



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tiende kamer)

23 november 2023 \*

„Prejudiciële verwijzing – Overheidsopdrachten – Beroepsprocedures inzake overheidsopdrachten – Richtlijn 2014/25/EU – Artikel 57, lid 3 – Aanbestedende instantie die in een andere lidstaat is gevestigd dan een aankoopcentrale die in naam en voor rekening van die instantie optreedt – Toegang tot beroepsprocedures – Toepasselijke procedureregels en bevoegdheid van de beroepsinstanties”

In zaak C-480/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) bij beslissing van 23 juni 2022, ingekomen bij het Hof op 18 juli 2022, in de procedure

**EVN Business Service GmbH,**

**Elektra EOOD,**

**Penon EOOD,**

wijst

HET HOF (Tiende kamer),

samengesteld als volgt: Z. Csehi (rapporteur), kamerpresident, M. Ilešič en D. Gratsias, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- EVN Business Service GmbH, vertegenwoordigd door W. Schwartz, Rechtsanwalt,
- Elektra EOOD, vertegenwoordigd door O. Radinsky, Rechtsanwalt,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door A. Posch, J. Schmoll en M. Winkler-Unger als gemachtigden,

\* Procestaal: Duits.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en G. Wils als gemachtigden, gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten, het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft met name de uitlegging van artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van richtlijn 2004/17/EG (PB 2014, L 94, blz. 243).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van verschillende beroepen die EVN Business Service GmbH (hierna: „EBS”), een vennootschap naar Oostenrijks recht met zetel in Oostenrijk, en twee in Bulgarije gevestigde vennootschappen hebben ingesteld tegen de beslissingen van het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Neder-Oostenrijk, Oostenrijk) waarbij deze rechter zich onbevoegd heeft verklaard als beroepsinstantie inzake het plaatsen van overheidsopdrachten.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

#### *Richtlijn 92/13*

- 3 Richtlijn 92/13/EEG van de Raad van 25 februari 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de communautaire voorschriften inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (PB 1992, L 76, blz. 14), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB 2014, L 94, blz. 1), bevat een artikel 1, met als opschrift „Toepassingsgebied en beschikbaarheid van beroepsprocedures”, dat in lid 1, eerste en vierde alinea, het volgende bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op opdrachten als bedoeld in [richtlijn 2014/25] tenzij deze opdrachten overeenkomstig de artikelen 18 tot en met 24, artikelen 27 tot en met 30, artikel 34 of 55 van die richtlijn zijn uitgesloten.

[...]

De lidstaten nemen met betrekking tot opdrachten die binnen de werkingssfeer van [richtlijn 2014/25] of [richtlijn 2014/23] vallen, de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat tegen door de aanbestedende instanties genomen besluiten op doeltreffende wijze en vooral zo snel mogelijk beroep kan worden ingesteld overeenkomstig de artikelen 2 tot en met 2 septies van deze richtlijn, op grond van het feit dat door die besluiten het Unierecht inzake overheidsopdrachten of de nationale voorschriften waarin dat Unierecht is omgezet, geschonden zijn.”

*Richtlijn 2014/25*

4 In de overwegingen 78 en 82 van richtlijn 2014/25 staat te lezen:

„(78) Gecentraliseerde aankooptechnieken worden in de meeste lidstaten steeds vaker gebruikt. Aankoopcentrales zijn belast met het verrichten van aankopen, het beheren van dynamische aankoopssystemen of het gunnen van opdrachten/het sluiten van raamovereenkomsten voor andere aanbestedende diensten of aanbestedende instanties, al dan niet tegen vergoeding. De aanbestedende instanties waarvoor een raamovereenkomst is gesloten, moeten daar gebruik van kunnen maken bij individuele of herhaalde aankopen. Door de omvang van de aankopen kunnen deze technieken de concurrentie bevorderen en moeten zij bijdragen tot een professioneler overheidsaankoopbeleid. Daarom moet de [Europese] Unie voorzien in een definitie van aankoopcentrales die in dienst staan van aanbestedende instanties, en moet worden bepaald dat aankoopcentrales op twee verschillende manieren werken.

Allereerst moeten zij in staat zijn op te treden als groothandelaren door middel van aankoop, opslag en wederverkoop of, ten tweede, als tussenpersonen door het plaatsen van opdrachten, het beheren van dynamische aankoopssystemen of het sluiten van raamovereenkomsten die door aanbestedende instanties zullen worden gebruikt.

Die rol van tussenpersoon kan in sommige gevallen worden vervuld door relevante aanbestedingsprocedures autonoom toe te passen, zonder gedetailleerde instructies van de betrokken aanbestedende instanties, in andere gevallen door relevante aanbestedingsprocedures toe te passen volgens de instructies en in naam en voor rekening van de betrokken aanbestedende instanties.

Voorts dienen regels te worden vastgesteld voor de verdeling van de verantwoordelijkheid inzake de naleving van de verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn, ook in het geval van beroepsprocedures, zoals tussen de aankoopcentrale en de aanbestedende instanties die bestellingen plaatsen bij of via de aankoopcentrale. Als de aankoopcentrale alleen verantwoordelijk is voor de afwikkeling van de aanbestedingsprocedures, moet zij ook alleen en rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid van de procedures. Een aanbestedende instantie die zich belast met bepaalde onderdelen van de procedure, bijvoorbeeld een nieuwe oproep tot mededinging volgens een raamovereenkomst of de plaatsing van individuele opdrachten op basis van een dynamisch aankoopstelsel, moet ook verder verantwoordelijk blijven tijdens de fasen waarin zij optreedt.

[...]

(82) Gezamenlijke aanbestedingen door aanbestedende instanties uit verschillende lidstaten leveren thans specifieke juridische problemen op wegens conflicterende nationale wetgevingen. Hoewel richtlijn 2004/17/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (PB 2004, L 134, blz. 1)] grensoverschrijdende gezamenlijke opdrachten impliciet heeft toegestaan, zien aanbestedende instanties zich nog steeds voor aanzienlijke juridische en praktische problemen gesteld bij aankopen in aankoopcentrales in andere lidstaten of bij het gezamenlijk gunnen van opdrachten. Om aanbestedende instanties maximaal te laten profiteren van de mogelijkheden van de interne markt met betrekking tot schaalvoordelen en risk-benefit sharing, met name voor innovatieve projecten die meer risico's inhouden

dan redelijkerwijs door één aanbestedende instantie alleen kunnen worden gedragen, moeten deze problemen worden verholpen. Voor grensoverschrijdende gezamenlijke aanbestedingen dienen derhalve nieuwe regels te worden opgesteld die de samenwerking tussen aanbestedende instanties vergemakkelijken en de voordelen van de interne markt vergroten door grensoverschrijdende zakelijke kansen voor leveranciers en dienstverleners te creëren. Deze regels moeten de voorwaarden voor grensoverschrijdend gebruik van aankoopcentrales bepalen alsmede de toepasselijke aanbestedingswetgeving, met inbegrip van de toepasselijke wetgeving inzake rechtsmiddelen, bij grensoverschrijdende gezamenlijke procedures, in aanvulling op de collisioneregels van verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad [van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I) (PB 2008, L 177, blz. 6)]. Daarnaast moeten aanbestedende instanties uit verschillende lidstaten gezamenlijke juridische entiteiten naar nationaal of Unierecht kunnen oprichten. Voor deze vormen van gezamenlijke aanbesteding moeten specifieke regels worden vastgesteld.

Aanbestedende instanties mogen evenwel geen gebruikmaken van de mogelijkheden voor grensoverschrijdende gezamenlijke aanbestedingen om in overeenstemming met het recht van de Unie dwingende publiekrechtelijke regelgeving te omzeilen die op hen van toepassing is in de lidstaat waar zij gevestigd zijn. Voorbeelden van zulke regels zouden onder meer bepalingen kunnen zijn betreffende transparantie en toegang tot documenten of specifieke eisen voor de traceerbaarheid van gevoelige leveringen.”

5 Artikel 2 van richtlijn 2014/25 heeft als opschrift „Definities” en bepaalt het volgende:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

10. ‚gecentraliseerde aankoopactiviteiten’: activiteiten die permanent plaatsvinden op een van de volgende wijzen:
- a) de verwerving van leveringen en/of diensten die bestemd zijn voor aanbestedende instanties;
  - b) de gunning van opdrachten of de sluiting van raamovereenkomsten voor werken, leveringen of diensten die bestemd zijn voor aanbestedende instanties;

[...]

12. ‚aankoopcentrale’: aanbestedende instantie in de zin van artikel 4, lid 1, van deze richtlijn, of aanbestedende dienst in de zin van artikel 2, lid 1, punt 1, van richtlijn 2014/24/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (PB 2014, L 94, blz. 65)] die gecentraliseerde aankoopactiviteiten en eventueel aanvullende aankoopactiviteiten verricht.

Aanbestedingsactiviteiten die door een aankoopcentrale worden verricht met het oog op het verrichten van gecentraliseerde aankoopactiviteiten worden beschouwd als aanbestedingsactiviteiten voor de uitoefening van een werkzaamheid als beschreven in de artikelen 8 tot en met 14. Artikel 18 is niet van toepassing op aanbestedingsactiviteiten die door een aankoopcentrale worden verricht met het oog op het verrichten van gecentraliseerde aankoopactiviteiten;

[...]”

- 6 Artikel 4 van richtlijn 2014/25 heeft als opschrift „Aanbestedende instanties” en luidt als volgt:
- „1. In deze richtlijn wordt onder ‚aanbestedende instanties’ verstaan, entiteiten:
- a) die aanbestedende diensten of overheidsonderneming zijn en die een van de in de artikelen 8 tot en met 14 bedoelde activiteiten uitoefenen;
  - b) die, indien zij geen aanbestedende diensten of overheidsonderneming zijn, een van de in de artikelen 8 tot en met 14 bedoelde activiteiten of een combinatie daarvan uitoefenen en die bijzondere of uitsluitende rechten genieten welke hun door een bevoegde instantie van een lidstaat zijn verleend.
2. ‚Overheidsonderneming’: onderneming waarop aanbestedende diensten rechtstreeks of onrechtstreeks een overheersende invloed kunnen uitoefenen uit hoofde van eigendom, financiële deelname of de op de onderneming van toepassing zijnde voorschriften.
- [...]”
- 7 Artikel 57 van deze richtlijn heeft als opschrift „Aanbesteding door aanbestedende instanties van verschillende lidstaten” en bepaalt in de leden 1 tot en met 3 het volgende:
- „1. Onverminderd de artikelen 28 tot en met 31 kunnen aanbestedende instanties van verschillende lidstaten gezamenlijk optreden bij het plaatsen van opdrachten door gebruik te maken van een van de in dit artikel voorziene middelen.
- De aanbestedende instanties maken geen gebruik van de in dit artikel voorziene middelen om de toepassing te voorkomen van dwingende publiekrechtelijke bepalingen die in overeenstemming zijn met het Unierecht en waaraan zij onderworpen zijn in hun lidstaat.
2. Een lidstaat verbiedt zijn aanbestedende instanties niet gebruik te maken van gecentraliseerde aankoopactiviteiten die door in een andere lidstaat gevestigde aankoopcentrales worden aangeboden.
- Voor gecentraliseerde aankoopactiviteiten aangeboden door een aankoopcentrale die gevestigd is in een andere lidstaat dan de aanbestedende instantie, kunnen de lidstaten evenwel bepalen dat hun aanbestedende instanties alleen gebruik mogen maken van de gecentraliseerde aankoopactiviteiten als omschreven in artikel 2, punt 10, onder a) of b).
3. Het leveren van gecentraliseerde aankoopactiviteiten door een in een andere lidstaat gevestigde aankoopcentrale, geschiedt in overeenstemming met de nationale bepalingen van de lidstaat waar de aankoopcentrale is gevestigd.
- De nationale bepalingen van de lidstaat waar de aankoopcentrale is gevestigd, zijn ook van toepassing op:
- a) het gunnen van een opdracht in het kader van een dynamisch aankoopstelsel;
  - b) het doen uitgaan van een nieuwe oproep tot mededinging in het kader van een raamovereenkomst.”

## ***Oostenrijks recht***

- 8 § 180 van het Bundesvergabegesetz 2018 (federale wet van 2018 inzake het gunnen van overheidsopdrachten) van 20 augustus 2018 (BGBl. I, 65/2018) (hierna: „B VergG 2018”) heeft als opschrift „Gezamenlijke plaatsing van grensoverschrijdende opdrachten door verschillende sectorale aanbestedende instanties” en bepaalt in lid 2:

„Wanneer een gecentraliseerde aankoopactiviteit voor een sectorale aanbestedende instantie wordt verricht door een in artikel 2, lid 12, van richtlijn 2014/25/EU bedoelde aankoopcentrale die haar zetel heeft in een andere lidstaat van de Unie of in een andere staat die partij is bij de EER-Overeenkomst, wordt

1. het verloop van de aanbestedingsprocedure geregeld

[...]

door de regelgeving van de staat waar de aankoopcentrale is gevestigd.”

## **Hoofdingeving en prejudiciële vragen**

- 9 Bij een aankondiging die op 22 mei 2020 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* is bekendgemaakt, is een procedure voor het plaatsen van een overheidsopdracht uitgeschreven voor een raamovereenkomst betreffende de uitvoering van elektrotechnische installatiewerkzaamheden alsmede de daarmee verbonden bouw- en sloopwerkzaamheden. De opdracht was (territoriaal) onderverdeeld in 36 percelen, waarbij de plaats van de prestatie in Bulgarije was gelegen. De waarde van de opdracht overschreed de drempel waarboven de procedurele en bekendmakingsvoorschriften van het Unierecht inzake het plaatsen van overheidsopdrachten van toepassing zijn.
- 10 Elektrorazpredelenie Yug EAD (hierna: „ER Yug”), een in Bulgarije gevestigde naamloze vennootschap naar Bulgaars recht, was in het kader van deze aanbestedingsprocedure de aanbestedende instantie.
- 11 EBS, een in Oostenrijk gevestigde vennootschap naar Oostenrijks recht, trad in deze aanbestedingsprocedure op als aankoopcentrale en dit als vertegenwoordiger van ER Yug.
- 12 Zowel ER Yug als EBS is indirect voor 100 % in handen van EVN AG, die op haar beurt voor 51 % in handen is van het Land Niederösterreich (deelstaat Neder-Oostenrijk, Oostenrijk).
- 13 Volgens de aanbesteding was EBS belast met de afwikkeling en de uitvoering van de aanbesteding, terwijl de overeenkomst betreffende de gevraagde prestaties moest worden gesloten met ER Yug als sectorale aanbestedende instantie. In deze aanbesteding werd het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich aangewezen als de voor de beroepsprocedures verantwoordelijke instantie. Volgens de aanbesteding is het Oostenrijkse recht van toepassing op de „aangebestedingsprocedure en alle daaruit voortvloeiende vorderingen” en is het Bulgaars recht van toepassing op de „afwikkeling van de overeenkomst”.

- 14 Elektra EOOD en Penon EOOD, twee Bulgaarse ondernemingen, hebben offertes ingediend voor verschillende percelen van de raamovereenkomst. Bij beslissingen van 28 juli 2020 en 30 juli 2020 is hun meegedeeld dat hun offertes niet waren aanvaard.
- 15 Hun verzoeken tot nietigverklaring van deze beslissingen zijn op 23 september 2020 afgewezen bij beschikkingen van het Landesverwaltungsgericht Niederösterreich, dat zich ter zake onbevoegd heeft verklaard.
- 16 Volgens deze rechter werd hem gevraagd zich uit te spreken over de vraag of een Bulgaarse onderneming met een in Bulgarije gevestigde aanbestedende instantie een overeenkomst mocht sluiten, die in deze lidstaat moest worden uitgevoerd en onder het recht van die lidstaat viel. Indien hij zich in dergelijke omstandigheden bevoegd zou verklaren, zou dit volgens die rechter de soevereiniteit van de Republiek Bulgarije ernstig aantasten en op gespannen voet staan met het in het internationale recht erkende territorialiteitsbeginsel. Dat de deelstaat Neder-Oostenrijk zeggenschap zou uitoefenen over ER Yug, zegt nog niets over de bevoegdheid van het Landesverwaltungsgericht inzake aanbestedingen aan in het buitenland gevestigde ondernemingen.
- 17 § 180, lid 2, BVergG 2018 bevat bovendien – net als artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25 – een regeling voor gecentraliseerde aankoopactiviteiten die voor rekening van een sectorale aanbestedende instantie worden verricht door een aankoopcentrale die is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar deze instantie is gevestigd. Deze regeling bepaalt echter alleen welk materieel recht van toepassing is op de aanbestedingsprocedure, zonder te preciseren welk procesrecht van toepassing is op een eventuele beroepsprocedure. Overweging 82 van richtlijn 2014/25 refereert weliswaar aan het aanwijzen van de toepasselijke wetgeving „inzake rechtsmiddelen”, maar in de tekst zelf van deze richtlijn is daarvan echter niets terug te vinden. Daarnaast ziet het begrip „gecentraliseerde aankoopactiviteiten” in artikel 57 van die richtlijn niet op de beroepsprocedure.
- 18 Elektra, Penon en EBS hebben tegen bovengenoemde beschikkingen beroepen in *Revision* ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk). Zij hebben een beëdigde vertaling van een beslissing van de hoogste bestuursrechter van de Republiek Bulgarije overgelegd, die de beslissing van de Bulgaarse toezichthoudende autoriteit voor overheidsopdrachten bevestigde op het punt van de onbevoegdheid van die autoriteit in de betrokken aanbestedingszaak.
- 19 Deze partijen betogen dat, gelet op zijn doelstelling om te voorzien in een uniforme regeling voor grensoverschrijdende gecentraliseerde aankopen, artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25 en – bijgevolg – § 180, lid 2, BVergG 2018 aldus moeten worden uitgelegd dat zij niet alleen zien op de eigenlijke aanbestedingsprocedure, maar ook op de beroepsprocedure die eventueel op een dergelijke aanbesteding kan volgen. Indien een aankoopcentrale materieel Oostenrijks aanbestedingsrecht moet toepassen, dan moet de beroepsprocedure voor de Oostenrijkse beroepsinstanties naar Oostenrijks procesrecht worden gevoerd. De doorslaggevende territoriale aanknopingsfactor is volgens hen dus de plaats van vestiging van de aankoopcentrale.

20 Tegen deze achtergrond heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 57, lid 3, van [richtlijn 2014/25] aldus worden uitgelegd dat er sprake is van het leveren van gecentraliseerde aankoopactiviteiten door een ‚in een andere lidstaat gevestigde’ aankoopcentrale wanneer de aanbestedende instantie – ongeacht de vraag wie zeggenschap uitoefent over deze aanbestedende instantie – in een andere lidstaat is gevestigd dan de aankoopcentrale?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Ziet de collisiebepaling van artikel 57, lid 3, van [richtlijn 2014/25], volgens welke het ‚leveren van gecentraliseerde aankoopactiviteiten’ door een in een andere lidstaat gevestigde aankoopcentrale geschiedt in overeenstemming met de nationale bepalingen van de lidstaat waar de aankoopcentrale is gevestigd, ook op de voorschriften voor beroepsprocedures en de bevoegdheid van de beroepsinstantie in de zin van [richtlijn 92/13]?

3) Indien de eerste of de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord:

Moet richtlijn 92/13, en met name artikel 1, lid 1, vierde alinea, daarvan, aldus worden uitgelegd dat de bevoegdheid van een nationale beroepsinstantie tot toetsing van beslissingen van de aanbestedende instantie, alle aanbestedende instanties moet omvatten die zijn gevestigd in de lidstaat van de beroepsinstantie, of is de bevoegdheid afhankelijk van de vraag of de overheersende invloed over de aanbestedende dienst [in de zin van artikel 3, punt 4, onder c), en artikel 4, lid 2, van richtlijn 2014/25] uitgaat van een onder de lidstaat van de beroepsinstantie ressorterende territoriale overheidsinstantie of publiekrechtelijke instelling?”

### **Eerste vraag**

21 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25 aldus moet worden uitgelegd dat gecentraliseerde aankoopactiviteiten in het kader van gezamenlijke aanbestedingen door aanbestedende instanties uit verschillende lidstaten door een „in een andere lidstaat gevestigde” aankoopcentrale worden verricht wanneer de aanbestedende instantie is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de aankoopcentrale is gevestigd, waarbij het irrelevant is dat een publiekrechtelijke instelling van de lidstaat waar de aankoopcentrale is gevestigd over de aanbestedende instantie zeggenschap uitoefent.

22 Volgens artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25 geschiedt het leveren van gecentraliseerde aankoopactiviteiten door een in een andere lidstaat gevestigde aankoopcentrale in overeenstemming met de nationale bepalingen van de lidstaat waar de aankoopcentrale is gevestigd. De nationale bepalingen van de lidstaat waar de aankoopcentrale is gevestigd, zijn ook van toepassing op het gunnen van een opdracht in het kader van een dynamisch aankoopstelsel en op het doen uitgaan van een nieuwe oproep tot mededinging in het kader van een raamovereenkomst.

23 Het begrip „aankoopcentrale” wordt in artikel 2, punt 12, van richtlijn 2014/25 gedefinieerd als een aanbestedende instantie in de zin van artikel 4, lid 1, van deze richtlijn, of een aanbestedende dienst in de zin van artikel 2, lid 1, punt 1, van richtlijn 2014/24 die gecentraliseerde aankoopactiviteiten en eventueel aanvullende aankoopactiviteiten verricht.



- 24 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter voornamelijk twijfelt over hoe de lidstaat waar de aanbestedende instantie is gevestigd en die waar de aankoopcentrale is gevestigd van elkaar kunnen worden onderscheiden. Hij vraagt zich met andere woorden af wat het criterium is om een aanbestedende instantie aan te knopen aan een lidstaat voor de toepassing van artikel 57 van richtlijn 2014/25.
- 25 De partijen in het hoofdgeding en de andere belanghebbende partijen zijn het erover eens dat het aanknopingscriterium de plaats moet zijn waar de aanbestedende instantie is gevestigd, en dat het in deze context van weinig belang is of en, in voorkomend geval, op welke wijze en in welke mate deze instantie in handen is van een andere instantie die zich in een andere lidstaat bevindt. Volgens hen is de regel van artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25 dus van toepassing wanneer de aankoopcentrale en de andere aanbestedende instantie zich in verschillende lidstaten bevinden, zoals in casu in Oostenrijk en in Bulgarije.
- 26 In dit verband zij eraan herinnerd dat zowel de aankoopcentrale als de instantie die de aanbestedingsprocedure uitvoert, aanbestedende diensten in de zin van richtlijn 2014/25 zijn, zodat voor hen geen verschillend aanknopingscriterium mag gelden.
- 27 Voorts bepaalt artikel 57, lid 1, van deze richtlijn dat aanbestedende instanties geen gebruik mogen maken van grensoverschrijdende gezamenlijke aanbestedingen om de toepassing te voorkomen van dwingende publiekrechtelijke bepalingen die in overeenstemming zijn met het Unierecht en waaraan zij „in hun lidstaat” onderworpen zijn. Lid 2 van dit artikel heeft betrekking op gecentraliseerde aankoopactiviteiten die worden aangeboden door een aankoopcentrale „die gevestigd is in een andere lidstaat dan de aanbestedende instantie”.
- 28 Niettegenstaande in richtlijn 2014/25 – ook in de verschillende taalversies ervan – dus soms verschillende uitdrukkingen worden gebruikt om te bepalen aan welke lidstaat een aanbestedende instantie kan worden aangeknoopt, blijft het een feit dat deze uitdrukkingen het doen voorkomen dat het door de Uniewetgever gebruikte aanknopingscriterium territoriaal van aard is, hetgeen overigens overeenstemt met de algemene regel die in wezen voortvloeit uit artikel 57, lid 1, tweede alinea, van die richtlijn, volgens welke elke aanbestedende instantie wordt geacht de regels na te leven die van kracht zijn in de lidstaat waar hij is gevestigd.
- 29 Wanneer, in een geval als dat van het hoofdgeding, de aankoopcentrale en de aanbestedende instantie in verschillende lidstaten zijn gevestigd, moet dus worden aangenomen dat er sprake is van het plaatsen van een grensoverschrijdende opdracht door een aankoopcentrale.
- 30 In dit verband zij opgemerkt dat uit deze richtlijn, en in het bijzonder uit artikel 57 ervan, niet blijkt dat het feit dat een territoriale overheidsinstantie of publiekrechtelijke instelling die toezicht uitoefent op de aanbestedende instantie, tot een bepaalde lidstaat behoort, een relevant aanknopingscriterium voor een dergelijke instantie vormt. Wanneer de Uniewetgever een dergelijk criterium van het bestaan van een band tussen een aanbestedende instantie en een andere instantie heeft willen hanteren, heeft hij dit uitdrukkelijk gedaan, zoals in artikel 4, lid 2, van diezelfde richtlijn.
- 31 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25 aldus moet worden uitgelegd dat gecentraliseerde aankoopactiviteiten in het kader van gezamenlijke aanbestedingen door aanbestedende instanties uit verschillende lidstaten worden verricht door een „in een andere lidstaat gevestigde” aankoopcentrale wanneer de

aanbestedende instantie is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de aankoopcentrale is gevestigd, in voorkomend geval ook ongeacht de plaats waar een derde instantie die zeggenschap heeft over een van deze instanties is gevestigd.

## **Tweede vraag**

- 32 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25 aldus moet worden uitgelegd dat de in deze bepaling neergelegde collisiereg, op grond waarvan de gecentraliseerde aankoopactiviteiten van een aankoopcentrale worden verricht in overeenstemming met de nationale bepalingen van de lidstaat waar de aankoopcentrale is gevestigd, ook van toepassing is op de met die activiteiten verband houdende beroepsprocedures in de zin van richtlijn 92/13.
- 33 Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, bepaalt artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25 niet uitdrukkelijk of de nationale bepalingen van de lidstaat waar de aankoopcentrale is gevestigd, ook de beroepsprocedures en de bevoegdheid van de beroepsinstantie in de zin van richtlijn 92/13 regelen.
- 34 De „gecentraliseerde aankoopactiviteiten” waarnaar deze bepaling verwijst, worden in artikel 2, punt 10, van richtlijn 2014/25 gedefinieerd als activiteiten die permanent plaatsvinden in de vorm van hetzij de verwerving van leveringen en/of diensten die bestemd zijn voor aanbestedende instanties, hetzij de gunning van opdrachten of het sluiten van raamovereenkomsten voor werken, leveringen of diensten die bestemd zijn voor dergelijke instanties.
- 35 Hoewel artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25 volgens een letterlijke uitlegging enkel betrekking lijkt te hebben op het materiële aanbestedingsrecht, sluiten de bewoordingen ervan niet uit dat deze bepaling zich uitstrekt tot zowel de wetgeving inzake beroepsprocedures als de bevoegdheid van de beroepsinstantie in de zin van richtlijn 92/13.
- 36 In deze omstandigheden dient volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen maar ook met de context ervan, en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 29 juni 2023, Interfel, C-501/22–C-504/22, EU:C:2023:531, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Voorts is het ook vaste rechtspraak dat wanneer een bepaling van het Unierecht voor verschillende uitleggingen vatbaar is, de voorkeur moet worden gegeven aan de uitlegging die de nuttige werking van de bepaling verzekert (arrest van 29 juni 2023, Interfel, C-501/22–C-504/22, EU:C:2023:531, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens overweging 78 van richtlijn 2014/25 regels dienen te worden vastgesteld voor de verdeling van de verantwoordelijkheid inzake de naleving van de verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn, ook in het geval van beroepsprocedures, zoals tussen de aankoopcentrale en de aanbestedende instanties die bestellingen plaatsen bij of via de aankoopcentrale.
- 39 Die overweging ziet op twee situaties, waarvan de eerste wordt gekenmerkt door de omstandigheid dat de aankoopcentrale alleen verantwoordelijk is voor de afwikkeling van de aanbestedingsprocedures, de tweede door de omstandigheid dat een aanbestedende instantie

zich belast met bepaalde onderdelen van de procedure, bijvoorbeeld een nieuwe oproep tot mededinging volgens een raamovereenkomst of de plaatsing van individuele opdrachten op basis van een dynamisch aankoopstelsel. In het eerste geval moet de aankoopcentrale alleen en rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid van de procedures en in het tweede geval moet zij verantwoordelijk blijven voor de fasen van de procedure waarin zij optreedt.

- 40 Bovendien staat in overweging 82 van richtlijn 2014/25 te lezen dat voor grensoverschrijdende gezamenlijke aanbestedingen nieuwe regels dienen te worden opgesteld en dat deze regels de voorwaarden voor grensoverschrijdend gebruik van aankoopcentrales moeten bepalen alsmede de toepasselijke aanbestedingswetgeving, met inbegrip van de toepasselijke wetgeving inzake rechtsmiddelen, bij grensoverschrijdende gezamenlijke procedures.
- 41 Uit deze overwegingen blijkt dat de Uniewetgever niet alleen het materiële recht heeft willen bepalen dat van toepassing is op grensoverschrijdende aanbestedingen en op aankoopcentrales, maar ook het recht inzake de beroepsprocedures waartoe deze opdrachten en activiteiten aanleiding kunnen geven.
- 42 Bijgevolg moet ervoor worden gekozen de bepalingen van richtlijn 2014/25 die dergelijke opdrachten en activiteiten regelen aldus uit te leggen dat zij zowel het materiële recht als het recht inzake beroepsprocedures kunnen omvatten.
- 43 Derhalve verwijst richtlijn 2014/25 niet alleen naar het recht van de lidstaten wat de bepalingen van dit recht betreft die het verloop van de procedure voor het plaatsen van grensoverschrijdende aanbestedingen regelen, maar ook wat de bepalingen betreft die de beroepsprocedures regelen die kunnen volgen op een dergelijke aanbestedingsprocedure, met inbegrip van gerechtelijke procedures.
- 44 Een dergelijke uitlegging is bovendien in overeenstemming met de doelstelling van richtlijn 2014/25, namelijk een uniforme regeling voor grensoverschrijdende gecentraliseerde aankopen vaststellen. Voor zover een aankoopcentrale haar gecentraliseerde aankoopactiviteiten moet verrichten overeenkomstig de nationale bepalingen van de lidstaat waar zij is gevestigd, is het namelijk coherent dat een eventuele beroepsprocedure wordt gevoerd volgens het recht van die lidstaat en dat de bevoegdheid van de betrokken beroepsinstantie naar datzelfde recht wordt bepaald.
- 45 Bovendien ligt het beginsel dat de beroepsprocedures betreffende door aanbestedende instanties genomen maatregelen worden beheerst door de bepalingen van de lidstaat waar een aanbestedende instantie is gevestigd, ten grondslag aan de in artikel 1, lid 1, vierde alinea, van richtlijn 92/13 neergelegde regel dat de lidstaten met betrekking tot opdrachten die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2014/25 of richtlijn 2014/23 vallen, de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat tegen door de aanbestedende instanties genomen besluiten op doeltreffende wijze en vooral zo snel mogelijk beroep kan worden ingesteld, op grond van het feit dat door die besluiten het Unierecht inzake overheidsopdrachten of de nationale voorschriften waarin dat Unierecht is omgezet, geschonden zijn.
- 46 Dit sluit niet uit, zoals de Europese Commissie heeft opgemerkt, dat in voorkomend geval een onderscheid moet worden gemaakt tussen het recht dat van toepassing is op de aanbestedingsprocedure en het recht dat van toepassing kan zijn op de later gesloten overeenkomsten.

- 47 Het staat eveneens aan de nationale rechters bij wie een geschil is aanhangig gemaakt dat voortvloeit uit een procedure voor het plaatsen van een grensoverschrijdende opdracht, om bijzondere aandacht te besteden aan de verdeling van de verantwoordelijkheden van de bij de afwikkeling van deze procedure betrokken actoren en aan de grenzen van hun bevoegdheden die in voorkomend geval daaruit voortvloeien, daarbij rekening houdend met de in punt 27 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte regel van artikel 57, lid 1, van richtlijn 2014/25.
- 48 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25, gelezen in het licht van de overwegingen 78 en 82 van deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat de in deze bepaling neergelegde collisieregels, op grond waarvan de gecentraliseerde aankoopactiviteiten van een aankoopcentrale worden verricht in overeenstemming met de nationale bepalingen van de lidstaat waar deze aankoopcentrale is gevestigd, ook van toepassing is op de met die activiteiten verband houdende beroepsprocedures in de zin van richtlijn 92/13, voor zover die aankoopcentrale belast was met de afwikkeling van de aanbestedingsprocedure.

### **Derde vraag**

- 49 Gelet op de antwoorden op de eerste en de tweede vraag behoeft de derde vraag, die de verwijzende rechter enkel heeft gesteld voor het geval de eerste of de tweede vraag ontkennend werd beantwoord, niet te worden beantwoord.

### **Kosten**

- 50 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tiende kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van richtlijn 2004/17/EG**

**moet aldus worden uitgelegd dat**

**gecentraliseerde aankoopactiviteiten in het kader van gezamenlijke aanbestedingen door aanbestedende instanties uit verschillende lidstaten worden verricht door een „in een andere lidstaat gevestigde” aankoopcentrale wanneer de aanbestedende instantie is gevestigd in een andere lidstaat dan die waar de aankoopcentrale is gevestigd, in voorkomend geval ook ongeacht de plaats waar een derde instantie die zeggenschap heeft over een van deze instanties is gevestigd.**

- 2) Artikel 57, lid 3, van richtlijn 2014/25, gelezen in het licht van de overwegingen 78 en 82 ervan,**

**moet aldus worden uitgelegd dat**

**de in deze bepaling neergelegde collisieregels, op grond waarvan de gecentraliseerde aankoopactiviteiten van een aankoopcentrale worden verricht in overeenstemming met de nationale bepalingen van de lidstaat waar deze aankoopcentrale is gevestigd, ook van toepassing is op de met die activiteiten verband houdende beroepsprocedures in de zin van richtlijn 92/13/EEG van de Raad van 25 februari 1992 tot coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de communautaire voorschriften inzake de procedures voor het plaatsen van opdrachten door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten, voor zover die aankoopcentrale belast was met de afwikkeling van de aanbestedingsprocedure.**

ondertekeningen