



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

11 juli 2013\*

„Cohesiefonds — Verordening (EG) nr. 1164/94 — Rioleringsproject van Zaragoza — Gedeeltelijke intrekking van financiële bijstand — Overheidsopdrachten — Begrip werk — Artikel 14, leden 10 en 13, van richtlijn 93/38/EEG — Splitsing van opdrachten — Gewettigd vertrouwen — Motiveringsplicht — Termijn voor vaststelling van beschikking — Vaststelling van financiële correcties — Artikel H, lid 2, van bijlage II bij verordening nr. 1164/94 — Evenredigheid — Verjaring”

In zaak T-358/08,

**Koninkrijk Spanje**, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. Rodríguez Cárcamo, vervolgens door A. Rubio González, abogados del Estado,

verzoeker,

tegen

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door G. Valero Jordana en A. Steiblyté als gemachtigden,

verweerster,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van beschikking C(2008) 3249 van de Commissie van 25 juni 2008 tot vermindering van de financiële bijstand uit het Cohesiefonds die bij beschikking C(96) 2095 van de Commissie van 26 juli 1996 was toegekend aan het Koninkrijk Spanje voor project nr. 96/11/61/018 – „Riolering van Zaragoza”,

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: L. Truchot, president, M.E. Martins Ribeiro en A. Popescu (rapporteur), rechters,

griffier: J. Palacio González, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 november 2012,

het navolgende

\* Procestaal: Spaans.

## Arrest<sup>1</sup>

### Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Bij beschikking C(96) 2095 van 26 juli 1996 (hierna: „beschikking van 1996”) heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen financiële bijstand ten bedrage van 8 850 689 EUR uit het Cohesiefonds goedgekeurd voor project nr. 96/11/61/018 – „Riolering van Zaragoza” (hierna: „rioleringsproject Zaragoza”). Dit project beoogde de installaties voor de verwerking en de zuivering van het afvalwater van de stad Zaragoza (Spanje) te verbeteren en uit te breiden. Het bestond uit twee groepen werkzaamheden. De eerste groep, het „Plan inzake de vervanging van het rioolstelsel” (hierna: „fase FIMMA 96”), betrof de vervanging van riolen in bepaalde wijken van de stad. De tweede groep, het „Programma voor de riolering van de westelijke zone van de agglomeratie (bekken van de waterzuiveringsinstallatie van La Almozara)” (hierna „fase SPWS”), omvatte met name de aanleg van hoofdriolen, een secundair stelsel van hoofdriolen en een overstort voor regenwater. Het gemeentebestuur van Zaragoza was de eindbegunstigde van de financiële bijstand en was belast met de leiding van het project dat zou worden uitgevoerd in de periode tussen 1 mei 1996 en 31 december 1998.
- 2 Op verzoek van het Koninkrijk Spanje is de beschikking van 1996 gewijzigd bij beschikking C(97) 2601 van de Commissie van 29 juli 1997 (hierna: „beschikking van 1997”), teneinde er acht aanvullende acties in op te nemen (hierna: „fase FIMMA 97”). Zeven van die acties betroffen de vervanging, de heraanleg en de aanleg van hoofdriolen; één ervan bestond in de bouw van een fabriek voor slibbehandeling. De termijn voor voltooiing van de werkzaamheden werd verlengd tot op 31 december 1999.

[omissis]

### Bestreden beschikking

- 13 In de bestreden beschikking heeft de Commissie onregelmatigheden vastgesteld in acht opdrachten van de fase SPWS en, met name, vier opdrachten van de fase FIMMA 97.
- 14 De acht opdrachten van de fase SPWS hadden betrekking op:
  - het hoofdriool met overstort in de Ebro-rivier;
  - het hoofdriool voor de wijk Los Palos;
  - het hoofdriool voor de zone Martín Arpal;
  - het hoofdriool voor Valles Verdes;
  - het hoofdriool voor San Lamberto – Vistabella;
  - het hoofdriool langs de autoweg naar Madrid;
  - het secundaire stelsel van hoofdriolen;
  - het hoofdriool voor het grensgebied van de gemeente.

1 — Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht, worden weergegeven.

- 15 De vier opdrachten van de fase FIMMA 97 betroffen:
- het hoofdriool op de rechteroever van de Huerva-rivier;
  - de fabriek voor slibbehandeling;
  - hoofdriolen voor de Gállego-rivier;
  - het verbindingsriool met de waterzuiveringsinstallatie van La Almozara.
- 16 In punt 20 van de bestreden beschikking heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat de litigieuze opdrachten overeenkomstig de artikelen 4, lid 2, en 14, leden 1, 10 en 13, van richtlijn 93/38 percelen van één enkel werk waren, waartoe één enkele aanbestedende dienst het initiatief had genomen en waarop deze richtlijn toepassing had moeten vinden. Volgens haar waren die opdrachten gesplitst, wat een inbreuk vormde op deze richtlijn, in het bijzonder op de bepalingen inzake de drempel, de bekendmaking en de gelijke behandeling van de inschrijvers.

[omissis]

- 18 In de eerste plaats heeft de Commissie, ten bewijze dat er onregelmatigheden in de zin van artikel H van bijlage II bij verordening nr. 1164/94 hadden plaatsgevonden, allereerst de artikelen 1, lid 4, sub b, 4, lid 2, en 14, leden 1, 10 en 13, van richtlijn 93/38 in herinnering gebracht (punten 19 en 21-23 van de bestreden beschikking).
- 19 Verder heeft de Commissie in punt 24 van de bestreden beschikking opgemerkt dat de gemeenteraad van Zaragoza in alle in het *Boletín Oficial de Aragón* en de plaatselijke media bekendgemaakte aankondigingen van overheidsopdrachten vermeld stond als de aanbestedende dienst waaraan de aanbiedingen moesten worden gericht. Zij heeft tevens gewezen op de gelijkende beschrijving van de werkzaamheden die aan het stelsel van riolen en afvalwaterbehandeling dienden te worden verricht en heeft het standpunt ingenomen dat die werkzaamheden dezelfde economische en technische functie moesten vervullen. Volgens haar ging het in casu om een aantal specifieke onderhouds-, uitbreidings- en renovatiewerkzaamheden aan het bestaande stelsel van riolen en afvalwaterbehandeling, die, na voltooiing, een algemene verbetering van het stelsel voor de eindgebruiker moesten betekenen. De Commissie heeft gepreciseerd dat de werkzaamheden verband hielden met hoofdriolen voor afvalwater, hoofdriolen met overstorten voor regenwater, een fabriek voor slibbehandeling en een hoofdriool voor afvalwater tussen de twee waterzuiveringsinstallaties van La Almozara en La Cartuja. Volgens haar was het verschil tussen de diverse soorten werkzaamheden functioneel, en niet technisch of economisch, zodat voor het verrichten daarvan geen specifieke technische kennis was vereist. Ten slotte heeft zij opgemerkt dat, uit economisch oogpunt, de eindgebruikers de dienstverrichter dienden te vergoeden naar verhouding van het gebruik dat zij van zijn diensten maakten.
- 20 Ten eerste heeft de Commissie in punt 24, sub a, van de bestreden beschikking met betrekking tot de acht projecten van de fase SPWS het standpunt ingenomen dat de werkzaamheden hetzelfde doel hadden en dat het enige verschil erin bestond dat zij in verschillende geografische sectoren waren verricht. Volgens haar was het belangrijkste doel van de werkzaamheden de aanleg en de vernieuwing van het rioolstelsel in verschillende sectoren, waartoe ook de aanleg van hoofdriolen voor afvalwater en het aanbrengen van overstorten behoorde.
- 21 Ten tweede heeft de Commissie in punt 24, sub b, van de bestreden beschikking aangaande de vier in punt 15 hierboven genoemde projecten van de fase FIMMA 97, waarvoor de afwijking van artikel 14, lid 10, van richtlijn 93/38 niet kon worden aangevoerd, het standpunt ingenomen dat de werkzaamheden hetzelfde doel hadden en dat het enige verschil erin bestond dat zij in verschillende geografische sectoren waren verricht. Volgens haar was het belangrijkste doel van de werkzaamheden

hoofdriolen langs de Huerva en de Gállego aan te leggen voor de gebieden die hun afvalwater nog altijd rechtstreeks in die rivieren loosden en de twee zuiveringsinstallaties te herstellen waarnaar het afvalwater werd afgevoerd.

- 22 In punt 25 van de bestreden beschikking heeft de Commissie betreffende de inbreuk op de artikelen 4, lid 2, en 14, lid 10, van richtlijn 93/38 gepreciseerd dat overeenkomsten moeten worden geacht de uitvoering van één en hetzelfde werk tot voorwerp te hebben, wanneer daartussen een zodanig verband bestaat dat een onderneming uit de Gemeenschap ze, zoals in casu, als één enkele economische handeling kan beschouwen en één enkele aanbidding voor de gehele handeling doet. De Commissie heeft uiteengezet dat deze uitlegging strookt met het doel van richtlijn 93/38, ervoor te zorgen dat ondernemingen van andere lidstaten kunnen reageren op een aanbesteding, wanneer zij daar, om objectieve redenen die verband houden met de waarde van de opdrachten, belang bij hebben. Het is mogelijk dat een dergelijke onderneming de waarde wil kennen van alle percelen waaruit het werk bestaat, ook al is zij niet in staat ze alle uit te voeren. De Commissie heeft daaraan nog toegevoegd dat de onderneming alleen op die manier de precieze omvang van de opdracht kan ramen en haar prijzen kan afstemmen op het aantal percelen waarvoor zij offerten wil indienen.
- 23 In punt 26 van de bestreden beschikking heeft de Commissie geconcludeerd dat de acht projecten van de fase SPWS, samen bezien, en de vier projecten van de fase FIMMA 97, samen bezien, één enkele economische en technische functie vervulden, en dat de Spaanse autoriteiten de onderhouds-, uitbreidings- en renovatiewerkzaamheden aan het bestaande stelsel van riolen en afvalwaterbehandeling dus kunstmatig hadden gesplitst. Zij heeft erop gewezen dat die conclusie was gebaseerd op de gelijkenis tussen de beschrijvingen van de werkzaamheden en die tussen de aankondigingen van de opdrachten, op het verloop van de procedure, op het feit dat de algemene coördinatie in handen was van dezelfde aanbestedende dienst, en op het feit dat de werkzaamheden in één enkel geografisch gebied hadden plaatsgevonden.

[omissis]

### **Procesverloop en conclusies van partijen**

- 28 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 september 2008, heeft het Koninkrijk Spanje onderhavig beroep ingesteld.
- 29 Op 30 november 2010 is de onderhavige zaak toegewezen aan een nieuwe rechter-rapporteur, die deel uitmaakte van de Tweede kamer. Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Achtste kamer, waaraan de onderhavige zaak bijgevolg is toegewezen.
- 30 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Achtste kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Partijen hebben ter terechtzitting van 28 november 2012 pleidooi gevoerd en geantwoord op de vragen van het Gerecht.
- 31 Het Koninkrijk Spanje verzoekt het Gerecht:
- de bestreden beschikking nietig te verklaren;
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 32 De Commissie verzoekt het Gerecht:
- het beroep in zijn geheel te verwerpen;

— het Koninkrijk Spanje te verwijzen in de kosten.

## In rechte

[omissis]

1. *Eerste middel: onjuiste rechtsopvattingen en kennelijke beoordelingsfouten bij de toepassing van artikel H, betreffende financiële correcties, van bijlage II bij verordening nr. 1164/94, juncto artikel 14, lid 13, van richtlijn 93/38*

[omissis]

35 Vooraf zij erop gewezen dat het Koninkrijk Spanje ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Gerecht heeft gepreciseerd, met zijn eerste middel te stellen dat inbreuk is gemaakt op artikel 14, lid 13, van richtlijn 93/38, gelezen in samenhang met artikel 14, lid 10, daarvan. Hiervan is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

36 Voorts stelt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie in de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en een ernstige beoordelingsfout heeft gemaakt, voor zover zij heeft verklaard dat inbreuk is gemaakt op de bepalingen van richtlijn 93/38. Hoewel de bewijslast op de Commissie rust, is het volgens het Koninkrijk Spanje nuttig de in geding zijnde opdrachten kort te toetsen aan de criteria die door het Hof zijn vastgelegd, ten bewijze dat geen van de voorwaarden was vervuld op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat er sprake is van één enkel werk. Vastgesteld zij dat het Koninkrijk Spanje zich met het onderhavige beroep zowel verzet tegen de door de Commissie vastgestelde voorwaarden voor toepassing van artikel 14, leden 10, eerste alinea, en 13, van richtlijn 93/38 als de wijze waarop zij die in de bestreden beschikking toepast op de betrokken opdrachten. Bijgevolg moet worden nagegaan of de Commissie in de bestreden beschikking ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat inbreuk is gemaakt op de voornoemde bepalingen; het staat aan het Koninkrijk Spanje dat voor het Gerecht te bewijzen.

[omissis]

*Eerste onderdeel: de Commissie heeft het begrip werk kennelijk onjuist beoordeeld*

38 Volgens het Koninkrijk Spanje heeft de Commissie ten onrechte geconcludeerd dat het gemeentebestuur van Zaragoza de bepalingen van richtlijn 93/38 had geschonden door de betrokken opdrachten te splitsen en geen aankondiging in het Publicatieblad bekend te maken. Volgens hem zijn de beweringen van de Commissie in de punten 8, tweede alinea, 9, 23, sub b, en 24 van de bestreden beschikking ongegrond.

39 In de eerste plaats betoogt het Koninkrijk Spanje dat bij de beoordeling of een project meerdere afzonderlijke werken omvat, in het licht van de bewoordingen van richtlijn 93/38 en de rechtspraak van het Hof een analyse moet worden verricht vanuit een drievoudig perspectief, namelijk technisch-economisch, geografisch en temporeel.

40 In de tweede plaats stelt het Koninkrijk Spanje dat deze criteria in casu onjuist zijn toegepast. De Commissie heeft niet de minste objectieve analyse van de werken vanuit dat „drievoudig perspectief” gemaakt, maar heeft bij de vaststelling dat de Spaanse autoriteiten een inbreuk hadden gemaakt, kennelijk enigszins vreemde criteria gebruikt, zoals de capaciteit van de potentiële inschrijvers of het nut voor hen om bepaalde of alle opdrachten tegelijk te verrichten (punt 9 van de bestreden beschikking). Bovendien ontbeert het technisch-economisch onderzoek technische precisie.

41 In de bestreden beschikking heeft de Commissie geconcludeerd dat de Spaanse autoriteiten inbreuk hadden gemaakt op artikel 14, lid 13, van richtlijn 93/38, gelezen in samenhang met de leden 1 en 10 van datzelfde artikel, voor zover zij enerzijds acht opdrachten van de fase SPWS en anderzijds met name vier opdrachten van de fase FIMMA 97 hadden gesplitst. In punt 23, sub b, van de bestreden beschikking heeft zij herinnerd aan de definitie van een werk volgens artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38. In de punten 24 tot en met 26 van de bestreden beschikking heeft zij die definitie vervolgens toegepast op de litigieuze opdrachten.

[omissis]

Begrip werk in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38 in de bestreden beschikking

43 Volgens artikel 14, lid 1, sub c, van richtlijn 93/38 is deze richtlijn van toepassing op opdrachten waarvan de geraamde waarde zonder de btw gelijk is aan of meer bedraagt dan 5 miljoen EUR voor opdrachten voor de uitvoering van werken. Artikel 14, lid 13, van richtlijn 93/38 luidt dat „[d]e aanbestedende diensten [...] de toepassing van deze richtlijn niet [mogen] omzeilen door de opdrachten te splitsen of bijzondere regels te gebruiken voor de berekening van de waarde van de opdrachten”.

44 Voorts bepaalt artikel 14, lid 10, van richtlijn 93/38 dat „[d]e berekening van de waarde van een opdracht voor de uitvoering van werken [...], met het oog op de toepassing van lid 1, [moet] worden gebaseerd op de totale waarde van het werk”, waarbij een werk in datzelfde lid 10, eerste alinea, wordt omschreven als „het resultaat van een geheel van werkzaamheden van de bouwnijverheid of de water- en wegebouw dat een zelfstandige economische functie zal moeten vervullen”.

45 In de eerste plaats zij met het Koninkrijk Spanje en de Commissie opgemerkt dat het Hof artikel 14, leden 10 en 13, van richtlijn 93/38 heeft uitgelegd in het arrest van 5 oktober 2000, Commissie/Frankrijk (C-16/98, Jurispr. blz. I-8315). In punt 31 van dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat artikel 14, lid 13, van richtlijn 93/38 „concreet de verplichtingen [noemt] die voor de aanbestedende diensten uit artikel 14, lid 10, eerste alinea, van [richtlijn 93/38] voortvloeien, en [...] dus in samenhang met die laatstbedoelde bepaling [dient] te worden gelezen om te kunnen uitmaken of sprake is van splitsing van een werk”. Voorts heeft het Hof in punt 36 van dat arrest verklaard dat „[b]lijkens de definitie van het begrip werk in artikel 14, lid 10, eerste alinea, tweede volzin, van [richtlijn 93/38] op basis van de economische en technische functie van het resultaat van de betrokken werkzaamheden [moet] worden beoordeeld, of van een werk sprake is”.

46 Uit dat arrest blijkt dat het Hof bij de beoordeling of tussen deze werkzaamheden een zodanig verband bestond dat zij moesten worden beschouwd als één enkel werk in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38, een functionele benadering heeft gevolgd (zie in die zin arrest Hof van 15 maart 2012, Commissie/Duitsland, C-574/10, punt 37). Het Hof heeft twee criteria in aanmerking genomen, namelijk het criterium van de economische functie en dat van de technische functie van het resultaat van de werkzaamheden.

47 Vastgesteld zij dat de Commissie in de punten 23 en 24 van de bestreden beschikking in overeenstemming met het voormelde arrest Commissie/Frankrijk heeft uiteengezet dat op basis van de criteria van de economische functie en de technische functie van het resultaat van de werkzaamheden moest worden vastgesteld of het ging om een werk in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38. In punt 23 van de bestreden beschikking heeft de Commissie de bewoordingen van deze bepaling in herinnering geroepen, waarna zij zich in punt 24 op het standpunt heeft gesteld dat „de beschrijving van de werkzaamheden die aan het stelsel van riolen en afvalwaterbehandeling dienden te worden verricht, gelijkend was en dat de werkzaamheden dezelfde economische en technische functie moesten vervullen”, dat „het in casu ging om een aantal specifieke onderhouds-,

uitbreidings- en renovatiewerkzaamheden aan het bestaande stelsel van riolen en afvalwaterbehandeling, die, na voltooiing, een algemene verbetering van het stelsel voor de eindgebruiker moesten betekenen” en dat „het verschil tussen de diverse soorten werkzaamheden niet technisch of economisch was”.

- 48 Zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de vraag van de Commissie of de criteria van de economische functie en de technische functie van het resultaat van de werkzaamheden, die worden gebruikt om te bepalen of er sprake is van een werk in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38, cumulatieve criteria zijn, moet dus worden opgemerkt dat de Commissie – anders dan het Koninkrijk Spanje stelt – geen vergissing heeft gemaakt voor zover zij in de bestreden beschikking heeft geconcludeerd dat de criteria van de economische functie en de technische functie van het resultaat van de werkzaamheden moeten worden toegepast om te beoordelen of er sprake is van een werk in de voornoemde zin.
- 49 In de tweede plaats stelt het Koninkrijk Spanje dat bij de beoordeling van de litigieuze opdrachten ook rekening moest worden gehouden met geografische en temporele criteria.
- 50 Dienaangaande zij erop gewezen dat het Hof in de punten 49 tot en met 56 van het voormelde arrest Commissie/Frankrijk de criteria van de technische en de economische functie van het resultaat van de werkzaamheden heeft gebruikt om te beoordelen of er sprake was van één enkel werk. Voorts heeft het in punt 65 gepreciseerd dat „elke afzonderlijke aanbesteding moet worden beoordeeld met inachtneming van de context en de bijzondere omstandigheden daarvan”. Het Hof heeft verder verklaard dat er in de situatie die tot het bedoelde arrest heeft geleid „belangrijke factoren [waren], zoals de gelijktijdige uitschrijving van de litigieuze opdrachten, de onderlinge gelijkens van de aanbestedingsberichten, het identieke geografisch kader waarbinnen die opdrachten zijn uitgeschreven en de coördinatie door de [...] instantie die de intergemeentelijke syndicaten verenigt op departementaal niveau, die ervoor [pleitten] om bedoelde opdrachten op dat niveau te beschouwen”.
- 51 In het arrest Commissie/Frankrijk heeft het Hof dus een geografische factor in aanmerking genomen teneinde na te gaan of de functionele eenheid van de werkzaamheden uit technisch en economisch oogpunt, die kenmerkend was voor de verschillende plaatselijke netten – het elektriciteitsdistributienet (punten 64 en 65) en het straatverlichtingsnet (punten 69 en 70) – bewaard bleef in een ruimer geografisch gebied, en of die plaatselijke netten bijgevolg één enkel net konden vormen, uitgaande van de mogelijkheid ze op elkaar aan te sluiten.
- 52 Wat de temporele factor betreft, heeft het Hof in punt 65 van het arrest Commissie/Frankrijk gewezen op „de gelijktijdige uitschrijving van de litigieuze opdrachten”.
- 53 Vastgesteld zij dat de geografische factor en de temporele factor geen criteria zijn ter omschrijving van een werk in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38, maar noodzakelijke factoren ter bevestiging dat het inderdaad om een dergelijk werk gaat, aangezien alleen werkzaamheden die plaatsvinden in een bepaald geografisch en temporeel kader als één en hetzelfde werk kunnen worden beschouwd.
- 54 Opgemerkt zij dat de Commissie in de bestreden beschikking de geografische factor (punten 24 en 26) en de temporele factor heeft vermeld omdat de opdrachten voor projecten van dezelfde fase, hetzij de fase SPWS, hetzij de fase FIMMA 97, bij dezelfde groep waren ingedeeld. Bijgevolg heeft de Commissie geen vergissing gemaakt voor zover zij bij de analyse van de litigieuze opdrachten rekening heeft gehouden met een geografische factor en een temporele factor, zonder deze te beschouwen als functionele criteria ter omschrijving van de betrokken werken.

- 55 In de derde plaats betoogt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie zich bij de vaststelling dat de Spaanse autoriteiten een inbreuk hadden gemaakt, kennelijk op enigszins vreemde criteria heeft gebaseerd, zoals de capaciteit van de potentiële inschrijvers of het nut dat zij erbij hadden om bepaalde of alle opdrachten tegelijk te verrichten (punt 9 van de bestreden beschikking).
- 56 In het deel van de bestreden beschikking dat betrekking heeft op de initiële beoordeling, heeft de Commissie inderdaad bepaalde aspecten vermeld die de potentiële inschrijvers betreffen (punt 9).
- 57 In dit verband heeft het Hof in punt 43 van het voormelde arrest Commissie/Frankrijk geoordeeld dat volgens de in artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38 gegeven definitie van het begrip werk niet slechts sprake is van een werk indien verschillende factoren, zoals het aantal aanbestedende diensten of de mogelijkheid dat de werkzaamheden in hun geheel door een enkele onderneming worden uitgevoerd, verenigd zijn. In punt 42 van dat arrest heeft het erop gewezen dat, wanneer de aanbestedende dienst een en dezelfde is en een onderneming in de Unie de met de betrokken opdrachten gemoeide werkzaamheden in hun geheel kan uitvoeren, dat onder omstandigheden weliswaar aanwijzingen zijn die bevestigen dat het om een werk in de zin van de richtlijn gaat, maar dit geen doorslaggevende criteria kunnen zijn. In datzelfde punt 42 heeft het voorts verklaard dat „ook wanneer er meerdere aanbestedende diensten zijn en de betrokken werkzaamheden niet in hun geheel door een enkele onderneming kunnen worden uitgevoerd, [...] niettemin sprake [blijft] van één werk, wanneer die conclusie onontkoombaar is op basis van de functionele criteria van artikel 14, lid 10, eerste alinea, tweede volzin, van de richtlijn”.
- 58 Bijgevolg blijkt uit het arrest Commissie/Frankrijk dat kan worden gebruikgemaakt van bepaalde factoren, die onder meer de potentiële inschrijvers kunnen betreffen, maar dat die factoren niet doorslaggevend kunnen zijn en geen ander licht kunnen werpen op de conclusie dat er sprake is van een werk, wanneer die conclusie is gebaseerd op de vaststelling dat is voldaan aan de criteria inzake de technische en economische functie van het resultaat van de werkzaamheden.
- 59 Bijgevolg moet worden nagegaan hoe deze criteria in de bestreden beschikking zijn toegepast op de betrokken opdrachten en worden beoordeeld of de Commissie terecht heeft geconcludeerd dat aan die criteria was voldaan, zodat er sprake was van twee werken. Daarna moet worden onderzocht in welk opzicht andere factoren in aanmerking zijn genomen.

Wijze waarop het begrip werk in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38 in de bestreden beschikking is toegepast op de litigieuze opdrachten

- 60 Het Koninkrijk Spanje stelt dat de werken niet objectief zijn geanalyseerd vanuit het technisch-economische, geografische en temporele perspectief, dat deze criteria in casu onjuist zijn toegepast en dat vreemde criteria zijn gebruikt.
- 61 In de bestreden beschikking heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat er sprake was van twee groepen werken bestaande uit acht projecten van de fase SPWS (punt 24, sub a), enerzijds, en vier projecten van de fase FIMMA 97 (punt 24, sub b), anderzijds. Hierna moet bijgevolg worden ingegaan op elk van deze twee groepen.

– De acht litigieuze opdrachten van de fase SPWS

- 62 Het Koninkrijk Spanje verwijt de Commissie dat zij bij het technisch-economisch onderzoek onnauwkeurig te werk is gegaan. Het verricht zelf een technisch-economische analyse van de acht litigieuze opdrachten van de fase SPWS, die in punt 14 hierboven zijn genoemd. Die opdrachten hebben betrekking op zes hoofdriolen voor afvalwater, een overstort voor regenwater en een secundair stelsel van hoofdriolen en vormen volgens deze lidstaat zelfstandige projecten.



- 63 In de eerste plaats betoogt het Koninkrijk Spanje dat de technische functie van deze werkzaamheden voor elk van de betrokken projecten verschillend is.
- 64 Anders dan het Koninkrijk Spanje bepleit, heeft de Commissie de verschillende met de betrokken opdrachten gemoeide werkzaamheden echter niet afzonderlijk onderzocht en de eigen technische functie ervan niet beoordeeld, maar is zij overeenkomstig de in punt 45 hierboven aangehaalde rechtspraak nagegaan of het resultaat van de werkzaamheden één en dezelfde technische functie vervulde.
- 65 Aldus heeft de Commissie geconcludeerd dat het ging om werkzaamheden waarvan het resultaat de algemene verbetering van het rioolstelsel was en die dezelfde technische functie moesten vervullen (punt 24 van de bestreden beschikking).
- 66 Enerzijds zij met betrekking tot de zes hoofdriolen en het secundaire stelsel van hoofdriolen opgemerkt dat deze alle afvalwater opvangen met het oog op het beheer daarvan in het kader van het rioolstelsel.
- 67 Anderzijds stelt het Koninkrijk Spanje aangaande de overstort voor regenwater dat die een verschillende technische functie vervult, die niet bestaat in het beheer of de behandeling van afvalwater, maar in het voorkomen van overstromingen bij hevige regenval. Het ontkent echter niet dat die overstort in casu samen met de hoofdriolen en het secundaire stelsel van hoofdriolen bijdraagt aan de vervulling van de technische functie van het rioolstelsel. Zoals de Commissie terecht betoogt, beoogt deze overstort onnodige toename van de hoeveelheid door een waterzuiveringsinstallatie te behandelen water te voorkomen en verontreiniging van de ontvangende wateren door overbelasting bij overvloedige regenval te beperken; aldus draagt hij bij tot een beter afvalwaterbeheer. Voorts betoogt het Koninkrijk Spanje dat de betrokken overstort geen afvalwater behandelt, maar stelt het niet dat deze geen afvalwater laat wegvloeien. Het preciseert dat regenwater, dat door de betrokken overstort vloeit, niet volledig kan worden gescheiden van afvalwater, dat door de hoofdriolen stroomt. Vastgesteld zij dat de betrokken overstort zowel regenwater als afvalwater laat wegvloeien om de hoofdriolen voor afvalwater te ontlasten, zodat het rioolstelsel beter kan functioneren.
- 68 Dienaangaande zij erop gewezen dat de Spaanse autoriteiten in de vragenlijst bij het in 1996 ingediende verzoek om bijstand te kennen hebben gegeven dat het rioleringsproject de aanleg van een aantal extra hoofdriolen tot doel had in het gebied van waaruit het afvalwater naar de zuiveringsinstallatie van La Almozara wordt afgevoerd. Tevens is vermeld dat een overstort zou worden aangebracht, die het regenwater dat niet via een hoofdriool kan worden afgevoerd – enkel bij hevige regenval – in de Ebro zou laten afvloeien; het afvalwater wordt hierbij voldoende verdund. Ten slotte wordt gepreciseerd dat het hoofddoel van alle projecten erin bestond „de bestaande verouderde structuren te saneren, de gebreken in het systeem te verhelpen en de gemeente te voorzien van een rioolstelsel via hetwelk het afvalwater naar de hoofdriolen kan worden afgevoerd, zodat overstromingen, lekkage naar het grondwater en ongecontroleerde lozing van afvalwater worden voorkomen”. Deze beschrijving van het hoofddoel is overgenomen in de overzichtsfiche bij de beschikking van 1996, waarin het project is samengevat. Hieruit volgt dat er volgens het Koninkrijk Spanje zelf in het kader van het rioolstelsel een verband bestaat tussen de afvoer van afvalwater en het voorkomen van overstromingen door middel van de overstort.
- 69 Vastgesteld zij dat de acht projecten, anders dan het Koninkrijk Spanje stelt, niet van elkaar losstaan, maar alle deel uitmaken van hetzelfde project inzake het rioolstelsel, dat volgens de vragenlijst bij het in 1996 ingediende verzoek om bijstand en de overzichtsfiche bij de beschikking van 1996 bestaat in de aanleg een rioolstelsel via hetwelk het afvalwater naar de hoofdriolen kan worden afgevoerd, zodat overstromingen, lekkage naar het grondwater en ongecontroleerde lozing van afvalwater worden voorkomen. De Commissie was terecht de mening toegedaan dat met de betrokken werkzaamheden van de fase SPWS hetzelfde doel werd nagestreefd, namelijk in verschillende sectoren een rioolstelsel aanleggen dan wel het bestaande stelsel renoveren, waartoe ook de aanleg van hoofdriolen voor afvalwater en het aanbrengen van overstorten behoorde (punt 24, sub a, van de bestreden

beschikking). Aldus vormen zij daadwerkelijk een geheel van werkzaamheden waarvan het resultaat de algemene verbetering van het rioolstelsel voor de eindgebruiker is (punt 24 van de bestreden beschikking). Overeenkomstig artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38 en het reeds aangehaalde arrest Commissie/Frankrijk heeft het resultaat van dat geheel van werkzaamheden tot doel een zelfstandige technische functie te vervullen, namelijk de zuivering van afvalwater.

- 70 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het betoog van het Koninkrijk Spanje dat richtlijn 93/38 geen toepassing vindt op overstorten, aangezien die niet de afvoer van afvalwater tot doel hebben. Zoals in punt 67 hierboven is uiteengezet, houdt de bewering dat de betrokken overstort uitsluitend regenwater laat wegvloeien, geen steek. Voorts zij met de Commissie vastgesteld dat de werkingssfeer van artikel 6, lid 2, sub b, van richtlijn 93/38 niet beperkt is tot installaties die afvalwater rechtstreeks afvoeren of behandelen, maar dat die bepaling van toepassing is op opdrachten die „verband houden met de afvoer of de behandeling van afvalwater”, en dus ook opdrachten voor overstorten omvat.
- 71 Voorts moeten de argumenten van het Koninkrijk Spanje worden afgewezen waarmee het het betoog van de Commissie probeert te weerleggen dat in richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135, blz. 40) wordt bevestigd dat een reeks acties met betrekking tot verschillende types hoofdriolen voor stedelijk afvalwater kan worden gelijkgesteld met één enkel werk. Die richtlijn betreft namelijk het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater, dat zij in artikel 2, lid 1, aldus omschrijft dat het ook afvloeiend hemelwater omvat. Ook al zou de richtlijn in een afzonderlijke regeling voor waterzuiveringsinstallaties voorzien, dan nog legt het Koninkrijk Spanje niet uit welke consequentie daaraan moet worden verbonden voor de betrokken projecten, die geen van alle betrekking hebben op een waterzuiveringsinstallatie.
- 72 In de tweede plaats betwist het Koninkrijk Spanje dat de betrokken projecten dezelfde economische functie vervullen. Regenwater is namelijk niet onderworpen aan de specifieke rioolheffing die door het gemeentebestuur van Zaragoza wordt opgelegd. Bijgevolg kan voor de overstort voor regenwater geen geïndividualiseerde heffing of belasting worden geïnd. Voorts stelt het Koninkrijk Spanje ter weerlegging van het betoog van de Commissie dat die specifieke heffing weliswaar beoogt de kosten voor de exploitatie van het stelsel te financieren, maar ontoereikend is, zodat de gemeente met eigen middelen in die kosten moet bijdragen. Het afvalwaterbeheer wordt dus weliswaar gedeeltelijk met belastingontvangsten gefinancierd, maar de infrastructuur van het stelsel voor het opvangen en behandelen van regenwater moet worden bekostigd met publieke middelen. Er bestaat een wezenlijk verschil tussen de belasting voor afvalwaterbehandeling en de bekostiging van een openbare dienst die via de overstorten voor regenwater wordt verricht, wat aantoont dat er in economisch opzicht geen overeenstemming bestaat. De hoogte van de rioolheffing wordt namelijk bepaald door de concrete hoeveelheid afval die elk huishouden loost; het gaat dus om een geïndividualiseerde heffing, die is afgestemd op het gebruik dat een belastingplichtige van het stelsel maakt, terwijl de kosten van de middelen overstorten voor regenwater verrichte openbare dienst eventueel wel op de bevolking kunnen worden afgewenteld, maar zonder dat de verlangde vergoeding verschilt naargelang het nut dat de betrokken personen daarvan hebben.
- 73 In punt 24 van de bestreden beschikking heeft de Commissie het standpunt ingenomen dat, in economisch opzicht, „de eindgebruikers de dienstverrichter [dienden] te vergoeden naar verhouding van het gebruik dat zij van zijn diensten maakten”.

[omissis]

- 75 Ten eerste heeft het Koninkrijk Spanje ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Gerecht bevestigd dat in de specifieke, door het gemeentebestuur van Zaragoza opgelegde rioolheffing op diensten inzake afvalwaterzuivering, die het in het verzoekschrift noemt, was voorzien bij artikel 2 van hoofdstuk 2 („Dienst inzake afvalwaterzuivering”) van belastingverordening nr. 24.25 van het gemeentebestuur van Zaragoza betreffende de heffing over diensten inzake drinkwatervoorziening en afvalwaterzuivering; de Commissie citeert dat artikel in haar stukken. Volgens deze bepaling „is het

belastbaar feit voor deze belasting, de verrichting van de dienst bestaande in de zuivering van het afvalwater, voor zover het regenwater en/of afvalwater betreft dat wordt opgevangen in de riolen en leidingen die eigendom van de gemeente zijn of voor het onderhoud waarvan de gemeente zorg draagt. In dat geval neemt het gemeentebestuur van Zaragoza het beheer van dat water op zich, met inbegrip van de kosten voor de afvoer, de behandeling en de lozing ervan in de natuurlijke waterlopen volgens de voorwaarden van de door de Hydrografische dienst voor de Ebro afgegeven lozingsvergunningen.” Deze bepaling blijkt dus geen onderscheid te maken tussen afvalwater en regenwater.

- 76 Ten tweede zij vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje zijn betoog inzake de financiering van de infrastructuur van het stelsel voor het opvangen en behandelen van regenwater niet onderbouwt, aangezien het enkel stelt dat die infrastructuur moet worden gefinancierd met publieke middelen. Het Koninkrijk Spanje heeft overigens niets aangevoerd waaruit blijkt dat die infrastructuur niet – ook niet gedeeltelijk – wordt gefinancierd door de bijzondere rioolheffing.
- 77 Bijgevolg moet de conclusie luiden dat de betrokken werkzaamheden van de fase SPWS onderdeel zijn van een geheel waarvan het resultaat een zelfstandige economische functie moet vervullen.
- 78 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje niet heeft aangetoond dat de Commissie een vergissing heeft gemaakt, voor zover zij in punt 26 van de bestreden beschikking heeft geconcludeerd dat de betrokken werkzaamheden van de fase SPWS dezelfde technische en economische functie moesten vervullen in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38.

– De vier litigieuze opdrachten van de fase FIMMA 97

- 79 Het Koninkrijk Spanje verwijt de Commissie dat zij bij het technisch-economisch onderzoek onnauwkeurig te werk is gegaan. Het verricht zelf een technisch-economische analyse van de vier litigieuze opdrachten van de fase FIMMA 97, die in punt 15 hierboven zijn genoemd. Die opdrachten betreffen een fabriek voor slibbehandeling, een verbindingsriool en hoofdriolen, waaronder die voor de Gállego-rivier. Bij die analyse komt het Koninkrijk Spanje tot de conclusie dat ieder project moet worden geacht los te staan van de andere en dat de aankondigingen van de opdrachten niet in het Publicatieblad hoefden te worden bekendgemaakt.
- 80 Wat in de eerste plaats de technische functie van de projecten van de fase FIMMA 97 betreft, heeft de Commissie in de bestreden beschikking het standpunt ingenomen dat de vier projecten één enkel werk vormden, wat het Koninkrijk Spanje betwist.
- 81 Volgens de vragenlijst bij het in 1997 ingediende verzoek om bijstand hadden de projecten van de fase FIMMA 97 drie verschillende doelen. Met de Commissie zij echter erop gewezen dat de vier litigieuze projecten van die fase tot dezelfde groep behoorden waarbinnen één en hetzelfde doel werd nagestreefd, namelijk „een einde maken aan de lozing van ongezuiverd afvalwater”.
- 82 Aangaande de verbindingsriool stelt het Koninkrijk Spanje dat „die, in tegenstelling tot de andere riolen, niet tot functie heeft afval- of regenwater op te vangen en af te voeren naar de waterzuiveringsinstallaties respectievelijk de overstorten”, maar „het rioolstelsel, dat ten gevolge van de asymmetrische groei van de stad Zaragoza uit evenwicht was geraakt, opnieuw in evenwicht probeert te brengen”. Anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, is het dus onjuist te stellen dat de verbindingsriool tussen de twee waterzuiveringsinstallaties een „volledig van de andere riolen losstaande infrastructuur” is, aangezien die riool deel uitmaakt van het rioolstelsel van de stad Zaragoza. Het Koninkrijk Spanje maakt dus een onderscheid naar de technische functie van elk van de projecten, zonder er rekening mee te houden dat het gaat om een geheel van werkzaamheden waarvan

het resultaat de algemene verbetering van het rioolstelsel voor de eindgebruiker is (punt 24 van de bestreden beschikking) en een zelfstandige technische functie moet vervullen, namelijk afvalwater zuiveren.

- 83 Met betrekking tot de slibbehandelingsfabriek stelt het Koninkrijk Spanje namelijk dat die, anders dan de hoofdriolen, niet tot functie heeft regen- of afvalwater af te voeren, maar te voorkomen dat slib afkomstig van de zuivering van drinkwater voor eigen, commercieel of industrieel gebruik vanuit de hele stad in de Huerva-rivier wordt geloosd. In dit verband hoeft echter niet te worden bepaald of de slibbehandelingsfabriek als zodanig een andere technische functie vervult dan een hoofdriool, maar dient in het licht van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38 te worden nagegaan of de hoofdriolen en de slibbehandelingsfabriek deel uitmaken van een geheel van werkzaamheden waarvan het resultaat dezelfde technische functie vervult, bestaande in de zuivering van afvalwater. Het Koninkrijk Spanje ontkent niet dat fabrieken voor slibbehandeling bijdragen aan de zuivering van het afvalwater van de stad Zaragoza.
- 84 Voorts moet het argument van het Koninkrijk Spanje dat het profiel van inschrijvers voor de opdracht inzake een hoofdriool volledig verschilt van dat van inschrijvers voor een opdracht inzake een slibbehandelingsfabriek, worden afgewezen, voor zover dat geen criterium is aan de hand waarvan kan worden bepaald of er sprake is van een werk in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38.
- 85 Ten slotte betwist het Koninkrijk Spanje het argument van de Commissie dat hoofdriolen en installaties voor slibbehandeling technisch gesproken gelijkwaardig zijn, aangezien deze laatste een aanvullende bijdrage leveren aan de zuivering van afvalwater. Het betoogt dat het in casu gaat om een fabriek voor de behandeling van slib dat afkomstig is van een drinkwaterzuiveringseenheid, en niet van een zuiveringsinstallatie. Vastgesteld zij echter dat het Koninkrijk Spanje niet uitlegt waarom het feit dat het om een dergelijke fabriek voor slibbehandeling gaat, impliceert dat zij geen aanvullende bijdrage levert aan de zuivering van afvalwater, voor zover zij tot doel heeft een einde te maken aan de lozing van ongezuiverd afvalwater, zoals is gepreciseerd in de vragenlijst bij het in 1997 ingediende verzoek om bijstand.

[omissis]

- 87 Vastgesteld zij dat de vier projecten, anders dan het Koninkrijk Spanje betoogt, niet op zichzelf staan, maar alle deel uitmaken van hetzelfde project inzake het rioolstelsel. De Commissie heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat met de betrokken werkzaamheden van de fase FIMMA 97 hetzelfde doel werd nagestreefd, namelijk de aanleg van hoofdriolen langs de Huerva en de Gállego voor de gebieden die hun afvalwater nog altijd rechtstreeks in die rivieren loosden en de twee zuiveringsinstallaties te herstellen waarnaar het afvalwater werd afgevoerd (punt 24, sub b, van de bestreden beschikking). Zij vormen dus een geheel van werkzaamheden waarvan het resultaat de algemene verbetering van het rioolstelsel voor de eindgebruiker is (punt 24 van de bestreden beschikking). Overeenkomstig artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38 en het voormelde arrest Commissie/Frankrijk, heeft het resultaat van dat geheel van werkzaamheden tot doel een zelfstandige technische functie te vervullen, namelijk de zuivering van afvalwater.

[omissis]

- 89 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje niet heeft aangetoond dat de Commissie een vergissing heeft gemaakt, voor zover zij in punt 26 van de bestreden beschikking heeft geconcludeerd dat de betrokken werkzaamheden van de fase FIMMA 97 dezelfde technische en economische functie moesten vervullen in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38.

– Conclusie

- 90 Bijgevolg heeft het Koninkrijk Spanje voor de betrokken projecten van de fasen SPWS en FIMMA 97 niet aangetoond dat de Commissie in punt 26 van de bestreden beschikking ten onrechte had vastgesteld dat die projecten voor elk van de twee fasen een kunstmatig gesplitst werk in de zin van artikel 14, leden 10, eerste alinea, en 13, van richtlijn 93/38 vormden. Naar analogie van de situatie die heeft geleid tot het voormelde arrest Commissie/Frankrijk bestaan de projecten in kwestie namelijk uit twee gehelen van gerichte werkzaamheden in verband met het bestaande rioolstelsel, waarvan het eindresultaat integraal bijdraagt aan de functie die dat stelsel vervult.
- 91 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door de argumenten van het Koninkrijk Spanje met betrekking tot de andere criteria die het aanvoert, te weten de geografische en temporele factor, of de criteria waarop de Commissie zich in de bestreden beschikking ten onrechte zou hebben gebaseerd.
- 92 In de eerste plaats zij er aangaande de geografische en temporele factor aan herinnerd dat dit volgens artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38 en de uitlegging die het Hof daarvan in het voormelde arrest Commissie/Frankrijk heeft gegeven, als zodanig geen criteria zijn die uit de tekst van die bepaling of de rechtspraak blijken (zie punt 53 hierboven).
- 93 Wat ten eerste de geografische factor betreft, heeft de Commissie in punt 24 van de bestreden beschikking uiteengezet dat „met betrekking tot de acht projecten van [de fase] SPWS, [...] het enige verschil erin [bestond] dat [de werkzaamheden] in verschillende geografische sectoren [waren] verricht” en dat ook „met betrekking tot de vier projecten van [de fase FIMMA 97], het enige verschil erin [bestond] dat [de werkzaamheden] in verschillende geografische sectoren [waren] verricht”. In punt 26 heeft de Commissie daaraan toegevoegd dat „de werkzaamheden in één enkel geografisch gebied [hadden] plaatsgevonden”.
- 94 In dit verband voert het Koninkrijk Spanje aan dat de bestreden beschikking tegenstrijdig is, voor zover de Commissie op paradoxale wijze heeft verklaard dat de projecten weliswaar geografisch versnipperd waren, maar toch in één enkel geografisch gebied waren uitgevoerd. Daarbij moet echter worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje hetzelfde doet, wanneer het verklaart dat „de werken in kwestie, hoewel zij betrekking hadden op één enkel gebied, behoorlijk ver van elkaar verwijderd lagen, en er geografisch gesproken geen verband tussen hen was”.
- 95 Het Koninkrijk Spanje betoogt in feite dat er geen fysiek verband bestond tussen de werkzaamheden die in het kader van de betrokken projecten waren gepland, wat de Commissie van de conclusie had moeten weerhouden dat er sprake was van twee werken. Gesteld al dat wordt aangetoond dat dit fysiek verband ontbreekt, dan nog blijft het een feit dat de diverse werkzaamheden integraal bijdragen aan de functie die het rioolstelsel van de stad Zaragoza vervult, zodat kan worden geconcludeerd dat zij tot hetzelfde werk behoren. Derhalve is het niet van belang dat die werkzaamheden her en der aan het stelsel worden verricht, zonder dat daartussen een rechtstreeks fysiek verband bestaat, voor zover zij, zoals de Commissie betoogt zonder door het Koninkrijk Spanje te worden weersproken, worden verricht in het gebied waarover het door het gemeentebestuur van Zaragoza beheerde stelsel van riolen en hoofdriolen zich uitstrekt. Zoals de Commissie in de bestreden beschikking heeft vermeld, zijn de werkzaamheden bijgevolg, hoewel zij „in verschillende geografische sectoren zijn verricht”, toch „in één enkel geografisch gebied” uitgevoerd. Het betoog van het Koninkrijk Spanje dat de bestreden beschikking dienaangaande tegenstrijdig is, kan dus niet slagen.
- 96 Het argument waarbij het Koninkrijk Spanje een parallel trekt met de situatie die het Hof heeft onderzocht in het voormelde arrest Commissie/Frankrijk, moet bijgevolg worden afgewezen. Het Koninkrijk Spanje heeft niets aangevoerd waaruit blijkt dat de litigieuze opdrachten verschillende rioolstelsels betroffen, waarvoor moest worden onderzocht of zij konden worden gehergroepeerd.

- 97 Ten slotte stelt het Koninkrijk Spanje in antwoord op het door de Commissie aangevoerde argument dat richtlijn 91/271 de agglomeratie als geografisch referentiekader gebruikt, dat die referentie irrelevant is om te bepalen of er sprake is van een werk in de zin van de regelgeving betreffende overheidsopdrachten. Het gebruik van de agglomeratie als geografisch referentiekader in die richtlijn is zinvol in het kader van de behandeling van afvalwater en de bescherming van de volksgezondheid. Dienaangaande zij vastgesteld dat voor zover het resultaat van de diverse werkzaamheden integraal bijdraagt aan de functie die het rioolstelsel van de stad Zaragoza vervult, het door dat stelsel bestreken gebied het relevante geografisch gebied is, ongeacht of dit laatste nu tot de stedelijke agglomeratie dan wel het gemeentelijke grondgebied behoort.
- 98 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat het betoog van het Koninkrijk Spanje met betrekking tot de toepassing van een geografisch criterium, die de Commissie in de bestreden beschikking tot de vaststelling had moeten brengen dat het bij de betrokken projecten niet ging om twee werken in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38, niet kan slagen.
- 99 Wat ten tweede de temporele factor betreft, heeft de Commissie in de bestreden beschikking twee projectgroepen in aanmerking genomen, één voor de fase SPWS en één voor de fase FIMMA 97.
- 100 Aangenomen dat het Koninkrijk Spanje er belang bij heeft deze verdeling van de projecten over twee beschikkingen te betwisten, dan nog moet zijn betoog worden afgewezen dat het niet mogelijk was twee groepen af te bakenen op de enkele grond dat de projecten bij twee verschillende beschikkingen waren goedgekeurd. Zoals de Commissie stelt, is het feit dat zij twee groepen projecten in aanmerking heeft genomen, een gevolg van de toepassing van de temporele factor, aangezien de hergroepering van de werkzaamheden ermee te maken had dat deze in twee temporeel verschillende fasen van het rioleringsplan voor Zaragoza werden uitgevoerd.
- 101 Voorts betwijfelt het Koninkrijk Spanje dat de litigieuze projecten kunnen worden geacht, binnen elk van de twee fasen in dezelfde tijdseenheid te vallen. Het betwist de analyse die naderhand door de Commissie is gemaakt; in de administratieve procedure heeft de Commissie het argument van het Koninkrijk Spanje dat de overeenkomsten waren gesloten binnen een periode van 14 maanden voor de fase SPWS en 20 maanden voor de fase FIMMA 97, niet weerlegd.
- 102 Zoals in de punten 50, 52 en 53 hierboven reeds is gepreciseerd, heeft het Hof in het voormelde arrest Commissie/Frankrijk geen temporeel criterium vastgesteld, maar het temporele aspect als een beoordelingsfactor in aanmerking genomen. Opgemerkt moet worden dat het Hof niet spreekt over een tijdseenheid, maar over de „gelijktijdige uitschrijving van de litigieuze opdrachten”, terwijl advocaat-generaal Jacobs het in punt 72 van zijn conclusie bij dat arrest (Jurispr. blz. I-8341, I-8318), zoals de Commissie stelt, heeft over een „bepaald tijdsbestek”.
- 103 Zoals de Commissie terecht aangeeft, zijn in casu de aanbestedingen voor elk van de betrokken groepen projecten binnen hetzelfde tijdsbestek bekendgemaakt. Zo zijn zeven van de acht opdrachten van de fase SPWS bekendgemaakt binnen een periode van minder dan vijf maanden, tussen 29 juli 1997 en 17 december 1997, waarvan vijf op twee data. Eén aanbesteding is op 24 juli 1998 gepubliceerd, maar met een uitvoeringstermijn van vier maanden. Voor de vier opdrachten van de fase FIMMA 97 zijn de aanbestedingen bekendgemaakt binnen een periode van minder dan zeven maanden, tussen 13 november 1998 en 9 juni 1999.
- [omissis]
- 107 De conclusie luidt dat het betoog van het Koninkrijk Spanje dat er een temporeel criterium bestaat aan de hand waarvan in de onderhavige zaak kan worden aangetoond dat de Commissie in de bestreden beschikking ten onrechte tot de vaststelling is gekomen dat er sprake is van twee werken, niet kan slagen.

- 108 In de tweede plaats stelt het Koninkrijk Spanje dat de Commissie zich in de bestreden beschikking, ter vaststelling dat de Spaanse autoriteiten een inbreuk hadden gemaakt, heeft gebaseerd op enigszins vreemde criteria, zoals de capaciteit van de potentiële inschrijvers of het nut voor hen om bepaalde of alle opdrachten tegelijk te verrichten (punt 9 van de bestreden beschikking).
- 109 In het deel van de bestreden beschikking dat betrekking heeft op de initiële beoordeling, heeft de Commissie inderdaad bepaalde aspecten vermeld die de potentiële inschrijvers betreffen (punt 9). Ook in punt 25, bij de eindbeoordeling, heeft zij daarvan gewag gemaakt, zij het in andere bewoordingen.
- 110 Uit de punten 24 en 26 van de bestreden beschikking blijkt echter dat de conclusie van de Commissie dat het ging om twee werken in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38, is gebaseerd op het feit dat aan de functionele criteria van technische en economische aard was voldaan. Bijgevolg bevestigen de in punt 25 van de bestreden beschikking genoemde aspecten louter een op die functionele criteria gebaseerde conclusie. Derhalve doet de vermelding van dergelijke aspecten niet af aan de rechtmatigheid van de bestreden beschikking.
- 111 Ten overvloede zij met betrekking tot de verwijzingen naar de potentiële inschrijvers in punt 25 van de bestreden beschikking opgemerkt dat het Hof in punt 42 van het voormelde arrest Commissie/Frankrijk heeft gepreciseerd dat het feit dat „een onderneming in de Gemeenschap de met de betrokken opdrachten gemoeide werkzaamheden in hun geheel kan uitvoeren”, een aanwijzing kan zijn die bevestigt dat het om een werk in de zin van richtlijn 93/38 gaat.
- 112 Voorts heeft de Commissie in punt 25 van de bestreden beschikking verwezen naar artikel 4, lid 2, van richtlijn 93/38. Die bepaling verbiedt discriminatie tussen de inschrijvers, en beschermt daarbij ook degenen die van inschrijving zijn weerhouden, omdat zij benadeeld zijn door de door de aanbestedende dienst gevolgde procedure (reeds aangehaald arrest Commissie/Frankrijk, punt 109). De aspecten inzake de potentiële inschrijvers in punt 25 van de bestreden beschikking zijn bijgevolg mede in het licht van artikel 4, lid 2, van richtlijn 93/38 vermeld.
- 113 Gelet op het voorgaande dient de conclusie te luiden dat het Koninkrijk Spanje niet heeft aangetoond dat de Commissie zich in de bestreden beschikking zowel had vergist bij de vaststelling van de criteria voor de beoordeling of er sprake is van een werk in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38 als bij de toepassing daarvan op het onderhavige geval. De betrokken werkzaamheden vormen namelijk twee gehelen van gerichte werkzaamheden in verband met het rioolstelsel van Zaragoza, waarvan het eindresultaat integraal bijdraagt aan de functie die dat stelsel vervult. Bijgevolg heeft het Koninkrijk Spanje niet aangetoond dat de Commissie ten onrechte had geconcludeerd dat er sprake was van twee werken, één voor de fase SPWS en één voor de fase FIMMA 97.
- 114 Derhalve moet het eerste onderdeel van het eerste middel worden afgewezen.

*Tweede onderdeel: de Commissie heeft het bestaan van opzet kennelijk onjuist beoordeeld*

- 115 Het Koninkrijk Spanje stelt in wezen dat schending van artikel 14, lid 13, van richtlijn 93/38 opzet veronderstelt die door de Commissie moet worden bewezen. Dienaangaande mag enkel de regelgeving betreffende overheidsopdrachten, en niet verordening nr. 1164/94, in aanmerking worden genomen. De Commissie heeft echter niet aangetoond dat er sprake was van opzet. Het Koninkrijk Spanje verklaart hoe dan ook tijdens de volledige procedure transparant, te goeder trouw en in volledige samenwerking met de Commissie te hebben gehandeld.
- 116 In casu heeft de Commissie in de bestreden beschikking vastgesteld dat de Spaanse autoriteiten inbreuk hadden gemaakt op artikel 14, lid 13, van richtlijn 93/38 en heeft zij het Koninkrijk Spanje overeenkomstig artikel H van bijlage II bij verordening nr. 1164/94 een financiële correctie opgelegd.

- 117 Het Koninkrijk Spanje betoogt terecht dat advocaat-generaal Jacobs in de punten 37 tot en met 39 van zijn voormelde conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk heeft gesteld dat de formulering van artikel 14, lid 13, van richtlijn 93/38 een zekere opzet bij het gevolgde gedrag impliceert.
- 118 In punt 31 van het voormelde arrest Commissie/Frankrijk heeft het Hof echter geoordeeld dat artikel 14, lid 13, van richtlijn 93/38 concreet de verplichtingen noemt die voor de aanbestedende diensten uit artikel 14, lid 10, eerste alinea, daarvan voortvloeien, en dus in samenhang met die laatstbedoelde bepaling dient te worden gelezen om te kunnen uitmaken of sprake is van splitsing van een werk. Het Hof heeft niet onderzocht of de aanbestedende diensten één enkel werk in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38 opzettelijk hadden gesplitst.
- 119 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de Commissie in het onderhavige geval niet in het licht van artikel 14, lid 13, van richtlijn 93/38 hoefde aan te tonen dat de Spaanse autoriteiten één enkel werk in de zin van artikel 14, lid 10, eerste alinea, van richtlijn 93/38 met opzet in verschillende opdrachten hadden opgesplitst. In dit verband rustte op haar dan ook geen bewijslast en kan haar in voorkomend geval niet worden verweten dat zij een dergelijk opzet niet heeft aangetoond.
- 120 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de argumenten van het Koninkrijk Spanje dat de Spaanse autoriteiten loyaal met de Commissie hebben samengewerkt en transparant en te goeder trouw hebben gehandeld. Aangezien voor de vaststelling dat inbreuk is gemaakt op artikel 14, lid 13, van richtlijn 93/38 geen opzet van de betrokken autoriteiten is vereist, zijn de argumenten inzake de gedragingen van de Spaanse autoriteiten in casu irrelevant ten bewijze dat de Commissie ten onrechte heeft geconcludeerd dat die bepaling was geschonden.

[omissis]

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.**

Truchot

Martins Ribeiro

Popescu

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 juli 2013.

ondertekeningen