



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

1 maart 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Overheidsopdrachten – Richtlijn 2004/18/EG – Procedure voor de gunning van overheidsopdrachten voor landbouwadviesdiensten – Bestaan van een overheidsopdracht – Systeem voor de aankoop van diensten dat erin bestaat dat elke ondernemer die voldoet aan de vooraf vastgestelde voorwaarden wordt toegelaten als dienstverlener – Systeem dat vervolgens niet openstaat voor andere ondernemers”

In zaak C-9/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland) bij beslissing van 22 december 2016, ingekomen bij het Hof op 9 januari 2017, in de procedure

Maria Tirkkonen,

in tegenwoordigheid van:

Maaseutuvirasto,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen, kamerpresident, J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby (rapporteur) en M. Vilaras, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Maria Tirkkonen, vertegenwoordigd door A. Kuusniemi-Laine, asianajaja,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door S. Hartikainen als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Tokár en I. Koskinen als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 december 2017,

* Procestaal: Fins.

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 1, lid 2, onder a), 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).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een door Maria Tirkkonen ingeleide procedure inzake de weigering door de Maaseutuvirasto (agentschap voor plattelandszaken, Finland; hierna: „agentschap”) van de inschrijving die zij had ingediend om te worden geselecteerd als adviseur op het gebied van „Nutsdieren, gezondheidszorgplannen”, in het kader van „*Neuvo 2020 – Maatilojen neuvontajärjestelmä*” (Neuvo 2020 –Landbouwadviseringssysteem) (hierna: „landbouwadviseringssysteem Neuvo 2020”).

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

Richtlijn 2004/18

- 3 Artikel 1 („Definities”) van richtlijn 2004/18 bepaalt onder meer:

„[...]

2.

a) ‚Overheidsopdrachten’ zijn schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van deze richtlijn.

[...]

5. Een ‚raamovereenkomst’ is een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijs en, in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid.

[...]”
- 4 In artikel 32 („Raamovereenkomsten”) van die richtlijn wordt onder meer bepaald:

„[...]

2. Met het oog op het sluiten van een raamovereenkomst volgen de aanbestedende diensten de in deze richtlijn bedoelde procedureregels in alle fasen tot de gunning van de opdrachten die op deze raamovereenkomst zijn gebaseerd. De partijen bij de raamovereenkomst worden gekozen met toepassing van de overeenkomstig artikel 53 opgestelde gunningscriteria.

Opdrachten die gebaseerd zijn op een raamovereenkomst, worden gegund volgens de in de leden 3 en 4 vermelde procedures. Die procedures zijn slechts van toepassing tussen de aanbestedende diensten en de ondernemers die oorspronkelijk bij de raamovereenkomst partij waren.

Bij de gunning van opdrachten die op een raamovereenkomst zijn gebaseerd, mogen de partijen in geen geval substantiële wijzigingen aanbrengen in de in de raamovereenkomst gestelde voorwaarden, met name in het in lid 3 bedoelde geval.

[...]

4. Als er een raamovereenkomst wordt gesloten met meerdere ondernemers, dienen dat er minimaal drie te zijn, voor zover het aantal ondernemers dat aan de selectiecriteria voldoet, en/of het aantal inschrijvingen dat aan de gunningscriteria voldoet, voldoende groot is.

Opdrachten op basis van raamovereenkomsten met meerdere ondernemers kunnen worden gegund:

- hetzij door toepassing van de in de raamovereenkomst bepaalde voorwaarden, zonder de partijen opnieuw tot mededinging op te roepen;
- hetzij, wanneer niet alle voorwaarden in de raamovereenkomst zijn bepaald, door de partijen opnieuw tot mededinging op te roepen onder dezelfde voorwaarden, die indien nodig worden gepreciseerd, en, in voorkomend geval, onder andere, in het bestek van de raamovereenkomst bepaalde voorwaarden, volgens de onderstaande procedure:
 - a) voor elke te plaatsen opdracht raadplegen de aanbestedende diensten schriftelijk de ondernemers die in staat zijn de opdracht uit te voeren;
 - b) de aanbestedende diensten stellen een voldoende lange termijn vast voor de indiening van inschrijvingen voor elke specifieke opdracht, rekening houdend met elementen zoals de complexiteit van het voorwerp van de opdracht en de benodigde tijd voor de toezending van de inschrijvingen;
 - c) de inschrijvingen worden schriftelijk ingediend en de inhoud ervan moet vertrouwelijk blijven totdat de vastgestelde indieningstermijn is verstreken;
 - d) de aanbestedende diensten gunnen elke opdracht aan de inschrijver die op grond van de in het bestek van de raamovereenkomst vastgestelde gunningscriteria de beste inschrijving heeft ingediend.”

Verordening (EU) nr. 1305/2013

- 5 Artikel 15 van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 487), dat betrekking heeft op „[b]edrijfsadviesdiensten, bedrijfsbeheersdiensten en bedrijfsverzorgingsdiensten”, bepaalt in lid 3:

„De autoriteiten of de organisaties die worden geselecteerd om advies te verstrekken, beschikken over hiertoe gekwalificeerd en geregeld opgeleid personeel, en over ervaring en betrouwbaarheid op de gebieden waarover advies wordt verstrekt. De begunstigden van deze maatregel worden geselecteerd door middel van aanbestedingen. De selectieprocedure valt onder de wetgeving inzake overheidsopdrachten en staat open voor zowel publieke als private organisaties. De selectieprocedure is objectief en sluit kandidaten met belangenconflicten uit.

[...]”

Verordening (EG) nr. 1306/2013

- 6 Artikel 12 van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549, met rectificatie in PB 2016, L 130, blz. 6) bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zetten een systeem op voor het verlenen van advies over grondbeheer en bedrijfsbeheer (het „bedrijfsadviseringssysteem”) [...].”

- 7 Artikel 13 van die verordening („Specifieke eisen inzake het bedrijfsadviseringssysteem”) bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zien erop toe dat adviseurs die voor het bedrijfsadviseringssysteem werken voldoende gekwalificeerd zijn en regelmatig worden bijgeschoold.”

Uitvoeringsverordening (EU) nr. 808/2014

- 8 Artikel 7 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 808/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening nr. 1305/2013 (PB 2014, L 227, blz. 18), dat betrekking heeft op de „[s]electie van autoriteiten of organisaties die adviesdiensten aanbieden”, bepaalt:

„De in artikel 15, lid 3, van verordening (EU) nr. 1305/2013 bedoelde aanbestedingen volgen de toepasselijke voorschriften van de Unie en de lidstaten voor openbare aanbestedingen. Zij houden terdege rekening met de mate waarin de aanvragers over de in dat artikel bedoelde kwalificaties beschikken.”

Richtlijn 2014/24/EU

- 9 Overeenkomstig artikel 91, eerste alinea, van 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 94, blz. 65) is richtlijn 2004/18 met ingang van 18 april 2016 ingetrokken.

Fins recht

- 10 Richtlijn 2004/18 is in Fins recht omgezet bij de laki julkisista hankinnoista (348/2007) [wet inzake overheidsopdrachten (348/2007)] (hierna: „wet inzake overheidsopdrachten”).
- 11 Voorts bepaalt § 45, eerste alinea, van de laki maatalouden tukien toimeenpanosta (192/2013) [wet inzake de uitvoering van landbouwsubsidies (192/2013)], in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, dat de adviseurs worden geselecteerd met inachtneming van de voorschriften van de wet inzake overheidsopdrachten en dat zij worden geselecteerd en goedgekeurd voor een periode die eindigt bij de afloop van het plattelandsontwikkelingsprogramma voor het Finse vasteland 2014-2020. Uit § 45, tweede alinea, van die wet volgt dat de adviseur slechts kan worden geselecteerd en toegelaten indien hij beschikt over voldoende bekwaamheid met het oog op de aard en de omvang van de adviesdienst en bovendien voldoet aan de in artikel 46 van die wet bedoelde geschiktheidseisen.

- 12 Ingevolge § 45, derde alinea, van diezelfde wet moet de adviseur de voor landbouwadviseringsdiensten vereiste professionele deskundigheid in stand houden en verder ontwikkelen.

Hoofddeding en prejudiciële vraag

- 13 Blijkens de verwijzingsbeslissing heeft de Republiek Finland een programma voor de ontwikkeling van het landelijk gebied van het vasteland van Finland voor de periode 2014-2020 vastgesteld, waarvoor het agentschap door middel van een op 16 september 2014 gepubliceerde aankondiging van opdracht een aanbestedingsprocedure heeft opgestart met het oog op het sluiten, voor de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2020, van overeenkomsten inzake advisering op landbouwgebied in het kader van landbouwadviseringssysteem Neuvo 2020.
- 14 De verlening van de in het hoofddeding aan de orde zijnde adviesdiensten is onderworpen aan de voorwaarden van een ontwerpraamovereenkomst die bij de aanbesteding is gevoegd.
- 15 De in voornoemde aankondiging van opdracht bedoelde adviesdiensten worden aangeboden aan landbouwers en andere grondbeheerders die zijn aangesloten bij een milieuovereenkomst inzake de betaling van compenserende vergoedingen op milieugebied. De landbouwers die aan die voorwaarde voldoen en een advies willen aanvragen, kunnen contact opnemen met de adviseur van hun keuze, die is aangesloten bij het landbouwadviseringssysteem Neuvo 2020. Aan die adviseur wordt vervolgens, op basis van de uitgevoerde werkzaamheden, door het agentschap een uurtarief exclusief belasting over de toegevoegde waarde (btw) betaald, waarbij de landbouwer alleen het bedrag van de btw draagt.
- 16 Om de selectie van aanbieders van landbouwadviesdiensten mogelijk te maken en in overeenstemming met de vereisten van artikel 15, lid 3, van verordening nr. 1305/2013 en artikel 13, lid 1, van verordening nr. 1306/2013, heeft het agentschap de kandidaten die voor die selectie in aanmerking willen komen, verplicht om aan te tonen dat zij gekwalificeerd en behoorlijk opgeleid waren en beschikten over ervaring op de gebieden waarop zij adviezen wilden gaan verstrekken.
- 17 Zoals de verwijzende rechter aangeeft, heeft het agentschap in eerste instantie, op 18 december 2014, een voorwaardelijk gunningsbesluit vastgesteld (hierna: „litigieus besluit”) waarbij alle adviseurs werden geselecteerd die gesolliciteerd hadden en beantwoordden aan de geschiktheidscriteria alsook aan de in de aanbesteding en de bijlagen daarbij gestelde minimumeisen. In tweede instantie heeft het agentschap bij een definitief gunningsbesluit uit deze kandidaten diegenen geselecteerd die waren geslaagd voor het in de bijlage bij de aanbesteding genoemde examen.
- 18 Tirkkonen behoorde niet tot de adviseurs die bij het litigieuze besluit voorlopig waren toegelaten, omdat zij niet voldeed aan punt 7 van het aanbestedingsformulier („Conformiteit van de inschrijving met de formele vereisten en met de aanbesteding”), waarin de dienstverlener door het aankruisen van het vakje „ja” of „nee” moet aangeven of hij de voorwaarden van de bij de aanbesteding gevoegde ontwerp-raamovereenkomst aanvaardt. Aangezien het absoluut noodzakelijk was om de voorwaarden van deze ontwerp-raamovereenkomst te aanvaarden, heeft het agentschap bij het litigieuze besluit de sollicitatie van Tirkkonen afgewezen en haar niet toegestaan haar inschrijving aan te passen door in punt 7 van dat formulier het vakje „ja” aan te kruisen.
- 19 Tirkkonen heeft dat besluit daarop aangevochten bij de markkinaoikeus (handelsrechter, Finland) teneinde het recht te verkrijgen om haar aanbestedingsdossier te completeren en voornoemd punt 7 van dat formulier in te vullen. Daartoe betoogde zij dat de in het hoofddeding aan de orde zijnde aanbesteding een vergunningstelsel vormde, en dus niet viel onder het begrip „overheidsopdracht”. Bijgevolg stelde zij dat haar toestemming had moeten worden gegeven haar inschrijving te completeren.

- 20 Aangezien haar vordering bij uitspraak van 7 september 2015 was afgewezen, heeft Tirkkonen hoger beroep ingesteld bij de Korkein hallinto-oikeus (hoogste bestuursrechter, Finland).
- 21 De verwijzende rechter vraagt zich af of de wet inzake overheidsopdrachten op het hoofdgeding van toepassing is, aangezien uit het arrest van 2 juni 2016, Falk Pharma (C-410/14, EU:C:2016:399), volgt dat de keuze van een inschrijving, en daarmee van een begunstigde, een element is dat intrinsiek verbonden is met het begrip „overheidsopdracht” in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2004/18. De verwijzende rechter merkt op dat deze vereisten, daar de inschrijvers, alvorens zich definitief te mogen aansluiten bij de bij de aanbesteding gevoegde raamovereenkomst, een – in de aanbesteding omschreven – examen moesten hebben afgelegd, niettemin doorslaggevende kenmerken zouden kunnen vormen in de zin van het arrest van 26 maart 2015, Ambisig (C-601/13, EU:C:2015:204, punten 31 en 32), en bijgevolg zouden kunnen leiden tot de kwalificatie „overheidsopdracht” in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2004/18.
- 22 In die omstandigheden stelt de verwijzende rechter evenwel, ten eerste, dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanbesteding geen definitie bevat van de gunningscriteria op grond waarvan de inschrijvingen met elkaar zouden worden vergeleken en, ten tweede, dat het agentschap de inschrijvingen niet heeft beoordeeld, noch met elkaar heeft vergeleken. Aldus mochten volgens de verwijzende rechter alle inschrijvers die voldeden aan de voorwaarden van die aanbesteding en waren geslaagd voor het in de bijlage bij die aanbesteding genoemde examen, zich aansluiten bij de raamovereenkomst.
- 23 De verwijzende rechter merkt echter op dat, hoewel het aantal dienstverleners dat zich mocht aansluiten bij de kaderovereenkomst niet vooraf in het bestek is beperkt, dit in de praktijk, als gevolg van de verplichting om aan die voorwaarden te voldoen, wel het geval is.
- 24 De verwijzende rechter wijst er bovendien op dat de bijzonderheid van het overeenkomstensysteem dat heeft geleid tot het arrest van 2 juni 2016, Falk Pharma (C-410/14, EU:C:2016:399), erin was gelegen dat dit gedurende de gehele looptijd ervan openstond voor belangstellende ondernemers, hetgeen volstond om het te onderscheiden van een raamovereenkomst in de zin van richtlijn 2004/18. In casu kon een adviesdienstverlener zich na de vaststelling door het agentschap van het definitieve gunningsbesluit niet meer bij het landbouwadviseringsysteem Neuvo 2020 aansluiten, hetgeen het aantal ondernemers dat de adviesdienst kon verlenen, beperkte.
- 25 Daarom heeft de Korkein hallinto-oikeus de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„Moet artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2004/18 aldus worden uitgelegd dat de definitie van „overheidsopdrachten’ in de zin van die richtlijn een gunningssysteem omvat

- waarmee een openbare instelling beoogt voor een van tevoren beperkte looptijd diensten op de markt te verkrijgen, door onder de voorwaarden van een aan de oproep tot inschrijving gehecht [ontwerp-]raamcontract overeenkomsten te sluiten met alle ondernemers die voldoen aan de in het aanbestedingsdossier vastgestelde afzonderlijk genoemde eisen inzake de geschiktheid van de inschrijver en de aangeboden dienst en die slagen voor een in de oproep tot inschrijving nader beschreven examen, en
- waartoe gedurende de looptijd van het contract niet meer kan worden toegetreden?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 26 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2004/18 aldus moet worden uitgelegd dat een landbouwadviseringssysteem als aan de orde in het hoofdgeding, waarmee een openbare instelling alle ondernemers selecteert die voldoen aan de in een aanbesteding gestelde geschiktheidseisen en zijn geslaagd voor het in die aanbesteding genoemde examen, en dat gedurende de beperkte looptijd ervan geen enkele nieuwe ondernemer toelaat, moet worden gekwalificeerd als een overheidsopdracht in de zin van die richtlijn.
- 27 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat richtlijn 2004/18 is ingetrokken na de datum van vaststelling van het litigieuze besluit, zodat de uitlegging ervan relevant blijft om de verwijzende rechter in staat te stellen het hoofdgeding te beslechten.
- 28 Zoals de Europese Commissie heeft opgemerkt, leidt het landbouwadviseringssysteem ertoe dat overeenkomsten onder bezwarende titel worden gesloten tussen een openbaar lichaam, dat een aanbestedende dienst kan zijn in de zin van richtlijn 2004/18, enerzijds, en ondernemers anderzijds, die betrekking hebben op de levering van diensten, hetgeen overeenkomt met de definitie van het begrip „overheidsopdracht” in artikel 1, lid 2, onder a), van die richtlijn.
- 29 Er zij evenwel aan herinnerd dat het doel van richtlijn 2004/18 erin was gelegen het risico uit te sluiten dat de aanbestedende diensten bij het plaatsen van welke opdracht ook, de voorkeur geven aan nationale inschrijvers of gegadigden. Dat risico houdt echter nauw verband met de exclusiviteit die zal voortvloeien uit de gunning van de betrokken opdracht aan de ondernemer wiens inschrijving is geselecteerd, of aan de ondernemers wier inschrijvingen zijn geselecteerd in geval van een raamovereenkomst, wat uiteindelijk het doel vormt van een procedure voor het plaatsen van een overheidsopdracht (zie in die zin arrest van 2 juni 2016, Falk Pharma, C-410/14, EU:C:2016:399, punten 35 en 36).
- 30 Dienaangaande heeft het Hof reeds onderstreept dat de keuze van een inschrijving, en dus van een begunstigde, een element is dat intrinsiek verbonden is met de bij richtlijn 2004/18 ingevoerde regelgeving voor overheidsopdrachten en bijgevolg met het begrip „overheidsopdracht” in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), hiervan (zie in die zin arrest van 2 juni 2016, Falk Pharma, C-410/14, EU:C:2016:399, punt 38).
- 31 Hieruit volgt dat wanneer er geen ondernemer wordt aangewezen aan wie exclusief een opdracht wordt gegund, er geen noodzaak bestaat om het handelen van deze aanbestedende dienst aan de nauwkeurige regels van richtlijn 2004/18 te onderwerpen teneinde te vermijden dat hij bij de gunning van een opdracht nationale ondernemers begunstigt (zie in die zin arrest van 2 juni 2016, Falk Pharma, C-410/14, EU:C:2016:399, punt 37).
- 32 In casu moet dus worden nagegaan of het agentschap een inschrijving heeft gekozen uit alle inschrijvingen die voldeden aan de voorwaarden die waren vastgelegd in zijn aanbesteding.
- 33 Dienaangaande blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het agentschap voornemens was een omvangrijke „pool” te vormen van adviseurs die aan een bepaald aantal voorwaarden moesten voldoen. Aangezien het agentschap echter alle kandidaten selecteert die aan deze voorwaarden voldoen, is het duidelijk, zoals de advocaat-generaal in punt 39 van zijn conclusie heeft opgemerkt, dat het in het geheel geen selectie maakt onder de ontvankelijke inschrijvingen, en zich beperkt tot het waarborgen van de naleving van kwalitatieve criteria.

- 34 Het feit dat, zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, de toegang tot het in het hoofdgeding aan de orde zijnde landbouwadviseringssysteem beperkt is tot een voorlopige periode die eindigt op het moment waarop het examen wordt georganiseerd of uiterlijk op het moment van publicatie van het definitieve gunningsbesluit, en dat het bijgevolg voor een adviseur als Tirkkonen niet mogelijk is om zich bij voornoemd landbouwadviseringssysteem aan te sluiten, doet aan die beoordeling niet af.
- 35 Zoals de advocaat-generaal in de punten 51 en 52 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het feit dat – anders dan de context die heeft geleid tot het arrest van 2 juni 2016, *Falk Pharma* (C-410/14, EU:C:2016:399) – een landbouwadviseringssysteem als aan de orde in het hoofdgeding niet te allen tijde openstaat voor belangstellende ondernemers, immers niet relevant. In casu is het doorslaggevende element gelegen in het feit dat de aanbestedende dienst geen enkel gunningscriterium noemt voor het vergelijken en rangschikken van de ontvankelijke inschrijvingen. Bij gebreke van dat element, dat – zoals volgt uit punt 38 van het arrest van 2 juni 2016, *Falk Pharma* (C-410/14, EU:C:2016:399) – intrinsiek verbonden is met de regelgeving voor overheidsopdrachten, kan een landbouwadviseringssysteem als aan de orde in het hoofdgeding geen overheidsopdracht in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2004/18 vormen.
- 36 Bovendien zij eraan herinnerd dat zelfs indien het onderzoek naar de geschiktheid van de inschrijvers en de gunning van de opdracht gelijktijdig plaatsvinden, deze twee verrichtingen moeten worden aangemerkt als afzonderlijke verrichtingen waarvoor verschillende regels gelden (zie in die zin arresten van 20 september 1988, *Beentjes*, 31/87, EU:C:1988:422, punten 15 en 16, en 24 januari 2008, *Lianakis e.a.*, C-532/06, EU:C:2008:40, punt 26).
- 37 Derhalve kunnen criteria die er niet toe strekken de economisch voordeligste inschrijving vast te stellen, maar in wezen verband houden met de beoordeling van de geschiktheid van de inschrijvers om de betrokken opdracht uit te voeren, niet worden aangemerkt als „gunningscriteria”. Criteria die in hoofdzaak betrekking hebben op de ervaring, de kwalificaties en de middelen ter waarborging van de goede uitvoering van de betrokken opdracht, werden immers aangemerkt als criteria die verband houden met de geschiktheid van de inschrijvers om deze opdracht uit te voeren en niet als „gunningscriteria”, ook al had de aanbestedende dienst ze wel als zodanig gekwalificeerd (zie in die zin arrest van 24 januari 2008, *Lianakis e.a.*, C-532/06, EU:C:2008:40, punten 30 en 31).
- 38 Ten slotte wordt aan die conclusie op geen enkele wijze afgedaan door de oplossing waarvoor is gekozen in het arrest van 26 maart 2015, *Ambisig* (C-601/13, EU:C:2015:204, punten 31-34), waarin het Hof in wezen heeft verklaard dat de bekwaamheden en de ervaring van de leden van het team dat de overheidsopdracht moet uitvoeren, als gunningscriteria kunnen worden opgenomen in de aankondiging van opdracht of in het bestek, voor zover de kwaliteit van de uitvoering van een opdracht op doorslaggevende wijze kan afhangen van de professionele waarde van degenen die met de uitvoering ervan zijn belast, die bestaat uit hun professionele ervaring en opleiding, met name wanneer de opdracht betrekking heeft op een intellectuele dienst en ziet op opleidings- en adviesdiensten.
- 39 Deze beoordeling moet echter worden begrepen in het licht van de omstandigheden die hebben geleid tot de zaak die aanleiding vormde voor dat arrest, dat wil zeggen in het licht van de keuze door de aanbestedende dienst van de inschrijving die hij wilde selecteren uit verschillende ontvankelijke inschrijvingen. Daarmee heeft de aanbestedende dienst, anders dan in de zaak die in het hoofdgeding aan de orde is, in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 26 maart 2015, *Ambisig* (C-601/13, EU:C:2015:204, punten 11, 13 en 28-34), een echte vergelijking gemaakt tussen de ontvankelijke inschrijvingen, alvorens de economisch voordeligste inschrijving vast te stellen. In die laatste zaak was de ervaring van het voorgestelde technische team immers een intrinsiek kenmerk van het aanbod en niet enkel een criterium om de geschiktheid van de inschrijvers te beoordelen.
- 40 Uit het voorgaande onderzoek volgt dat de vereisten in de door het agentschap gepubliceerde aanbesteding geen gunningscriteria kunnen zijn in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2004/18.

- 41 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de prejudiciële vraag derhalve worden geantwoord dat artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2004/18 aldus moet worden uitgelegd dat een landbouwadviseringssysteem als aan de orde in het hoofdgeding, waarmee een openbare instelling alle ondernemers selecteert die voldoen aan de in de aanbesteding gestelde geschiktheidseisen en zijn geslaagd voor het in die aanbesteding genoemde examen, geen overheidsopdracht in de zin van die richtlijn vormt, zelfs niet indien gedurende de beperkte looptijd van dat systeem geen enkele nieuwe ondernemer kan worden toegelaten.

Kosten

- 42 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 1, lid 2, onder a), 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, moet aldus worden uitgelegd dat een landbouwadviseringssysteem als aan de orde in het hoofdgeding, waarmee een openbare instelling alle ondernemers selecteert die voldoen aan de in de aanbesteding gestelde geschiktheidseisen en zijn geslaagd voor het in die aanbesteding genoemde examen, geen overheidsopdracht in de zin van die richtlijn vormt, zelfs niet indien gedurende de beperkte looptijd van dat systeem geen enkele nieuwe ondernemer kan worden toegelaten.

ondertekeningen