

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
14 november 2002 *

In zaak C-411/00,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van het Bundesvergabeamt (Oostenrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

Felix Swoboda GmbH

en

Österreichische Nationalbank,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening (PB L 209, blz. 1),

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. Wathelet, kamerpresident, C. W. A. Timmermans (rapporteur), D. A. O. Edward, P. Jann en S. von Bahr, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: M.-F. Contet, administrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- de Österreichische Nationalbank, vertegenwoordigd door I. Welser, Rechtsanwältin,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door H. Dossi als gemachtigde,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. Magrill als gemachtigde, bijgestaan door A. Robertson, barrister,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Nolin als gemachtigde, bijgestaan door R. Roniger, Rechtsanwalt,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Österreichische Nationalbank, vertegenwoordigd door I. Welser; de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door M. Winkler als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Nolin, bijgestaan door R. Roniger, ter terechtzitting van 14 maart 2002,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 april 2002,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij beschikking van 29 september 2000, ingekomen bij het Hof op 10 november daaraanvolgend, heeft het Bundesvergabeamt krachtens artikel 234 EG vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening (PB L 209, blz. 1).
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen de vennootschap Felix Swoboda GmbH (hierna: „Swoboda”) en de Österreichische Nationalbank (centrale bank van de Republiek Oostenrijk, hierna: „ÖNB”), over het besluit van laatstgenoemde om met gebruikmaking van een procedure van gunning via onderhandelingen een opdracht te plaatsen voor de uitvoering van een verhuizing naar een nieuw onderkomen op ongeveer 200 meter afstand van de oorspronkelijke vestiging.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

Richtlijn 92/50

3 Artikel 1, sub d tot en met f, van richtlijn 92/50 bepaalt:

„In de zin van deze richtlijn:

[...]

- d) wordt onder ‚*openbare procedures*’ verstaan: die nationale procedures waarbij alle belangstellende dienstverleners mogen inschrijven;
- e) wordt onder ‚*niet-openbare procedures*’ verstaan: die nationale procedures waarbij alleen de door de aanbestedende dienst aangezochte dienstverleners mogen inschrijven;
- f) wordt onder ‚*procedures van gunning via onderhandelingen*’ verstaan: die nationale procedures waarbij de aanbestedende dienst met door hem gekozen dienstverleners overleg pleegt en in onderhandelingen met een of meer van hen de contractuele voorwaarden vaststelt.”

4 Artikel 2 van richtlijn 92/50 bepaalt:

„Indien een overheidsopdracht betrekking heeft zowel op producten in de zin van richtlijn 77/62/EEG als op diensten in de zin van de bijlagen I A en I B bij deze richtlijn, valt zij onder de werkingssfeer van deze richtlijn indien de waarde van de betrokken diensten die van de in de opdracht opgenomen producten te boven gaat.”

5 Artikel 7, lid 3, van richtlijn 92/50 bepaalt:

„De keuze van de ramingsmethode mag niet bedoeld zijn om toepassing van deze richtlijn te ontgaan. Evenmin mag een aanbesteding voor een bepaald bedrag aan diensten worden opgesplitst om toepassing van deze richtlijn te ontgaan.”

6 Artikel 8 van richtlijn 92/50 bepaalt:

„De opdrachten voor het verlenen van in bijlage I A vermelde diensten worden overeenkomstig de bepalingen van de titels III tot en met VI geplaatst.”

7 Artikel 9 van richtlijn 92/50 bepaalt:

„De opdrachten voor het verlenen van in bijlage I B vermelde diensten worden overeenkomstig de artikelen 14 en 16 geplaatst.”

8 Artikel 10 van richtlijn 92/50 bepaalt:

„De opdrachten die tegelijk betrekking hebben op in bijlage I A en in bijlage I B vermelde diensten, worden overeenkomstig de bepalingen van de titels III tot en met VI geplaatst indien de waarde van de in bijlage I A vermelde diensten hoger is dan die van de diensten welke in bijlage I B zijn vermeld en, zo niet, overeenkomstig de artikelen 14 en 16.”

9 Uit artikel 11, lid 4, van richtlijn 92/50 blijkt dat het volgen van een procedure van gunning via onderhandelingen bij het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening een uitzondering vormt, aangezien de aanbestedende diensten buiten de in artikel 11, leden 2 en 3, genoemde gevallen, voor het plaatsen van hun overheidsopdrachten gebruik moeten maken van de openbare of van de niet-openbare procedure.

10 De diensten die in bijlage I A bij richtlijn 92/50 worden vermeld, zijn onder meer, in categorie 2, „[d]iensten voor vervoer over land [...], met inbegrip van diensten voor vervoer per pantserwagen en koeriersdiensten, [met uitzondering van] postvervoer [en diensten voor vervoer per spoor]”, welke respectievelijk onder categorie 4 van bijlage I A en categorie 18 van bijlage I B bij deze richtlijn vallen. Met betrekking tot deze diensten voor vervoer over land worden de referentienummers 712 (met uitzondering van 71235), 7512 en 87304 van de CPC-indeling (Central Product Classification) van de Verenigde Naties genoemd.

11 De in bijlage I B bij richtlijn 92/50 vermelde diensten omvatten in categorie 20 de „[d]iensten voor ondersteunend en hulpvervoer”, waarmee referentienummer 44 van de CPC-indeling correspondeert.

Richtlijn 93/36/EEG

- 12 Artikel 1, sub a, van richtlijn 93/36/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen (PB L 199, blz. 1), luidt als volgt:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder

- a) ‚overheidsopdrachten voor leveringen‘: schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die betrekking hebben op de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten, en die zijn gesloten tussen een leverancier (natuurlijke persoon of rechtspersoon), enerzijds, en een van de sub b omschreven aanbestedende diensten, anderzijds. De levering van de producten kan ook de nodige werkzaamheden voor het aanbrengen en installeren omvatten.”

- 13 Artikel 5, lid 6, van richtlijn 93/36 bepaalt:

„Een voorgenomen aankoop van een bepaalde hoeveelheid goederen mag niet worden gesplitst ten einde deze aan de toepassing van deze richtlijn te onttrekken.”

Richtlijn 93/37/EEG

- 14 Artikel 1, sub a, van richtlijn 93/37/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken (PB L 199, blz. 54), bepaalt:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) ‚overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken’: schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die zijn gesloten tussen een aannemer, enerzijds, en een sub b omschreven aanbestedende dienst, anderzijds, en die betrekking hebben op de uitvoering dan wel het ontwerp alsmede de uitvoering van werken in het kader van een van de in bijlage II vermelde of sub c bepaalde werkzaamheden, dan wel op het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet.”

Richtlijn 93/38/EEG

- 15 Artikel 1, punt 4, van richtlijn 93/38/EEG van de Raad van 14 juni 1993 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (PB L 199, blz. 84), bepaalt:

„In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- 4) „opdrachten voor leveringen, voor de uitvoering van werken en voor het verrichten van diensten”: schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel tussen één van de in artikel 2 omschreven aanbestedende diensten en een leverancier, aannemer of dienstverrichter, die betrekking hebben op:
- a) in het geval van opdrachten voor leveringen: aankoop, leasing, huur of huurkoop met of zonder koopoptie, van producten;
 - b) in het geval van opdrachten voor de uitvoering van werken: de uitvoering dan wel het ontwerp en de uitvoering tezamen, dan wel het uitvoeren, met welke middelen dan ook, van de in bijlage XI bedoelde werkzaamheden van de bouwnijverheid. Deze opdrachten kunnen daarnaast ook de voor uitvoering daarvan vereiste leveringen en diensten omvatten;
 - c) in het geval van opdrachten voor het verrichten van diensten, andere opdrachten dan bedoeld sub a en b [...]

[...]

Opdrachten die zowel diensten als leveringen omvatten, worden beschouwd als opdrachten voor leveringen wanneer de totale waarde van de leveringen meer bedraagt dan de waarde van de onder de opdracht vallende diensten.”

16 Artikel 14, lid 8, van richtlijn 93/38 luidt tot slot als volgt:

„De waarde van een opdracht voor zowel het verrichten van diensten als leveringen moet worden geraamd op basis van de totale waarde van de diensten en de leveringen, ongeacht het respectieve aandeel ervan. Deze raming omvat de waarde van de plaatsing en installatie.”

Bepalingen van nationaal recht

17 Richtlijn 92/50 is in Oostenrijks recht omgezet bij het Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (federale wet betreffende het plaatsen van opdrachten, BGBl. 1993/462, in de in het BGBl. 1996/776 gepubliceerde versie, hierna: „BVergG 1993”). Deze wet is 1997 vervangen door een wet met dezelfde naam (BGBl. I, 1997/56, hierna: „BVergG 1997”).

18 Overeenkomstig richtlijn 92/50 hangt het in Oostenrijk van de aard van de verleende diensten af welke regeling op overheidsopdrachten voor dienstverlening van toepassing is. De bepalingen van de BVergG 1993 en 1997 zijn in hun geheel van toepassing op de opdrachten betreffende de in bijlage III bij deze wetten vermelde diensten, welke bijlage in wezen met bijlage I A bij richtlijn 92/50 overeenkomt. Daarentegen gelden voor de opdrachten genoemd in bijlage IV bij de BVergG 1993 en 1997 — welke bijlage in wezen identiek is aan bijlage I B bij richtlijn 95/50 — alleen de op hun werkingssfeer en de beroepsmogelijkheden betrekking hebbende bepalingen van het eerste en vierde deel van deze wetten, alsook vier artikelen met betrekking tot de bekendmaking van opdrachten, het gebruik van de Common Procurement Vocabulary (Gemeenschappelijke Woordenlijst Overheidsopdrachten, hierna: „CPV”) en de technische specificaties.

19 Deze wetten bevatten overigens een door artikel 10 van richtlijn 92/50 geïnspireerde bepaling aangezien, in geval van opdrachten die zowel betrekking

hebben op in bijlage II A als in bijlage IV bij deze wetten genoemde diensten, volgens § 1b, lid 3, van het BVergG 1993, en § 3, lid 3, van het BVergG 1997, de bepalingen van deze wetten volledig dienen te worden toegepast wanneer de waarde van de in bijlage III vermelde diensten hoger is dan die van de diensten die in bijlage IV zijn vermeld. In het omgekeerde geval zijn alleen het eerste en het vierde deel van deze wetten alsmede de vier in het voorgaande punt genoemde artikelen op de opdrachten van toepassing.

Het hoofdeding en de prejudiciële vragen

- 20 Na in de herfst van 1996 een niet-openbare aanbesteding te hebben uitgeschreven voor het uitvoeren van een verhuizing van het in Wenen (Oostenrijk) gevestigde kantoor naar een nieuw onderkomen ongeveer 200 meter verder — welke procedure in maart 1997 is geannuleerd — heeft de ÖNB deze opdracht in het kader van een procedure van gunning via onderhandelingen geplaatst en in april 1997 het bericht van gunning van deze opdracht openbaar gemaakt. In dit bericht sprak de ÖNB aangaande de procedure die voor het plaatsen van deze opdracht was gevolgd van „de procedure van gunning via onderhandelingen voor een in artikel 1b, leden 2 en 3, van het BVergG 1993 vermelde dienst, waarbij de in bijlage IV bij het BVergG genoemde diensten een hogere waarde vertegenwoordigen”, terwijl zij ter aanduiding van de diensten waaruit de opdracht bestond, verwees naar de CPV-referentienummers 63100000-0 (diensten ter zake van goederenbehandeling en opslag), 63200000-4 (beheer van infrastructuren voor vervoer over land), 63400000-0 (organisatie van vrachtvervoer) en 60240000-2 (goederenvervoer over de weg).
- 21 Swoboda heeft tegen dit gunningsbesluit van de ÖNB beroep ingesteld bij de verwijzende rechter en deze verzocht vast te stellen dat de opdracht in strijd met het Bundesvergabegesetz of de ter toepassing daarvan uitgevaardigde voorschriften, niet aan de inschrijver met de voordeligste aanbieding was gegund. Zij heeft in dit verband opgemerkt dat de waarde van de in bijlage III bij de BVergG 1993 en 1997 vermelde diensten veel hoger was dan die van de diensten in bijlage IV bij deze wetten, zodat de bepalingen van die wet in hun geheel moest worden toegepast.

22 De ÖNB heeft dit standpunt ten overstaan van de verwijzende rechter bestreden. De ÖNB was van mening dat in casu de te verrichten diensten in hoofdzaak betrekking hadden op de logistiek en het geautomatiseerde beheer van taken, de planning en coördinatie van alle verhuisactiviteiten alsmede het beschikbaar stellen van opslagplaatsen — de verhuizing en het vervoer van de inboedel vertegenwoordigden zelf slechts 6,94 % van de totale waarde van de opdracht —, en heeft opgemerkt dat de opdracht vooral betrekking had op de in bijlage IV bij de BVergG 1993 en 1997 genoemde „diensten voor ondersteunend en hulpvervoer”, waarop alleen het eerste en vierde deel van deze wetten, alsmede de vier in punt 18 van dit arrest genoemde artikelen moesten worden toegepast. Zij heeft zich in dit verband eveneens beroepen op de CPC-indeling, welke in hoofdstuk 74 alle bijkomstige vervoersdiensten samenbrengt, waaronder in onderverdeling 742 de „diensten voor opslag” en in onderverdeling 7480 de „diensten van tussenpersonen op het gebied van goederenvervoer, diensten voor verzending van goederen (in hoofdzaak de diensten voor het regelen van goederenvervoer voor rekening van de verzender of ontvanger), diensten van scheeps- en luchtvrachtexpediteurs en diensten voor groepage en degroepage”, welke in wezen overeenkomen met diensten op het gebied van coördinatie en logistiek.

23 Omdat het Bundesvergabeamt in deze omstandigheden, en onder meer gelet op de arresten van 19 april 1994, *Gestión Hotelera Internacional* (C-331/92, Jurispr. blz. I-1329), en 24 september 1998, *Tögel* (C-76/97, Jurispr. blz. I-5357), twijfelde over de uitlegging van richtlijn 92/50, heeft het de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Kan een dienst die één enkel doel beoogt, doch in verschillende onderdelen uiteenvalt, volgens de systematiek van richtlijn 92/50/EEG, met name de in de bijlagen I A en I B beschreven activiteiten, worden aangemerkt als één dienst, bestaande uit een hoofddienst en een aantal bijkomende neven-diensten, en naar gelang van het hoofdvoorwerp ervan worden ingedeeld onder de bijlagen I A en I B bij de richtlijn, of moet ten aanzien van elk onderdeel afzonderlijk worden onderzocht of het als prioritaire dienst aan de volledige richtlijn is onderworpen, dan wel als niet-prioritaire dienst slechts aan enkele bepalingen daarvan?

- 2) In hoeverre mag een dienst die een bepaalde activiteit omschrijft (bijvoorbeeld vervoersdiensten) volgens de systematiek van richtlijn 92/50/EEG in afzonderlijke diensten worden opgesplitst, zonder dat daarmee inbreuk wordt gemaakt op de bepalingen betreffende de aanbesteding van diensten, en zonder richtlijn 92/50/EEG van haar nuttig effect te beroven?

- 3) Moeten de in het feitelijk deel genoemde diensten (met inachtneming van artikel 10 van richtlijn 92/50/EEG) worden aangemerkt als diensten van bijlage I A bij richtlijn 92/50/EEG [categorie 2 (diensten voor vervoer over land)], zodat opdrachten die op dergelijke diensten betrekking hebben, moeten worden geplaatst volgens de voorschriften van de titels III tot en met VI van de richtlijn, of moeten zij worden aangemerkt als diensten van bijlage I B bij deze richtlijn [met name categorie 20 (diensten voor ondersteunend en hulpvervoer) en categorie 27 [andere diensten], zodat opdrachten die op dergelijke diensten betrekking hebben, moeten worden geplaatst overeenkomstig de artikelen 14 en 16, en onder welk referentienummer van de CPC-indeling moeten zij worden ingedeeld?

- 4) Voorzover de inaanmerkingneming van de diverse onderdelen van de dienstverlening ertoe zou leiden, dat een onderdeel van een dienst dat volledig aan de bepalingen van richtlijn 92/50/EEG is onderworpen overeenkomstig bijlage I A bij de richtlijn, op grond van het beginsel van de hogere waarde als bedoeld in artikel 10 van de richtlijn, bij wijze van uitzondering niet volledig aan de bepalingen van de richtlijn is onderworpen, is dan de aanbestedende dienst verplicht de niet-prioritaire onderdelen van de dienst daarvan af te zonderen en afzonderlijk aan te besteden teneinde het prioritaire karakter van de dienst te waarborgen?"

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

- 24 Om te beginnen dienen de argumenten te worden onderzocht die de Commissie en de ÖNB tegen de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen inbrengen.

- 25 De Commissie geeft met een beroep op de verwijzingsbeschikking van het Bundesvergabeamt van 11 juli 2001 in de bij het Hof aanhangige zaak C-314/01, Siemens en Arge Telekom & Partner, te kennen dat zij betwijfelt of de verwijzende instantie een rechterlijke instantie is, omdat deze in die beschikking heeft erkend dat haar beslissingen „geen voor tenuitvoerlegging vatbare bevelen aan de aanbestedende dienst” bevatten. In deze omstandigheden vraagt de Commissie zich af of de door het Bundesvergabeamt in de onderhavige zaak gestelde prejudiciële vragen ontvankelijk zijn, gelet op de rechtspraak van het Hof, met name de arresten van 12 november 1998, Victoria Film (C-134/97, Jurispr. blz. I-7023, punt 14), en 14 juni 2001, Salzmann (C-178/99, Jurispr. blz. I-4421, punt 14), volgens welke de nationale rechter enkel bevoegd is tot verwijzing naar het Hof, indien bij hem een geding aanhangig is gemaakt en hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet uitmonden in een beslissing die de kenmerken vertoont van een rechterlijke uitspraak.
- 26 In dit verband volstaat het vast te stellen dat de twijfel die de Commissie rond de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen koestert op grond dat de beslissingen van het Bundesvergabeamt geen dwingend karakter zouden hebben — hetgeen ter terechtzitting zowel door de ÖNB als de Oostenrijkse regering fel is bestreden — in casu niet relevant is.
- 27 Zoals de Commissie zelf ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Hof heeft toegegeven, heeft het hoofdgeding betrekking op de periode na de gunningsprocedure. Vast staat dat naar Oostenrijks recht zowel partijen als de burgerlijke rechter bij wie gedurende deze periode een verzoek om schadevergoeding wordt ingediend, in elk geval gebonden zijn aan de vaststellingen van het Bundesvergabeamt.
- 28 In deze omstandigheden kan het dwingend karakter van de beslissing van het Bundesvergabeamt in het hoofdgeding niet ter discussie worden gesteld.
- 29 De ÖNB vraagt zich af of de prejudiciële vragen ontvankelijk zijn, zulks op de volgende gronden. In de eerste plaats heeft verzoekster in het hoofdgeding noch

als inschrijver noch als gegadigde deelgenomen aan de betrokken aanbestedingsprocedure, zodat zij ten opzichte van de aanbestedende dienst geen enkel eigen subjectief recht geldend maken kan. In de tweede plaats heeft het Hof zich over soortelijke feiten en vragen reeds uitgelaten in het reeds aangehaalde arrest Tögel, zodat ofwel de gestelde vragen moeten worden afgewezen omdat ze niet relevant zijn, ofwel overeenkomstig artikel 104, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bij met redenen omklede beschikking moet worden beslist. In de derde plaats heeft de in het hoofdgeding aan de orde zijnde opdracht geen enkel grensoverschrijdend aspect, hetgeen de aanbestedende dienst ontheft van de verplichting, voor het plaatsen van de opdracht een aanbestedingsprocedure op gemeenschapsniveau te volgen. De ÖNB verwijst in dit laatste opzicht naar het arrest van 9 september 1999, RLSAN. (C-108/98, Jurispr. blz. I-5219), dat ook betrekking heeft op een aanbestedingsprocedure en waarin het Hof voor recht heeft verklaard dat „[a]rtikel 55 EG-Verdrag (thans artikel 45 EG) [...] niet van toepassing [is] in een situatie als die van het hoofdgeding, die zich in al haar aspecten binnen een enkele lidstaat afspeelt en uit dien hoofde geen enkel aanknopingspunt heeft met de door het gemeenschapsrecht geregelde situaties op het gebied van het vrije verkeer van personen en diensten”.

30 Wat allereerst het argument van de ÖNB betreft dat verzoekster in het hoofdgeding noch als gegadigde noch als inschrijver heeft deelgenomen aan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanbestedingsprocedure, volstaat het vast te stellen dat op de bevoegdheid om in rechte op te treden nationale procedure-regels van toepassing zijn. Het is niet aan het Hof om zich over de toepassing van deze regels in het hoofdgeding uit te spreken.

31 Wat vervolgens het argument betreft dat het Hof zich in het reeds aangehaalde arrest Tögel reeds over soortelijke feiten en vragen heeft uitgelaten, zodat het in casu geen uitspraak hoeft te doen of in ieder geval met een met redenen omklede beschikking kan volstaan, dient te worden opgemerkt dat de feiten en gestelde vragen in de onderhavige zaak duidelijk verschillen van die welke tot voormeld arrest aanleiding hebben gegeven. Met name heeft het Hof zich in dat arrest niet uit hoeven te spreken over de vraag of een opdracht die één doel beoogt maar uit verschillende diensten bestaat, waarvan sommige onder bijlage I A en andere onder bijlage I B bij richtlijn 92/50 vallen, moet worden geclassificeerd op grond van zijn hoofdvoorwerp.

- 32 Hoe dan ook biedt artikel 104, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering de mogelijkheid in de drie aldaar genoemde gevallen bij met redenen omklede beschikking te beslissen, maar schrijft het dit geenszins voor, zodat het Hof in dit opzicht steeds het recht behoudt om bij arrest te beslissen.
- 33 Wat tot slot het argument betreft dat het niet nodig is geweest ondernemers in andere lidstaten dan de Republiek Oostenrijk van de litigieuze opdracht op de hoogte te stellen omdat deze opdracht geen grensoverschrijdende element bevat, dient te worden opgemerkt dat deze omstandigheid, gesteld dat zij wordt vastgesteld, de aanbestedende dienst niet ontslaat van de ingevolge richtlijn 92/50 op haar rustende verplichtingen. Zoals uit de twintigste overweging van haar considerans blijkt, heeft deze richtlijn juist tot doel, de dienstverleners de toegang tot de procedures voor het plaatsen van opdrachten te vergemakkelijken om een einde te maken aan praktijken die in het algemeen de mededinging en in het bijzonder de deelneming van onderdanen van andere lidstaten aan aanbestedingen beperken.
- 34 Gelet op bovenstaande overwegingen dienen de door het Bundesvergabeamt gestelde vragen ontvankelijk te worden verklaard.

De prejudiciële vragen

- 35 Met de vragen die de verwijzende rechter het Hof stelt, wenst deze in wezen te vernemen welke regeling van toepassing is op overheidsopdrachten voor de verlening van diensten die zijn samengesteld zowel uit onder bijlage I A bij richtlijn 92/50 vallende en door deze rechter als „prioritair” gekwalificeerde diensten als uit diensten die onder bijlage I B bij deze richtlijn vallen en „niet prioritair” zijn gekwalificeerd. In dit opzicht tracht hij meer in het bijzonder te bepalen welke regeling moet worden toegepast op een opdracht voor een verhuizing zoals in het hoofdgeding aan de orde is, waarbij het eigenlijke vervoer slechts een vrij ondergeschikte rol speelt en de opdracht in hoofdzaak betrekking heeft op activiteiten op het gebied van coördinatie, planning en opslag.

- 36 Aangezien de eerste, de tweede en de vierde vraag betrekking hebben op de strekking van richtlijn 92/50, dienen deze te worden onderzocht vóór de derde vraag, welke betrekking heeft op de classificatie van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde diensten in de bijlagen bij deze richtlijn.

De eerste vraag

- 37 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen in hoeverre het doel van een opdracht eventueel bepalend kan zijn voor de toepasselijke regeling. Meer in het bijzonder wil het Bundesvergabeamt weten of in geval van aanbesteding van een opdracht die één doel nastreeft, maar meerdere diensten omvat, deze diensten met het oog op de bepaling van de overeenkomstig de artikelen 8 tot en met 10 van richtlijn 92/50 op deze opdracht toepasselijke regeling, afzonderlijk onder de in de bijlagen I A en I B bij deze richtlijn genoemde categorieën moeten worden gerangschikt, of dat daarentegen het hoofdvoorwerp van de opdracht moet worden vastgesteld, waarbij dan de bijkomende diensten zijn onderworpen aan de regeling die geldt voor de op het hoofdvoorwerp betrekking hebbende dienst. Het Bundesvergabeamt verwijst in dit opzicht onder meer naar het reeds aangehaalde arrest Gestión Hotelera Internacional, waarin het Hof het beginsel heeft geformuleerd dat om te bepalen welke richtlijn op een bepaalde opdracht van toepassing is, naar het hoofdvoorwerp van deze opdracht moet worden gekeken.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 38 Zowel volgens de ÖNB als volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk is de laatste benadering in het kader van richtlijn 92/50 volledig uitgesloten. Zij merken in dit verband op dat deze richtlijn geen definitie van het hoofdvoorwerp van de opdracht bevat, waarbij artikel 10 van diezelfde richtlijn juist uitdrukkelijk erkent dat een opdracht betrekking kan hebben op het verlenen van verschillende diensten, die onder de onderscheiden bijlagen bij genoemde richtlijn vallen.

- 39 De regering van het Verenigd Koninkrijk geeft dienaangaande ook aan dat het Hof in het reeds aangehaalde arrest Tögel het dwingende karakter heeft erkend van de verwijzingen in de bijlagen bij richtlijn 92/50 naar de CPC-indeling. Zo bezien zou het in strijd zijn met het doel van genoemde richtlijn om een opdracht die is samengesteld uit verschillende diensten, welke in de CPC-indeling onder verschillende categorieën zijn opgenomen, te rangschikken op grond van één van deze diensten.
- 40 De ÖNB en de regering van het Verenigd Koninkrijk zijn overigens van mening dat het reeds aangehaalde arrest *Gestión Hotelera Internacional*, waarnaar het Bundesvergabebamt verwijst, in het hoofdgeding volstrekt irrelevant is. In de eerste plaats moest hierin namelijk worden bepaald, of een overeenkomst een opdracht voor de uitvoering van werken inhield dan wel een ander soort opdracht. In de tweede plaats heeft het Hof in dat arrest als criterium gehanteerd, of de verbouwwerkzaamheden louter bijkomstig waren in verhouding tot het hoofdvoorwerp van de opdracht, wegens de definitie van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken zoals die destijds voorkwam in de artikel 1, sub a, van richtlijn 71/305/EEG van de Raad van 26 juli 1971 betreffende de coördinatie van de procedure voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken (PB L 185, blz. 5), en thans is opgenomen in artikel 1, sub a, van richtlijn 93/37. Wanneer het Hof in het kader van dit arrest het — gezien de waarde — grotere gewicht van een prestatie als bepalende factor voor de afbakening tussen opdrachten voor de uitvoering van werken en opdrachten voor dienstverlening had beschouwd, dan zou het zich volgens de ÖNB duidelijk in die zin hebben uitgesproken door te verwijzen naar artikel 10 van richtlijn 92/50 en niet naar de zestiende overweging van de considerans, waarin wordt gesteld dat voorzover werken bijkomstig zijn en niet het eigenlijke voorwerp van de opdracht uitmaken, zij niet de indeling daarvan als overheidsopdracht voor de uitvoering van werken kunnen rechtvaardigen.
- 41 Volgens de Oostenrijkse regering dient daarentegen in geval van het plaatsen van een opdracht die één doel beoogt maar uit verschillende diensten bestaat, dit doel en de belangrijkste daarmee samenhangende dienst te worden bepaald, omdat deze voor de indeling van de opdracht bepalend zijn.
- 42 De Oostenrijkse regering verwijst in dit verband allereerst naar de referentienummers in de CPC-indeling en de bijbehorende toelichtingen, welke geen

uitputtende opsomming van de ingedeelde diensten bevatten, maar enkel een eenvoudige beschrijving van de typische inhoud van deze diensten of van de activiteiten die voor het verlenen van dergelijke diensten noodzakelijk zijn.

- 43 Deze regering verwijst vervolgens naar artikel 7, lid 3, van richtlijn 92/50 en artikel 5, lid 6, van richtlijn 93/36, waaruit blijkt dat de splitsing van een dienst in onderscheiden verrichtingen en de afzonderlijke plaatsing van de daarop betrekking hebbende opdrachten ongeoorloofd zijn, in het bijzonder wanneer de waarde van iedere verrichting onder de geldende drempel blijft en de aanbestedende dienst zich daarmee aan de toepassing van deze richtlijnen onttrekt.
- 44 De Oostenrijkse regering beroept zich tot slot op artikel 1, sub a, van richtlijn 93/36 en artikel 1, punt 4, sub b, van richtlijn 93/38, welke betrekking hebben op de definitie van overheidsopdrachten voor leveringen respectievelijk de uitvoering van werken. Uit deze bepalingen blijkt duidelijk dat alle communautaire richtlijnen betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten een definitie geven van een hoofddienst, die bepalend is voor de indeling van de opdracht.

Antwoord van het Hof

- 45 Richtlijn 92/50 streeft in wezen hetzelfde doel na als de richtlijnen betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken en van leveringen, te weten, aldus vaste rechtspraak, het uitsluiten van zowel het risico dat de aanbestedende diensten bij het plaatsen van welke opdracht ook, de voorkeur geven aan nationale inschrijvers of gegadigden, als de mogelijkheid dat een door de staat, territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen gefinancierde of gecontroleerde instelling zich door andere dan economische overwegingen laat leiden (zie in die zin onder meer arresten van 15 januari 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e.a.,

C-44/96, Jurispr. blz. I-73, punt 33; 10 november 1998, BFI Holding, C-360/96, Jurispr. blz. I-6821, punten 42 en 43, en 3 oktober 2000, University of Cambridge, C-380/98, Jurispr. blz. I-8035, punt 17). Richtlijn 92/50 is echter niet op alle overheidsopdrachten voor dienstverlening gelijkelijk van toepassing.

- 46 Zo moet volgens de eenentwintigste overweging van de considerans van richtlijn 92/50 de volledige toepassing van de bepalingen daarvan gedurende een overgangperiode worden beperkt tot opdrachten voor dienstverlening waarvoor de bepalingen van de richtlijn de mogelijkheden tot uitbreiding van het grensoverschrijdende verkeer ten volle garanderen, terwijl op de opdrachten voor andere diensten gedurende deze periode alleen een controlemechanisme van toepassing is.
- 47 Richtlijn 92/50 maakt in dit opzicht een onderscheid tussen opdrachten met betrekking tot de in haar bijlage I A genoemde diensten, welke op grond van artikel 8 overeenkomstig de bepalingen van de titels III tot en met VI worden geplaatst, en die met betrekking tot de in haar bijlage I B genoemde diensten, welke overeenkomstig artikel 9 aan het in de artikelen 14 en 16 bepaalde onderworpen zijn.
- 48 Artikel 10 van richtlijn 92/50 bepaalt overigens dat de opdrachten die tegelijk betrekking hebben op in bijlage I A en in bijlage I B vermelde diensten, overeenkomstig de bepalingen van de titels III tot en met VI worden geplaatst indien de waarde van de in bijlage I A vermelde diensten hoger is dan die van de diensten welke in bijlage I B zijn vermeld; in het omgekeerde geval worden deze alleen overeenkomstig de artikelen 14 en 16 geplaatst.
- 49 Uit deze bepalingen volgt dat de stelling dat het hoofdvoorwerp van de opdracht bepaalt welke regeling daarop van toepassing is, in het kader van richtlijn 92/50 niet kan worden aanvaard.

- 50 In de eerste plaats geeft richtlijn 92/50 immers zelf in de zevende overweging aan dat zowel met het oog op de toepassing van de procedurevoorschriften inzake aanbestedingen als voor controledoeleinden, de dienstensector het best wordt omschreven door deze onder te verdelen in categorieën die met bepaalde posten van een gemeenschappelijke nomenclatuur overeenkomen, in casu de CPC-indeling.
- 51 In punt 37 van het arrest Tögel heeft het Hof geoordeeld, dat de verwijzing in de bijlagen I A en I B bij richtlijn 92/50 naar de CPC-indeling verbindend is.
- 52 In de tweede plaats geeft artikel 10 van richtlijn 92/50 een eenduidig criterium om te bepalen welke regeling van toepassing is op een opdracht die uit verschillende diensten bestaat, welk criterium is gebaseerd op een vergelijking van de waarde van de in bijlage I A bij deze richtlijn genoemde diensten met die welke in bijlage I B worden genoemd.
- 53 Gelet op de voorgaande overwegingen dient dus op de eerste vraag te worden geantwoord dat om te bepalen welke regeling van toepassing is op overheidsopdrachten voor diensten die deels uit onder bijlage I A bij richtlijn 92/50 vallende diensten en deels uit diensten vallende onder bijlage I B bij deze richtlijn zijn samengesteld, niet het hoofdvoorwerp van deze opdrachten doorslaggevend is en het in artikel 10 van deze richtlijn vastgestelde eenduidige criterium moet worden gehanteerd.

De tweede en de vierde vraag

- 54 Met zijn tweede en vierde vraag, die tezamen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of in het kader van het plaatsen van een opdracht die één doel beoogt maar uit meerdere diensten bestaat, de indeling

van deze diensten in de bijlagen I A en I B bij richtlijn 92/50, deze richtlijn niet van haar nuttig effect berooft. Hij wenst eveneens te vernemen of, wanneer in geval van een dergelijke indeling de waarde van de onder bijlage I B vallende diensten hoger is dan die van de diensten die vallen onder bijlage I A, de aanbestedende dienst niet verplicht is de in bijlage I B genoemde diensten van de betrokken opdracht te scheiden en dienaangaande afzonderlijke opdrachten te plaatsen.

55 In dit verband volstaat het vast te stellen dat uit het antwoord op de eerste vraag duidelijk volgt dat de indeling van diensten in de bijlagen I A en I B bij richtlijn 92/50 — zelfs in het kader van een opdracht met één doel — in overeenstemming is met het systeem van deze richtlijn, zoals dit met name blijkt uit de zevende en de eenentwintigste overweging van haar considerans alsook uit de artikelen 8 tot en met 10, welke in een toepassing van genoemde richtlijn op twee niveaus voorzien.

56 Richtlijn 92/50 dient derhalve aldus te worden uitgelegd dat deze geenszins vereist dat een opdracht voor de in bijlage I B genoemde diensten afzonderlijk wordt geplaatst wanneer bij een indeling overeenkomstig de CPC-indeling de waarde van genoemde diensten voor de betrokken opdracht hoger is dan die van de in bijlage I A genoemde diensten. Zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zou aan artikel 10 van richtlijn 92/50 elk nuttig effect worden ontnomen indien in dat geval een dergelijke scheiding werd aangebracht. Deze opdracht is krachtens artikel 10, tweede zin, van deze richtlijn alleen aan de artikelen 14 en 16 daarvan onderworpen.

57 Dit zou slechts anders zijn wanneer de aanbestedende dienst diensten van verschillende aard kunstmatig onder een en dezelfde opdracht zou laten vallen, zonder dat er tussen deze diensten enig verband zou bestaan wegens een gemeenschappelijk doel of een gemeenschappelijke werking, alleen maar om het aandeel van de in bijlage I B bij richtlijn 92/50 genoemde diensten in de opdracht te vergroten en zo via artikel 10, tweede zin, van diezelfde richtlijn aan de toepassing van alle bepalingen daarvan te ontkomen.

- 58 Deze conclusie wordt overigens gesteund door de bewoordingen van artikel 7, lid 3, van richtlijn 92/50, waaruit blijkt dat de keuze van de beoordelingsmethode voor een opdracht niet op het oog mag hebben deze aan de toepassing van deze richtlijn te onttrekken. Hoewel dit artikel betrekking heeft op een ander geval, namelijk een kunstmatige splitsing van de opdracht, verzet het doel ervan, te weten het voorkomen van elk gevaar van manipulatie, zich er eveneens tegen dat een aanbestedende dienst verschillende diensten kunstmatig onder een en dezelfde opdracht laat vallen enkel om de volledige toepassing van de richtlijn op deze opdracht te omzeilen.
- 59 In het hoofdgeding kan echter van een dergelijk kunstmatig samenbrengen geen sprake zijn voorzover het Bundesvergabeamt duidelijk heeft vastgesteld, dat de diensten waarvoor de ÖNB een opdracht heeft geplaatst weliswaar verschillend van aard zijn, maar alle aan de verwezenlijking van één enkel doel bijdragen.
- 60 Gelet op de voorgaande overwegingen dient derhalve op de tweede en de vierde vraag te worden geantwoord dat in het kader van het plaatsen van een opdracht die één doel beoogt, maar uit meerdere diensten is samengesteld, de indeling van deze diensten in de bijlagen I A en I B bij richtlijn 92/50 aan deze richtlijn geenszins haar nuttig effect ontnemt, maar juist in overeenstemming is met het systeem van deze richtlijn. Wanneer bij een dergelijke indeling overeenkomstig de CPC-indeling de waarde van de diensten vallende onder die bijlage I B hoger is dan die van de diensten welke vallen onder die bijlage I A, is de aanbestedende dienst niet verplicht de in genoemde bijlage I B genoemde diensten van de betrokken opdracht te scheiden en dienaangaande afzonderlijke opdrachten te plaatsen.

De derde vraag

- 61 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, onder welke bijlage bij richtlijn 92/50 en onder welke referentienummers van de CPC-indeling de in het hoofdgeding aan de orde zijde diensten vallen.

- 62 In dit verband dient te worden opgemerkt dat de indeling van diensten in de bijlagen I A en I B bij richtlijn 92/50 vooral een feitelijke kwestie is, welke door de aanbestedende dienst, onder toezicht van de nationale rechter, moet worden beoordeeld.
- 63 In casu is het derhalve aan de verwijzende rechter om de indeling door de ÖNB te controleren, waarbij hij onder meer rekening moet houden met de in de punten 49 tot en met 51 van dit arrest vermelde beginselen. Meer in het bijzonder dient het Bundesvergabeamt na te gaan of de diensten waaruit de opdracht bestaat overeenkomen met de referentienummers van de CPC-indeling.
- 64 Evenwel dient in elk geval het standpunt van de Commissie te worden verworpen dat categorie 20 van bijlage I B bij richtlijn 92/50, betreffende de diensten voor ondersteunend en hulpvervoer, aldus kan worden uitgelegd dat deze alle diensten dekt waarop de in het hoofdgeding aan de orde zijnde opdracht betrekking heeft.
- 65 Reeds uit de benaming van deze categorie blijkt immers dat de daarin genoemde diensten niet het vervoer als zodanig omvatten. Dienaangaande staat vast, dat diensten voor vervoer over land onder categorie 2 van bijlage I A bij richtlijn 92/50 vallen, met uitzondering van postvervoer en diensten voor vervoer per spoor, welke onder respectievelijk de categorieën 4 van bijlage I A en 18 van bijlage I B bij deze richtlijn vallen.
- 66 Gelet op bovenstaande overwegingen dient derhalve op de derde vraag te worden geantwoord dat de verwijzende rechter op basis van artikel 10 van richtlijn 92/50 moet bepalen welke regeling van toepassing is op de opdracht die in het hoofdgeding aan de orde is, door met name na te gaan of de diensten waaruit deze opdracht bestaat overeenstemmen met de referentienummers van de CPC-indeling. Hoe dan ook kan categorie 20 van bijlage I B bij deze richtlijn niet aldus worden uitgelegd als zou deze ook de diensten voor vervoer over land als zodanig omvatten, welke diensten uitdrukkelijk onder categorie 2 van bijlage I A bij deze richtlijn worden vermeld.

Kosten

- 67 De kosten door de Oostenrijkse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Bundesvergabeamt bij beschikking 29 september 2000 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Om te bepalen welke regeling van toepassing is op overheidsopdrachten voor diensten die deels zijn samengesteld uit diensten die vallen onder bijlage I A bij richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening, en deels uit diensten vallende onder bijlage I B bij deze richtlijn, is niet het hoofdvoorwerp van deze opdrachten doorslaggevend en moet het in artikel 10 van deze richtlijn vastgestelde eenduidige criterium worden gehanteerd.

- 2) In het kader van het plaatsen van een opdracht die één doel beoogt, maar uit meerdere diensten is samengesteld, ontnemt de indeling van deze diensten in de bijlagen I A en I B bij richtlijn 92/50 aan deze richtlijn geenszins haar nuttig effect, maar is deze juist in overeenstemming met het systeem van deze richtlijn. Wanneer bij een dergelijke indeling overeenkomstig de CPC-indeling de waarde van de diensten vallende onder die bijlage I B hoger is dan die van de diensten welke vallen onder die bijlage I A, is de aanbestedende dienst niet verplicht de in genoemde bijlage I B genoemde diensten van de betrokken opdracht te scheiden en dienaangaande afzonderlijke opdrachten te plaatsen.
- 3) De verwijzende rechter moet op basis van artikel 10 van richtlijn 92/50 bepalen welke regeling van toepassing is op de opdracht die in het hoofdgeding aan de orde is, door met name na te gaan of de diensten waaruit deze opdracht bestaat overeenstemmen met de referentienummers van de CPC-indeling. Hoe dan ook kan categorie 20 van bijlage I B bij deze richtlijn niet aldus worden uitgelegd als zou deze ook de diensten voor vervoer over land als zodanig omvatten, welke diensten uitdrukkelijk onder categorie 2 van bijlage I A bij deze richtlijn worden vermeld.

Wathelet

Timmermans

Edward

Jann

von Bahr

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 november 2002.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

M. Wathelet