισίου, τουναντίον, μπορεί να περιληφθεί σε κάποια ρήτρα της συγγραφής υποχρεώσεων, όπως η επίδικη στην κύρια δίκη.

72. Επομένως, στο πρώτο ερώτημα μπορεί να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 1, παράγραφος 5, και το άρθρο 32, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2004/18 δεν αντιτίθενται σε συμφωνία-πλαίσιο κατ' εφαρμογήν της οποίας μια αναθέτουσα αρχή η οποία δεν μετείχε ευθέως στη σύναψη της εν λόγω συμφωνίας ούτε την υπέγραψε μπορεί να προσχωρήσει στις συμβάσεις που συνάπτονται δυνάμει της συμφωνίας-πλαισίου, εφόσον η εν λόγω αναθέτουσα αρχή ορίζεται στη συμφωνία-πλαίσιο ή σε έγγραφο που ενσωματώνεται στη συγγραφή υποχρεώσεων, υπό τους όρους που προβλέπει η οδηγία 2004/18.

2. Επί του καθορισμού της ποσότητας των παροχών τις οποίες μπορούν να ζητήσουν οι αναθέτουσες αρχές που δεν υπέγραψαν τη συμφωνία-πλαίσιο

73. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να αποσαφηνιστεί αν συνάδει με την οδηγία 2004/18 συμφωνία-πλαίσιο στην οποία παραλείπεται οποιαδήποτε αναφορά στην «ποσότητα των παροχών» τις οποίες θα μπορούν να ζητήσουν οι αναθέτουσες αρχές που δεν υπέγραψαν τη συμφωνία-πλαίσιο, στο πλαίσιο των συνακόλουθων συμβάσεων που συνάπτονται δυνάμει της συμφωνίας-πλαισίου.

74. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 5, της οδηγίας 2004/18, στους όρους που διέπουν τις συμβάσεις οι οποίες πρόκειται να συναφθούν κατά την (περιορισμένη χρονικά) διάρκεια μιας συμφωνίας-πλαισίου περιλαμβάνονται και εκείνοι «[που αφορούν] τις τιμές και, ενδεχομένως, τις προβλεπόμενες ποσότητες».

75. Κατά την άποψή μου, ο όρος «ενδεχομένως» δεν καθιστά προαιρετική τη ρήτρα περί αναφοράς στις «προβλεπόμενες ποσότητες». Αντιθέτως, πρόκειται για ρήτρα υποχρεωτικής εφαρμογής, καίτοι εξαρτάται, κατά περιεχόμενο, από τον βαθμό προσδιορισμού της ποσότητας που μπορεί να αναμένεται στην ίδια τη συμφωνία-πλαίσιο, αναλόγως της φύσεως των παροχών που θα αποτελέσουν αντικείμενο των συνακόλουθων συμβάσεων.

76. Τυχόν άλλη ερμηνεία θα σήμαινε ότι οι αρχικοί όροι της συμφωνίας-πλαισίου είναι διατυπωμένοι με υπέρμετρη αοριστία όσον αφορά ένα από τα σημαντικότερα σημεία της, κάτι το οποίο θα είχε διττά αρνητική συνέπεια: αφενός, θα αποθάρρυνε τη συμμετοχή δυνάμει ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων οι οποίοι, λόγω της αοριστίας του αντικειμένου της συμβάσεως, θα επέλεγαν να μη συμμετάσχουν στη διαδικασία· αφετέρου, θα παρέμενε κενό γράμμα η απαγόρευση να επιφέρουν τα μέρη, κατά τη σύναψη των συμβάσεων, «ουσιαστικές τροποποιήσεις στους όρους της συμφωνίας-πλαίσιο» (άρθρο 32, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2004/18).

77. Στο σημείο 6, στοιχείο γ', του παραρτήματος VII Α της οδηγίας 2004/18, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 36, παράγραφος 1, προσδιορίζονται αναλυτικά οι πληροφορίες οι οποίες πρέπει να αναγράφονται στις προκηρύξεις διαγωνισμών που προηγούνται της συνάψεως μιας συμφωνίας-πλαισίου. Συγκεκριμένα, πρέπει να αναφέρεται «η συνολική εκτιμώμενη αξία των υπηρεσιών για όλη τη διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο [24], καθώς και, στο μέτρο του δυνατού, η αξία και η συχνότητα των συμβάσεων που θα συναφθούν».

78. Επομένως, στη συμφωνία-πλαίσιο πρέπει να αναφέρεται η συνολική αξία όλων των υπηρεσιών που θα παρασχεθούν. Πρέπει απαραιτήτως να περιλαμβάνεται στη συμφωνία-πλαίσιο μία κατά προσέγγιση εκτίμηση της αξίας των συνακόλουθων συμβάσεων, μέσω των οποίων θα πραγματοποιηθεί η εξατομικευμένη και διαδοχική ανάθεση για την προμήθεια των διαφορετικών τμημάτων τα οποία συνθέτουν το σύνολο των προβλεπόμενων αγορών υπηρεσιών. Μόνον έτσι, όπως προαναφέρθηκε, μπορεί να θεωρηθεί ότι πληρούνται οι αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχειρίσεως των οικονομικών φορέων όσον αφορά τη συμμετοχή τους στη συμφωνία-πλαίσιο και στις *απορρέουσες* εξ αυτής συμβάσεις. Ελλείψει αναφοράς στη συνολική ποσότητα των (εκτιμώμενων) παροχών ή εάν η βάση για τον υπολογισμό τους έχει υποθετικό χαρακτήρα, θα είναι δυσχερές για τους υποψηφίους να αξιολογήσουν κατά πόσον θα ήταν συμφέρουσα γι' αυτούς η συμμετοχή στον διαγωνισμό [25].

79. Θεωρώ ότι η έκφραση «στο μέτρο του δυνατού» δεν έχει ως σκοπό να εισαγάγει εξαίρεση από τη συμμόρφωση προς την ως άνω υποχρέωση. Η μη συμμόρφωση προς την υποχρέωση αυτή θα καθιστούσε αδύνατο τον υπολογισμό, συγκεντρωτικά, της συνολικής αξίας των υπηρεσιών που θα παρασχεθούν καθ' όλη τη διάρκεια της συμφωνίας-πλαισίου. Βάσει της ανωτέρω εκφράσεως, ωστόσο, χωρεί ορισμένη ευελιξία όσον αφορά τον ακριβή προσδιορισμό του αριθμού συμβάσεων που προβλέπεται να συναφθούν συνολικώς για την κάλυψη των προβλεπόμενων στη συμφωνία-πλαίσιο υπηρεσιών, όσον αφορά, δηλαδή, την πρόβλεψη της «συχνότητας» με την οποία αυτές θα συναφθούν, κάτι το οποίο εξαρτάται από τον όγκο των υπηρεσιών που θα αποτελέσουν το αντικείμενό τους κατά περίπτωση.

80. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) διερωτάται, περαιτέρω, αν η ποσότητα των μεταγενέστερων συμβατικών παροχών μπορεί να υπολογιστεί μέσω παραπομπής στις «συνήθεις ανάγκες» των αναθετουσών αρχών.

24 Η διάρκεια της συμφωνίας-πλαισίου είναι, επομένως, ένας από τους βασικούς παράγοντες για τον καθορισμό της συνολικής αξίας των υπηρεσιών, καθόσον αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του διαγωνισμού. Για τον λόγο αυτόν μάλιστα, κατά τη διαδικασία διαπιστώσεως της υπάρξεως του εν λόγω στοιχείου εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο πρέπει να το λάβει υπόψη και, ως εκ τούτου, να αξιολογήσει αν πληρούνται οι διάταξεις του άρθρου 32, παράγραφος 2, τέταρτο εδάφιο, της οδηγίας 2004/18 ή αν οι αναθέτουσες αρχές τεκμηρίωσαν επαρκώς στο καθεαυτό κείμενο της συμφωνίας τους αντικειμενικούς λόγους για την επέκταση της τετραετούς της διάρκειας. Θα μπορούσε, επομένως, να υποστηριχθεί ότι, μέσω της διαφωνίας τους όσον αφορά τον καθορισμό των ποσοτήτων των προβλεπόμενων αγορών, τα ίδια τα μέρη έθιξαν, εμμέσως, το ζήτημα της διάρκειας της συμφωνίας-πλαισίου, χωρίς το οποίο δεν είναι δυνατός ο υπολογισμός της συνολικής αξίας των εν λόγω ποσοτήτων.

25 Αυτή η αβεβαιότητα αυξάνεται σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, στην οποίαν η ρήτρα επεκτάσεως της συμφωνίας-πλαισίου επιτρέπει την προσχώρηση των ASST στην αρχικώς συναφθείσα συμφωνία κατά τη διακριτική τους ευχέρεια, καθ' όλη τη διάρκεια αυτής· και επιτρέπει επίσης στον αρχικό ανάδοχο να απορρίψει μεταγενέστερη αίτηση προσχωρήσεως εκ μέρους των ως άνω ASST.

81. Κατά την άποψή μου, η οποία ταυτίζεται με εκείνη της Φινλανδικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής, είναι απολύτως θεμιτό να χρησιμοποιηθεί ως βάση η παραπομπή αυτή, εφόσον οι εν λόγω ανάγκες προσδιορίζονται με ακρίβεια και σαφήνεια στην ίδια τη συμφωνία-πλαίσιο ή στη συγγραφή υποχρεώσεων. Πρέπει, δε, να διατυπώνονται κατά τρόπο που να τις καθιστά κατανοητές για κάθε πιθανό ενδιαφερόμενο.

82. Υπ' αυτή την έννοια, «συνήθεις ανάγκες» μπορεί να είναι εκείνες που προκύπτουν κατ' εκτίμηση εάν ληφθεί υπόψη ο όγκος των αγορών υπηρεσιών κατά τα προηγούμενα έτη. Αντιθέτως, δεν θα θεωρούνται ως τέτοιες ανάγκες οι οποίες, χωρίς να υπάρχει αντίστοιχο προηγούμενο, ανακύπτουν κατά τρόπο απρόβλεπτο κατά τη διάρκεια της συμφωνίας-πλαισίου. Τυχόν αντίθετη ερμηνεία θα άφηνε περιθώρια αοριστίας που δεν συνάδουν με τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως, της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της διαφάνειας, στις οποίες παραπέμπει το άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18.

83. Σύμφωνα με τις ως άνω αρχές, όλοι οι οικονομικοί φορείς πρέπει να έχουν την ίδια πρόσβαση στις –απαραίτητες– πληροφορίες σχετικά με την αξία των υπηρεσιών, αν όχι επακριβώς τουλάχιστον κατά προσέγγιση. Και αν η εκτιμώμενη αξία των εν λόγω υπηρεσιών υπολογίζεται σε σχέση με τις ανάγκες που χρειάστηκε να καλύψει στο παρελθόν η αναθέτουσα αρχή, τα στοιχεία επί των οποίων θεμελιώνεται η (πραγματική και βέβαιη) αξία των εν λόγω παλαιότερων αναγκών πρέπει να αναγράφονται (ως εκτιμώμενη αξία), με τις αναγκαίες επικαιροποιήσεις και διορθώσεις, στα επισυναπτόμενα στη συμφωνία-πλαίσιο έγγραφα. Ειδάλλως, όπως προανέφερα, οι «συνήθεις ανάγκες» θα αποτελούσαν στην πραγματικότητα ένα μυστήριο για όλους τους οικονομικούς φορείς, πλην του αναδόχου σε παλαιότερες αντίστοιχες συμβάσεις για τις ίδιες υπηρεσίες.

84. Ως εκ τούτου, προτείνω να ερμηνευθούν τα άρθρα 1, παράγραφος 5, και 32 της οδηγίας 2004/18 υπό την έννοια ότι δεν είναι αντίθετα στον προσδιορισμό της ποσότητας των παροχών που μπορούν να ζητηθούν από αναθέτουσα αρχή η οποία δεν μετείχε στη σύναψη της συμφωνίας-πλαισίου ούτε την υπέγραψε, αλλά της οποίας αποτελεί αναμφισβήτητα συμβαλλόμενο μέρος εξ αρχής, με παραπομπή στις συνήθεις ανάγκες της αρχής αυτής, εφόσον οι τελευταίες μπορούν να συναχθούν κατά τρόπο σαφή, ακριβή και διαφανή από στοιχεία σχετικά με τις αντίστοιχες ανάγκες της αναθέτουσας αρχής στο παρελθόν.

VI. Πρόταση

85. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) ως εξής:

«Τα άρθρα 1, παράγραφος 5, και 32 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι:

– Δεν αντιτίθενται σε συμφωνία-πλαίσιο δυνάμει της οποίας μια αναθέτουσα αρχή που δεν μετείχε ευθέως στη σύναψη της εν λόγω συμφωνίας ούτε την υπέγραψε μπορεί να είναι συμβαλλόμενο μέρος σε δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται δυνάμει της συμφωνίας αυτής, εφόσον η εν λόγω αναθέτουσα αρχή ταυτοποιείται εντός της συμφωνίας-πλαισίου ή εντός εγγράφου το οποίο ενσωματώνεται στη συγγραφή υποχρεώσεων, υπό τους όρους της οδηγίας 2004/18.

– Αντιτίθενται στο να μην προσδιορίζεται ή να μην μπορεί, έστω, να προσδιοριστεί με σαφήνεια στη συμφωνία-πλαίσιο η ποσότητα των παροχών που μπορεί να ζητήσει η εν λόγω αναθέτουσα αρχή κατά τη σύναψη των συνακόλουθων συμβάσεων που προβλέπονται στη συμφωνία-πλαίσιο.

– Δεν αντιτίθενται στον προσδιορισμό της εν λόγω ποσότητας με παραπομπή στις συνήθεις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής, εφόσον η συμφωνία-πλαίσιο παρέχει, κατά τρόπο σαφή, ακριβή και διαφανή, στοιχεία σχετικά με τις παλαιότερες ανάγκες της εν λόγω αναθέτουσας αρχής.»