



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

23. november 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – offentlige kontrakter – klageprocedurer i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter – direktiv 2014/25/EU – artikel 57, stk. 3 – ordregivende enhed med hjemsted i en anden medlemsstat end den, hvor en indkøbscentral, der handler i eget navn og for egen regning, har hjemsted – adgang til klageprocedurerne – gældende procedureregler og klageinstansernes kompetence«

I sag C-480/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelse af 23. juni 2022, indgået til Domstolen den 18. juli 2022, i sagen

EVN Business Service GmbH,

Elektra EOOD,

Penon EOOD,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, Z. Csehi (refererende dommer), og dommerne M. Ilešič og D. Gratsias,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- EVN Business Service GmbH ved Rechtsanwalt W. Schwartz,
- Elektra EOOD ved Rechtsanwalt O. Radinsky,
- den østrigske regering ved A. Posch, J. Schmoll og M. Winkler-Unger, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

– Europa-Kommissionen ved G. Gattinara og G. Wils, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører bl.a. fortolkningen af artikel 57, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF (EUT 2014, L 94, s. 243).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med flere sager anlagt af EVN Business Service GmbH (herefter »EBS«), der er et østrigsk selskab med hjemsted i Østrig, og af to selskaber med hjemsted i Bulgarien til prøvelse af afgørelser fra Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Niederösterreich, Østrig), hvorved denne erklærede sig inkompetent som klageinstans i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 92/13

- 3 Rådets direktiv 92/13/EØF af 25. februar 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelse af EF-reglerne for fremgangsmåden ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (EFT 1992, L 76, s. 14), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter (EUT 2014, L 94, s. 1) (herefter »direktiv 92/13«), indeholder en artikel 1 med overskriften »Klageprocedurernes anvendelsesområde og adgang til disse procedurer«, som i stk. 1, første og fjerde afsnit, foreskriver følgende:

»Dette direktiv finder anvendelse på kontrakter som omhandlet i [direktiv 2014/25/EU], medmindre sådanne kontrakter er undtaget i henhold til artikel 18-24, artikel 27-30, artikel 34 eller 55 i nævnte direktiv.

[...]

Medlemsstaterne træffer, for så vidt angår kontrakter, der er omfattet af direktiv 2014/25/EU eller direktiv 2014/23/EU, de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der effektivt og navnlig så hurtigt som muligt kan indgives klage over de ordregivende enheders beslutninger på de betingelser, der er anført i artikel 2 til 2f i dette direktiv, med den begrundelse, at beslutningerne er i strid med EU-retten vedrørende offentlige udbud eller de nationale regler til gennemførelse heraf.«

Direktiv 2014/25

4 Følgende fremgår af 78. og 82. betragtning til direktiv 2014/25:

»(78) Centrale indkøbsteknikker anvendes i stigende grad i de fleste medlemsstater. Indkøbscentraler har til opgave at forestå indkøb, forvalte dynamiske indkøbssystemer eller tildele kontrakter eller indgå rammeaftaler for andre ordregivende myndigheder eller ordregivende enheder med eller uden vederlag. De ordregivende enheder, som der indgås en rammeaftale for, bør kunne anvende den til enkelte eller gentagne indkøb. På grund af de store mængder, der indkøbes, kan disse teknikker bidrage til at øge konkurrencen og bør forbedre de offentlige indkøb. Der bør derfor indføres en EU-definition af indkøbscentraler til brug for ordregivende enheder, og det bør præciseres, at indkøbscentraler arbejder på to forskellige måder.

De bør for det første kunne fungere som grossister ved at købe, oplagre og videresælge og for det andet kunne fungere som formidlere ved at tildele kontrakter, anvende dynamiske indkøbssystemer eller indgå rammeaftaler til brug for de ordregivende enheder.

En sådan formidlende rolle vil i nogle tilfælde kunne varetages ved, at de relevante tildelingsprocedurer gennemføres uafhængigt, dvs. uden detaljerede anvisninger fra de pågældende ordregivende enheder, og i andre tilfælde ved, at de relevante tildelingsprocedurer gennemføres i henhold til de pågældende ordregivende enheders anvisninger på deres vegne og for deres regning.

Der bør desuden fastlægges regler for fordelingen af ansvaret for overholdelsen af forpligtelserne i henhold til dette direktiv, også med hensyn til klagemuligheder, mellem indkøbscentralen og de ordregivende enheder, der indkøber fra eller gennem den. Såfremt indkøbscentralen alene bærer ansvaret for gennemførelsen af udbudsprocedurerne, bør denne også være eneansvarlig og direkte ansvarlig for procedurernes lovlighed. Hvis en ordregivende enhed gennemfører visse dele af proceduren, f.eks. fornyelse af en konkurrence inden for en rammeaftale eller tildeling af individuelle kontrakter baseret på et dynamisk indkøbssystem, bør den ordregivende enhed fortsat være ansvarlig for alle de faser, som den gennemfører.

[...]

(82) Fælles tildeling af kontrakter, der foretages af ordregivende enheder fra forskellige medlemsstater, står i øjeblikket over for specifikke retlige vanskeligheder med hensyn til konflikter mellem de nationale regler. Til trods for at [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/17/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT 2004, L 134, s. 1)] implicit tillader grænseoverskridende fælles offentlige indkøb, står ordregivende enheder stadig over for betydelige juridiske og praktiske vanskeligheder i forbindelse med indkøb fra indkøbscentraler i andre medlemsstater eller fælles tildeling af kontrakter. For at give ordregivende enheder mulighed for at drage størst mulig fordel af det indre markeds muligheder med hensyn til stordriftsfordele og risiko- og resultatdeling, ikke mindst i forbindelse med innovative projekter, der indebærer større risiko, end én ordregivende enhed med rimelighed kan bære, bør disse vanskeligheder afhjælpes. Der bør derfor fastlægges nye regler for grænseoverskridende fælles indkøb for at lette samarbejdet mellem ordregivende enheder og øge fordelene ved det indre marked ved at skabe grænseoverskridende forretningsmuligheder for leverandører og tjenesteydere. Disse

regler bør fastlægge betingelserne for grænseoverskridende anvendelse af indkøbscentraler og udpege den gældende lovgivning om offentlige udbud, herunder den gældende lovgivning om klagemuligheder, i forbindelse med grænseoverskridende fælles procedurer og dermed supplere lovvalsreglerne i [Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 593/2008 af 17. juni 2008 om lovvalsregler for kontraktlige forpligtelser (Rom I) (EUT 2008, L 177, s. 6)]. Desuden bør ordregivende enheder fra forskellige medlemsstater kunne etablere fælles retlige enheder i henhold til national ret eller EU-retten. Der bør fastsættes særlige regler for sådanne former for fælles indkøb.

Imidlertid bør ordregivende enheder ikke gøre brug af mulighederne for grænseoverskridende fælles indkøb med det formål at omgå obligatoriske offentligretlige regler i overensstemmelse med EU-retten, der gælder for dem i den medlemsstat, hvor de er beliggende. Sådanne regler kunne for eksempel være bestemmelser om gennemsigtighed og aktindsigt eller særlige krav til sporbarhed af følsomme varer.«

5 Artikel 2 i direktiv 2014/25 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

10) »centrale indkøbsaktiviteter«: aktiviteter, der permanent gennemføres i en af følgende former:

- a) anskaffelse af varer og/eller tjenesteydelser for ordregivende enheder
- b) tildeling af kontrakter eller indgåelse af rammeaftaler om bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser for ordregivende enheder

[...]

12) »indkøbscentral«: en ordregivende enhed som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i nærværende direktiv eller en ordregivende myndighed i henhold til artikel 2, stk. 1, nr. 1), i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65)], der leverer centrale indkøbsaktiviteter og eventuelt accessoriske indkøbsaktiviteter.

Udbud, der gennemføres af en indkøbscentral med henblik på at udøve centrale indkøbsaktiviteter, anses for at være udbud i forbindelse med udøvelse af en aktivitet som beskrevet i artikel 8-14. Artikel 18 finder ikke anvendelse på udbud, der gennemføres af en indkøbscentral med henblik på at udøve centrale indkøbsaktiviteter

[...]«

6 Artikel 4 i direktiv 2014/25 med overskriften »Ordregivende enheder« foreskriver:

»1. Med henblik på dette direktiv er ordregivende enheder, der:

- a) er ordregivende myndigheder eller offentlige virksomheder, og som udøver en af de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 8-14

b) hvis de ikke er ordregivende myndigheder eller offentlige virksomheder, udøver en eller flere af de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 8-14, og råder over særlige eller eksklusive rettigheder, der er meddelt af en kompetent myndighed i en medlemsstat.

2. Ved »offentlig virksomhed« forstås enhver virksomhed, som de ordregivende myndigheder direkte eller indirekte kan have bestemmende indflydelse på som følge af ejerforhold, kapitalindskud eller de for virksomheden gældende regler

[...]«

7 Dette direktivs artikel 57 med overskriften »Udbud, der involverer ordregivende enheder fra forskellige medlemsstater« bestemmer i stk. 1-3:

»1. Med forbehold af artikel 28-31 kan ordregivende enheder fra forskellige medlemsstater i fællesskab tildele kontrakter ved hjælp af en af de fremgangsmåder, der er fastsat i denne artikel.

Ordregivende enheder må ikke anvende de fremgangsmåder, der er fastsat i denne artikel, med det formål at omgå anvendelsen af obligatoriske offentligretlige bestemmelser, som er i overensstemmelse med EU-retten, og som de er underlagt i deres medlemsstat.

2. Medlemsstaterne må ikke forbyde deres ordregivende enheder at benytte centraliserede indkøbsaktiviteter tilbudt af indkøbscentraler, der er beliggende i en anden medlemsstat.

Hvad angår centraliserede indkøbsaktiviteter tilbudt af en indkøbscentral beliggende i en anden medlemsstat end den ordregivende enhed, kan medlemsstaterne imidlertid vælge at præcisere, at deres ordregivende enheder kun må gennemføre centraliserede indkøbsaktiviteter som defineret i artikel 2, nr. 10), litra a) eller b).

3. Levering af centraliserede indkøbsaktiviteter fra en indkøbscentral beliggende i en anden medlemsstat gennemføres i overensstemmelse med de nationale bestemmelser, der er gældende i den medlemsstat, hvor indkøbscentralen er beliggende.

De nationale bestemmelser i den medlemsstat, hvor indkøbscentralen er beliggende, finder også anvendelse på følgende:

a) tildelingen af en kontrakt på grundlag af et dynamisk indkøbssystem

b) gennemførelsen af en fornyet konkurrence i henhold til en rammeaftale.«

Østrigsk ret

8 § 180 i Bundesvergabegesetz 2018 (forbundslov af 2018 om indgåelse af offentlige kontrakter) af 20. august 2018 (BGBl. I, 65/2018) (herefter »BVergG 2018«) med overskriften »Fælles indgåelse af grænseoverskridende kontrakter mellem flere sektorspecifikke ordregivende enheder« foreskriver følgende i stk. 2:

»Når en centraliseret indkøbsaktivitet for en sektorspecifik ordregiver udføres af en indkøbscentral som omhandlet i artikel 2, nr. 12), i direktiv 2014/25/EU, som har hjemsted i en anden EU-medlemsstat eller i en anden stat, der er kontraherende part i EØS-aftalen

1. er udbudsprocedurens gennemførelse reguleret

[...]

i henhold til lovgivningen i den medlemsstat, hvor indkøbscentralen har sit hjemsted.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 9 Ved en meddelelse offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 22. maj 2020 blev der iværksat en offentlig udbudsprocedure vedrørende en rammeaftale med henblik på udførelse af arbejder med elinstallationer samt bygge- og nedrivningsarbejder i forbindelse hermed. Kontrakten var (territoriant) opdelt i 36 delkontrakter med opfyldelsessted i Bulgarien. Kontraktens værdi oversteg den tærskel, over hvilken procedure- og offentliggørelsesreglerne for offentlige udbud i EU-retten finder anvendelse.
- 10 Elektrorazpredelenie YUG EAD (herefter »ER Yug«), der er et bulgarsk aktieselskab med hjemsted i Bulgarien, var den ordregivende enhed i forbindelse med denne udbudsprocedure.
- 11 EBS, der er et østrigsk selskab med hjemsted i Østrig, handlede i forbindelse med denne udbudsprocedure som indkøbscentral i dets egenskab af repræsentant for ER Yug.
- 12 Både ER Yug og EBS ejes indirekte 100% af EVN AG, der selv ejes med 51% af Land Niederösterreich (delstaten Niederösterreich, Østrig).
- 13 I henhold til udbuddet var EBS ansvarlig for afviklingen og gennemførelsen af udbuddet, mens kontrakten om de ønskede ydelser skulle indgås med ER Yug som sektorspecifik ordregivende myndighed. I dette udbud blev Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Niederösterreich) udpeget som den instans, der var ansvarlig for klageprocedurerne. Det var ligeledes fastsat heri, at østrigsk ret fandt anvendelse på »udbudsproceduren og alle krav, der følger heraf«, og at bulgarsk ret fandt anvendelse på »opfyldelsen af kontrakten«.
- 14 To bulgarske virksomheder, Elektra EOOD og Penon EOOD, afgav tilbud på forskellige delkontrakter i henhold til rammeaftalen. De blev ved afgørelser af 28. og 30. juli 2020 underrettet om, at deres tilbud ikke var blevet antaget.
- 15 Deres påstande om annulation af disse afgørelser blev afvist den 23. september 2020 ved kendelser afsagt af Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Niederösterreich), som erklærede sig inkompetent i denne henseende.
- 16 Denne ret var af den opfattelse, at den skulle tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en bulgarsk virksomhed kunne indgå en kontrakt med en ordregivende enhed med hjemsted i Bulgarien, der skulle gennemføres i denne medlemsstat, og som henhørte under lovgivningen i denne medlemsstat. Ifølge den forelæggende ret ville en anerkendelse af dens kompetence under sådanne omstændigheder imidlertid i alvorlig grad gribe ind i Republikken Bulgariens suverænitet og skabe en konflikt med det territorialprincip, der er anerkendt i folkeretten. Den omstændighed, at Land Niederösterreich udøver kontrol med ER Yug, foregriber på ingen måde denne domstols kompetence i forbindelse med tildeling af kontrakter til virksomheder med hjemsted i udlandet.

- 17 Desuden fastsætter BVergG 2018 – ligesom artikel 57, stk. 3, i direktiv 2014/25 – i § 180, stk. 2, en regel om den centraliserede indkøbsvirksomhed, der udføres for en sektorspecifik ordregivende myndigheds regning af en indkøbscentral med hjemsted i en anden medlemsstat end den, hvor denne enhed er beliggende. Denne regel begrænser sig imidlertid til at fastsætte den materielle ret, der finder anvendelse på udbudsproceduren, uden at præcisere, hvilke processuelle regler der finder anvendelse på en eventuel klageprocedure. Ganske vist henvises der i 82. betragtning til direktiv 2014/25 til betegnelsen af den gældende lovgivning »om klagemuligheder«, uden at dette imidlertid er gentaget i selve direktivets tekst. I øvrigt omfatter begrebet »centraliserede indkøbsaktiviteter« i det nævnte direktivs artikel 57 ikke klageproceduren.
- 18 Elektra, Penon og EBS har iværksat revisionsanke ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) til prøvelse af de ovennævnte kendelser. De har fremlagt en bekræftet oversættelse af en afgørelse truffet af Republikken Bulgariens øverste forvaltningsdomstol, der bekræfter den bulgarske kontrolmyndigheds afgørelse om, at myndigheden ikke havde kompetence i den pågældende sag om indgåelse af offentlige kontrakter.
- 19 Disse parter har gjort gældende, at artikel 57, stk. 3, i direktiv 2014/25 – henset til dens formål om at fastsætte en ensartet ordning for grænseoverskridende centraliserede indkøb – og dermed § 180, stk. 2, i BVergG 2018, skal fortolkes således, at de ikke kun omfatter selve udbudsproceduren, men også den klageprocedure, der eventuelt kan følge et sådant udbud. Eftersom en indkøbscentral skal anvende den materielle østrigske udbudsret, bør klageproceduren finde sted ved en østrigsk klageinstans i henhold til østrigsk procesret. Det afgørende element af territorial tilknytning er således indkøbscentralens hjemsted.
- 20 På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 57, stk. 3, i [direktiv 2014/25] fortolkes således, at der foreligger levering af centraliserede indkøbsaktiviteter fra en indkøbscentral beliggende »i en anden medlemsstat«, når den ordregivende enhed – uafhængigt af spørgsmålet om henførelsen af denne ordregivende enheds bestemmende indflydelse – er beliggende i en anden medlemsstat end indkøbscentralen?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:
- Omfatter lovvalsreglen i artikel 57, stk. 3, i [direktiv 2014/25], hvorefter »levering af centraliserede indkøbsaktiviteter« fra en indkøbscentral beliggende i en anden medlemsstat gennemføres i overensstemmelse med de nationale bestemmelser, der er gældende i den medlemsstat, hvor indkøbscentralen er beliggende, også bestemmelserne om klageprocedurer og klageinstansernes kompetence i [direktiv 92/13]?
- 3) Såfremt det første eller det andet spørgsmål besvares benægtende:
- Skal [direktiv 92/13] og navnlig dets artikel 1, stk. 1, fjerde afsnit, fortolkes således, at de nationale klageinstansers kompetence til at behandle klager over ordregivernes beslutninger skal omfatte alle ordregivende enheder i den medlemsstat, hvor klageinstansen befinder sig, eller afhænger kompetencen af, om den bestemmende indflydelse over den ordregivende enhed [som omhandlet i artikel 3, nr. 4), litra c), eller artikel 4, stk. 2, i direktiv 2014/25] udøves af regionale myndigheder eller offentligretlige organer, som kan henregnes til den medlemsstat, hvor kontrolinstansen befinder sig?«

Det første spørgsmål

- 21 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 57, stk. 3, i direktiv 2014/25 skal fortolkes således, at en centraliseret indkøbsaktivitet i forbindelse med en fælles tildeling af kontrakter, der foretages af ordregivende enheder fra forskellige medlemsstater, udføres af en indkøbscentral »beliggende i en anden medlemsstat«, når den ordregivende enhed, uafhængigt af den kontrol, som et offentligretligt organ i den medlemsstat, hvor indkøbscentralen har hjemsted, fører med denne, har hjemsted i en anden medlemsstat end den, hvor indkøbscentralen har hjemsted.
- 22 I henhold til artikel 57, stk. 3, i direktiv 2014/25 gennemføres levering af centraliserede indkøbsaktiviteter fra en indkøbscentral beliggende i en anden medlemsstat i overensstemmelse med de nationale bestemmelser, der er gældende i den medlemsstat, hvor indkøbscentralen er beliggende. De nationale bestemmelser i den medlemsstat, hvor indkøbscentralen er beliggende, finder ligeledes anvendelse på tildeling af en kontrakt i henhold til et dynamisk indkøbssystem og på gennemførelsen af en fornyet konkurrence i henhold til en rammeaftale.
- 23 Begrebet »indkøbscentral« er defineret i artikel 2, nr. 12), i direktiv 2014/25 som en ordregivende enhed som omhandlet i artikel 4, stk. 1, i dette direktiv eller en ordregivende myndighed i henhold til artikel 2, stk. 1, nr. 1), i direktiv 2014/24, der leverer centrale indkøbsaktiviteter og eventuelt accessoriske indkøbsaktiviteter.
- 24 Det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret hovedsageligt er i tvivl om, hvordan der skal sondres mellem den medlemsstat, hvor den ordregivende enhed har hjemsted, og den medlemsstat, hvor indkøbscentralen har hjemsted. Den forelæggende ret er med andre ord i tvivl om kriteriet for en ordregivende enheds tilknytning til en medlemsstat med henblik på anvendelsen af artikel 57 i direktiv 2014/25.
- 25 Parterne i hovedsagen og de øvrige berørte parter er enige om, at tilknytningskriteriet skal være det sted, hvor den ordregivende enhed er beliggende, og at det er uden betydning i denne sammenhæng, om og i givet fald på hvilken måde og i hvilket omfang denne enhed ejes af en anden enhed, der befinder sig i en anden medlemsstat. Således finder reglen i artikel 57, stk. 3, i direktiv 2014/25 anvendelse, når indkøbscentralen og den anden ordregivende enhed er beliggende i forskellige medlemsstater – som i det foreliggende tilfælde Østrig og Bulgarien.
- 26 I denne henseende bemærkes, at såvel indkøbscentralen som den enhed, der gennemfører udbudsproceduren, er ordregivende myndigheder som omhandlet i direktiv 2014/25, således at kriteriet om tilknytning til en medlemsstat ikke kan være forskelligt for den ene eller den anden af disse enheder.
- 27 Direktivets artikel 57, stk. 1, bestemmer i øvrigt, at ordregivende enheder ikke må anvende grænseoverskridende fælles indkøb med det formål at omgå anvendelsen af obligatoriske offentligretlige bestemmelser, som er i overensstemmelse med EU-retten, og som de er underlagt »i deres medlemsstat«. Denne artikels stk. 2 omhandler centraliserede indkøbsaktiviteter tilbudt af en indkøbscentral »beliggende i en anden medlemsstat end den ordregivende enhed«.
- 28 Uanset den omstændighed, at direktiv 2014/25 med henblik på at fastlægge en ordregivende enheds tilknytning til en medlemsstat således anvender udtryk, der nogle gange er forskellige, herunder i dets forskellige sprogversioner, forholder det sig ikke desto mindre således, at disse udtryk lader forstå, at det tilknytningskriterium, som EU-lovgiver har anvendt, er territorialt,

hvilket i øvrigt svarer til den hovedregel, der i det væsentlige fremgår af dette direktivs artikel 57, stk. 1, andet afsnit, hvorefter enhver ordregivende enhed skal overholde de gældende regler i den medlemsstat, hvor den er etableret.

- 29 Når indkøbscentralen og den ordregivende enhed i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede befinder sig i forskellige medlemsstater, skal det følger fastslås, at der er tale om indgåelse af en grænseoverskridende kontrakt gennem en indkøbscentral.
- 30 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det ikke fremgår af det nævnte direktiv, og navnlig ikke af dets artikel 57, at det forhold, at en regional myndighed eller et offentligretligt organ, der udøver kontrol med ordregiveren, tilhører en bestemt medlemsstat, udgør et relevant tilknytningskriterium for en sådan enhed. Når EU-lovgiver har haft til hensigt at anvende kriteriet om tilstedeværelsen af en forbindelse mellem den ordregivende enhed og en anden enhed, har EU-lovgiver anvendt dette kriterium udtrykkeligt, som i samme direktivs artikel 4, stk. 2.
- 31 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 57, stk. 3, i direktiv 2014/25 skal fortolkes således, at en centraliseret indkøbsaktivitet i forbindelse med en fælles tildeling af kontrakter, der foretages af ordregivende enheder fra forskellige medlemsstater, udføres af en indkøbscentral »beliggende i en anden medlemsstat«, når den ordregivende enhed har hjemsted i en anden medlemsstat end den, hvor indkøbscentralen har hjemsted, i givet fald uafhængigt af hjemstedet for en tredjepartsenhed, der har kontrol over den ene eller den anden af disse enheder.

Det andet spørgsmål

- 32 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 57, stk. 3, i direktiv 2014/25 skal fortolkes således, at den lovvalgsregel, der er fastsat i denne bestemmelse, hvorefter levering af centraliserede indkøbsaktiviteter fra en indkøbscentral gennemføres i overensstemmelse med de nationale bestemmelser, der er gældende i den medlemsstat, hvor indkøbscentralen er beliggende, omfatter klageprocedurer som omhandlet i direktiv 92/13 vedrørende disse aktiviteter.
- 33 Som den forelæggende ret har anført, fastsætter artikel 57, stk. 3, i direktiv 2014/25 ikke udtrykkeligt, om de nationale bestemmelser i den medlemsstat, hvor indkøbscentralen er beliggende, ligeledes regulerer klageprocedurerne og klageinstansens kompetence som omhandlet i direktiv 92/13.
- 34 De »centraliserede indkøbsaktiviteter«, som denne bestemmelse henviser til, defineres i artikel 2, nr. 10), i direktiv 2014/25 som aktiviteter, der permanent gennemføres enten i form af anskaffelse af varer og/eller tjenesteydelser for ordregivende enheder eller i form af tildeling af kontrakter eller indgåelse af rammeaftaler om bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser for sådanne ordregivende enheder.
- 35 Selv om det er korrekt, at artikel 57, stk. 3, i direktiv 2014/25 på grundlag af en ordlydsfortolkning kun synes at henvise til materielle regler om tildeling af kontrakter, udelukker dens ordlyd imidlertid ikke, at denne bestemmelse udstrækker sig til såvel lovgivningen om klageprocedurer som til klageinstansens kompetence som omhandlet i direktiv 92/13.

- 36 Under disse omstændigheder skal der i overensstemmelse med fast retspraksis med henblik på fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den lovgivning, som den nævnte bestemmelse er en del af (dom af 29.6.2023, Interfel, C-501/22 – C-504/22, EU:C:2023:531, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Det fremgår i øvrigt ligeledes af fast retspraksis, at såfremt en EU-retlig bestemmelse kan fortolkes på flere måder, skal den fortolkning, som kan sikre bestemmelsens effektive virkning, foretrækkes (dom af 29.6.2023, Interfel, C-501/22 – C-504/22, EU:C:2023:531, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis)
- 38 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at der i overensstemmelse med 78. betragtning til direktiv 2014/25 bør fastlægges regler for fordelingen af ansvaret for overholdelsen af forpligtelserne i henhold til dette direktiv, også med hensyn til klagemuligheder, mellem indkøbscentralen og de ordregivende enheder, der indkøber fra eller gennem den.
- 39 Samme betragtning omhandler to tilfælde, hvoraf det første er kendetegnet ved den omstændighed, at indkøbscentralen alene bærer ansvaret for gennemførelsen af udbudsprocedurerne, den anden ved den omstændighed, at en ordregivende enhed gennemfører visse dele af proceduren, f.eks. fornyelse af en konkurrence inden for en rammeaftale eller tildeling af individuelle kontrakter baseret på et dynamisk indkøbssystem. I det første tilfælde bør indkøbscentralen være eneansvarlig og direkte ansvarlig for procedurernes lovlighed, i det andet tilfælde bør den fortsat være ansvarlig for alle de faser, som den gennemfører.
- 40 Endvidere anføres det i 82. betragtning til direktiv 2014/25, at der bør fastlægges nye regler for grænseoverskridende fælles indkøb, og at disse regler bør fastlægge betingelserne for grænseoverskridende anvendelse af indkøbscentraler og udpege den gældende lovgivning om offentlige udbud, herunder den gældende lovgivning om klagemuligheder, i forbindelse med grænseoverskridende fælles procedurer.
- 41 Det fremgår af disse betragtninger, at EU-lovgiver ikke alene har villet fastlægge den materielle ret, der finder anvendelse på grænseoverskridende offentlige udbud og indkøbscentraler, men ligeledes retten vedrørende de klageprocedurer, som disse udbud og disse aktiviteter kan give anledning til.
- 42 Der bør derfor lægges vægt på en fortolkning af de bestemmelser i direktiv 2014/25, der regulerer sådanne udbud og aktiviteter, som gør det muligt at lade såvel den materielle ret som klageprocedurerne være omfattet.
- 43 Det skal således fastslås, at direktiv 2014/25 henviser til medlemsstaternes ret ikke blot for så vidt angår de bestemmelser i EU-retten, der regulerer gennemførelsen af proceduren for grænseoverskridende offentlige udbud, men også de bestemmelser, der regulerer klageprocedurerne, herunder de retslige procedurer, som kan følge en sådan udbudsprocedure.
- 44 En sådan fortolkning er derudover i overensstemmelse med formålet med direktiv 2014/25, som er at indføre en ensartet ordning for grænseoverskridende centraliserede indkøb. For så vidt som en indkøbscentral skal levere sine centraliserede indkøbsaktiviteter i overensstemmelse med de nationale bestemmelser i den medlemsstat, hvor den er beliggende, forekommer det nemlig logisk, at den klageprocedure, der kan iværksættes, gennemføres i henhold til denne medlemsstats lovgivning, og at den pågældende klageinstans' kompetence fastlægges i henhold til samme ret.

- 45 Princippet om, at det er bestemmelserne i den medlemsstat, hvor en ordregivende enhed er beliggende, der regulerer klageprocedurerne vedrørende disse enheders foranstaltninger, ligger i øvrigt til grund for reglen i artikel 1, fjerde afsnit, i direktiv 92/13, hvorefter medlemsstaterne, for så vidt angår kontrakter, der henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2014/24 eller direktiv 2014/23, træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der effektivt og navnlig så hurtigt som muligt kan indgives klage over de ordregivende myndigheders beslutninger med den begrundelse, at beslutningerne er i strid med EU-retten vedrørende offentlige udbud eller de nationale regler til gennemførelse heraf.
- 46 Som Europa-Kommissionen har anført, udelukker dette ikke, at der i givet fald skal sondres mellem den lovgivning, der finder anvendelse på udbudsproceduren, og den lovgivning, der kan finde anvendelse på efterfølgende indgåede kontrakter.
- 47 Det tilkommer ligeledes de nationale domstole, for hvilke der er indbragt en tvist vedrørende en grænseoverskridende udbudsprocedure, at være særligt opmærksomme på fordelingen af det ansvar, der påhviler de aktører, der er involveret i gennemførelsen af denne procedure, og de grænser for deres kompetencer, som i givet fald følger heraf, under hensyntagen til reglen i artikel 57, stk. 1, i direktiv 2014/25, som nævnt i denne doms præmis 27.
- 48 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 57, stk. 3, i direktiv 2014/25, sammenholdt med 78. og 82. betragtning til dette direktiv, skal fortolkes således, at den lovvalgsregel, der er fastsat i denne bestemmelse, hvorefter levering af centraliserede indkøbsaktiviteter fra en indkøbscentral gennemføres i overensstemmelse med de nationale bestemmelser, der er gældende i den medlemsstat, hvor indkøbscentralen er beliggende, omfatter klageprocedurer vedrørende disse aktiviteter som omhandlet i direktiv 92/13, for så vidt som nævnte indkøbscentral har påtaget sig gennemførelsen af udbudsproceduren.

Det tredje spørgsmål

- 49 Henset til besvarelsen af det første og det andet spørgsmål er det uforholdsmæssigt at besvare det tredje spørgsmål, som den forelæggende ret kun har stillet, såfremt det første eller det andet spørgsmål besvares benægtende.

Sagsomkostninger

- 50 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tiende Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 57, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF**

skal fortolkes således, at

en centraliseret indkøbsaktivitet i forbindelse med en fælles tildeling af kontrakter, der foretages af ordregivende enheder fra forskellige medlemsstater, udføres af en indkøbscentral »beliggende i en anden medlemsstat«, når den ordregivende enhed har hjemsted i en anden medlemsstat end den, hvor indkøbscentralen har hjemsted, i givet fald uafhængigt af hjemstedet for en tredjepartsenhed, der har kontrol over den ene eller den anden af disse enheder.

- 2) Artikel 57, stk. 3, i direktiv 2014/25, sammenholdt med 78. og 82. betragtning til dette direktiv,

skal fortolkes således, at

den lovvalgsregel, der er fastsat i denne bestemmelse, hvorefter levering af centraliserede indkøbsaktiviteter fra en indkøbscentral gennemføres i overensstemmelse med de nationale bestemmelser, der er gældende i den medlemsstat, hvor indkøbscentralen er beliggende, omfatter klageprocedurer vedrørende disse aktiviteter som omhandlet i Rådets direktiv 92/13/EØF af 25. februar 1992 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelse af EF-reglerne for fremgangsmåden ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter, for så vidt som nævnte indkøbscentral har påtaget sig gennemførelsen af udbudsproceduren.

Underskrifter