Datum van inontvangstneming	:	12/08/2025

Zaak C-402/25

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening

17 juni 2025

Verwijzende rechter

Lietuvos administracinių ginčų komisija

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 juni 2025

Verzoekende partij:

Plungės rajono savivaldybės administracija

Verwerende partij:

Viešųjų pirkimų tarnyba

Derde-belanghebbende:

VA Statyba UAB

Voorwerp van het hoofdgeding

De toepassing van de materiële rechtsregels inzake de verplichtingen van de aanbestedende dienst met betrekking tot de opneming van een leverancier in een lijst van leveranciers die onjuiste informatie hebben verstrekt, wanneer de leverancier tijdens de aanbestedingsprocedure onjuiste informatie heeft verstrekt over de naleving van een kwalificatievereiste.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Artikel 18, lid 1, en artikel 57, lid 4, onder h), alsmede de doelstellingen 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 (hierna: „richtlijn 2014/24”), en de uitlegging van artikel 1, lid 1,

vierde alinea, alsmede van de doelstellingen van richtlijn 89/665/EEG van de Raad van 21 december 1989 houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken (hierna: „richtlijn 89/665”).

Artikel 267, leden 1, onder b), en 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Prejudiciële vraag

Is de praktijk waarbij de aanbestedende dienst verplicht is om de naam openbaar te maken van elke leverancier (ondernemer) die onjuiste informatie over de naleving van de kwalificatievereisten heeft verstrekt, ongeacht het feit dat de aanbestedende dienst niet vóór het einde van de aanbestedingsprocedure (sluiting van het contract) een besluit heeft genomen tot uitsluiting van een dergelijke leverancier (ondernemer) van deelname aan de aanbestedingsprocedure, verenigbaar met de doelstellingen van richtlijn 2014/24, en artikel 18, lid 1, artikel 57, lid 4, onder h) ervan, alsook met de doelstellingen van richtlijn 89/665 en artikel 1, lid 1, vierde alinea, ervan, samen of afzonderlijk beschouwd, en met het evenredigheidsbeginsel?

Toepasselijk Unierecht

Artikel 18, leden 1 en 2, en artikel 57, leden 4 tot en met 7 van richtlijn 2014/24/EU)

Artikel 1, lid 1, vierde alinea, en artikel 1, lid 3, van richtlijn 89/665.

Arrest van het Hof van 11 januari 2005, Stadt Halle en RPL Lochau (C-26/03, EU:C:2005:5, punten 28 en 30).

Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

Artikel 2, leden 1 tot en met 4, artikel 3, leden 1 tot en met 4, artikel 4, leden 1 tot en met 3, artikel 5, leden 1, 2 en 4, artikel 6, artikel 11, artikel 13, leden 1 en 6, artikel 14, leden 1, 3, 4 en 9, artikel 19, leden 1 en 2, artikel 20, lid 7, artikel 22, lid 1, artikel 23, leden 1 en 3, van de Litouwse wet inzake de procedures voor precontentieuze administratieve geschillenbeslechting (hierna: „wet PPAG”).

Artikel 2, lid 36, en de artikelen 46, 52 en 95 van de Litouwse wet inzake overheidsopdrachten (hierna: „wet overheidsopdrachten”).

Artikel 3 van de Litouwse wet inzake het overheidsbestuur (hierna: „wet OB”).

Artikel 26, lid 1 en artikel 27, leden 1 en 2, van de Litouwse wet inzake het bestuursrecht (hierna: „wet bestuursrecht”).

De voorschriften van de Lietuvos administracinių ginčų komisija (commissie voor administratieve geschillen), goedgekeurd bij resolutie nr. 817 van 11 augustus 2016 (in de vanaf 12 december 2024 geldende versie) van de regering van de Republiek Litouwen (hierna: „voorschriften”), punten 1 en 7.

Rechtvaardiging dat de Litouwse commissie voor administratieve geschillen gelijkwaardig is aan een rechterlijke instantie

1 Artikel 26, lid 1, van de wet bestuursrecht bepaalt dat individuele rechtshandelingen van overheidsorganen of handelingen, nalatigheden of vertragingen in de procedure, voordat een verzoek bij een bestuursrechter wordt ingediend, in eerste instantie kunnen, en in de gevallen waarin de wet voorziet, moeten worden betwist door middel van voorlegging ervan aan een orgaan voor alternatieve geschillenbeslechting.

2 Volgens artikel 27, lid 1, van de wet bestuursrecht worden administratieve geschillen, tenzij de wet anders bepaalt, buitengerechtelijk behandeld door de Lietuvos administracinių ginčų komisija (Litouwse commissie voor administratieve geschillen; hierna: „AG-commissie”) en haar regionale afdelingen.

3 In het arrest van het Hof van 21 oktober 2010 in zaak C-385/09 werd de Mokestinių ginčų komisija (commissie voor fiscale geschillen) als een rechterlijke instantie beschouwd en werd haar recht om prejudicieel te verwijzen erkend. Het is redelijk ervan uit te gaan dat een dergelijk recht om zich tot het Hof van Justitie te wenden ook aan de AG-commissie moet worden toegekend, aangezien zij administratieve geschillen in een precontentieuze procedure beslecht en de werklast van de administratieve rechtbanken aanzienlijk vermindert.

4 De AG-commissie is een onafhankelijk orgaan voor alternatieve geschillenbeslechting. Het doel van de AG-commissie is ervoor te zorgen dat de administratieve geschillen die haar bij wet zijn toegewezen, onafhankelijk worden onderzocht. De AG-commissie is permanent actief en haar activiteiten bestrijken het gehele grondgebied van de Republiek Litouwen. De activiteiten van de AG-commissie zorgen ervoor dat deskundigheid wordt gebundeld en dat het beginsel van hoor en wederhoor wordt geëerbiedigd.

5 De wet PPAG bepaalt de bevoegdheid van de AG-commissie (met inbegrip van de geschillen die het voorwerp zijn van de verplichte precontentieuze procedure voor de AG-commissie), de procedure voor het indienen, ontvangen en onderzoeken van klachten (verzoeken), en de procedure voor bijeenkomsten van de AG-commissie, voor de vaststelling van besluiten, voor beroep en voor tenuitvoerlegging. Hieruit blijkt het belang van de status en de activiteiten van de AG-commissie op het gebied van administratieve geschillen.

Beknopte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

6 Op 26 maart 2025 heeft het gemeentebestuur van Plungė (hierna: „aanbestedende dienst” of „verzoeker”) beoordelingsrapport nr. 4S-232 van 27 februari 2025 van de Dienst overheidsopdrachten (hierna: „dienst overheidsopdrachten”) ontvangen, waarin deze dienst een besluit (hierna: „besluit”) vaststelde, waarin zij van de aanbestedende dienst verlangde dat zij „de leverancier VA statyba UAB [(hierna: „leverancier”)] [zou opnemen] in de lijst van leveranciers die onjuiste informatie hadden verstrekt”.

7 Bovengenoemd besluit was genomen na een gedeeltelijke evaluatie van de openbare aanbesteding (internationale openbare aanbesteding) door verzoeker van de overheidsopdracht „Fase II bouwwerkzaamheden aan de Universal Sports and Fitness Complex, Mendeno str. 1c, Plungė” (hierna: „aanbesteding”).

8 Het aanbestedende orgaan heeft in de aanbestedingsstukken een kwalificatievereiste opgenomen met betrekking tot de gemiddelde jaarlijkse inkomsten van de ondernemer uit de activiteit waarop de aanbesteding betrekking heeft (bouwwerkzaamheden) (hierna: „kwalificatievereiste nr. 1”). Het voorzag ook in een kwalificatievereiste voor de goede uitvoering van verbouw- en/of nieuwbouwwerkzaamheden voor een gebouw met een bepaalde vloeroppervlakte en waarde (hierna: „kwalificatievereiste nr. 2”).

9 Op 5 september 2023 heeft de aanbestedende dienst de leveranciers via het centraal informatiesysteem voor overheidsopdrachten (hierna: „CISO”) in kennis gesteld van de rangschikking van de offertes en van de gekozen inschrijver, te weten VA statyba UAB. Op 10 oktober 2023 heeft de aanbestedende dienst met deze leverancier een contract gesloten voor de uitvoering van bouwwerkzaamheden.

10 Infes UAB, waarvan de offerte als tweede was gerangschikt, heeft VA statyba UAB voor de rechter gedaagd, ten eerste wegens het verstrekken van onjuiste informatie over de naleving van kwalificatievereiste nr. 1 en kwalificatievereiste nr. 2 en, ten tweede, teneinde te verkrijgen dat VA statyba UAB wordt opgenomen in de lijst van leveranciers die onjuiste informatie hebben verstrekt.

11 In zijn vonnis van 29 december 2023 heeft de regionale rechtbank van Klaipėda geoordeeld dat de door de leverancier verstrekte informatie over de naleving van kwalificatievereiste nr. 1 onjuist was en dat de leverancier niet voldeed aan kwalificatievereiste nr. 2. De regionale rechtbank van Klaipėda verklaarde dat de eiser zich terecht op het standpunt had gesteld dat de door de leverancier verstrekte informatie onjuist was en dat de leverancier overeenkomstig artikel 46, lid 4, punt 4, van de wet overheidsopdrachten van de aanbestedingsprocedure diende te worden uitgesloten. Daarop heeft de regionale rechtbank van Klaipėda het besluit van de aanbestedende dienst van 5 september 2023 nietig verklaard en besloten om het gedeelte van de procedure dat betrekking had op het vereiste voor de aanbestedende dienst om de leverancier op te nemen in de lijst van leveranciers

die onjuiste informatie hebben verstrekt, niet voort te zetten en het contract van 10 oktober 2023 in stand te houden. De regionale rechtbank van Klaipėda heeft de aanbestedende dienst een alternatieve sanctie opgelegd door een geldboete op te leggen van 1 % van de waarde van de opdracht (74 533,75 EUR).

12 Bij beslissing van 15 maart 2024 heeft de Litouwse appelrechter de beslissing van de regionale rechtbank van Klaipėda in wezen bevestigd.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

13 De aanbestedende dienst betoogt dat hij VA statyba UAB niet heeft opgenomen in de lijst van leveranciers die onjuiste informatie hadden verstrekt, aangezien na de rechterlijke beslissingen niet was voldaan aan de voorwaarden van de wet overheidsopdrachten. Omdat de dienst overheidsopdrachten het niet eens was met het standpunt van de aanbestedende dienst, heeft hij het bestreden besluit vastgesteld, waarin de aanbestedende dienst werd gelast de leverancier in bovengenoemde lijst op te nemen.

14 In zijn beroep van 28 april 2025 heeft de aanbestedende dienst het besluit van de dienst overheidsopdrachten aangevochten en aangevoerd dat uit artikel 52, lid 1, van de wet overheidsopdrachten duidelijk volgt dat enkel leveranciers die bij besluit van een aanbestedende dienst, overeenkomstig artikel 46, lid 4, punt 4, van de wet overheidsopdrachten, van een aanbestedingsprocedure zijn uitgesloten, in de lijst worden opgenomen. In de loop van de aanbestedingsprocedure (2023) heeft de aanbestedende dienst een dergelijk besluit niet genomen en thans (2025) kan hij een dergelijk besluit niet meer nemen, aangezien de aanbestedingsprocedure is afgesloten.

15 Volgens de aanbestedende dienst bestaan in casu de gegevens die hij zou moeten verstrekken om informatie te publiceren over de leverancier die onjuiste informatie heeft verstrekt, objectief gezien, niet, dat wil zeggen: (1) er bestaat geen besluit van de aanbestedende dienst dat ertoe strekt de leverancier op grond van artikel 46, lid 4, punt 4, van de wet overheidsopdrachten (artikel 52, lid 1, punt 1, van de wet overheidsopdrachten) uit te sluiten van de aanbestedingsprocedure; (2) de leverancier heeft bij de rechter geen beroep ingesteld tegen het besluit van de aanbestedende dienst om hem van de procedure uit te sluiten (artikel 52, lid 1, punt 2, van de wet overheidsopdrachten); (3) er bestaat geen rechterlijke uitspraak tot verwerping van het betoog van de leverancier waarmee hij opkomt tegen het besluit van de aanbestedende dienst om hem van de aanbestedingsprocedure uit te sluiten (artikel 52, lid 1, punt 3, van de wet overheidsopdrachten).

16 Verzoeker betoogt ten overstaan van de AG-commissie dat er sprake is van een leemte in het rechtskader, aangezien de wet overheidsopdrachten niet voorziet in de verplichting voor een aanbestedende dienst om in de lijst van leveranciers die onjuiste informatie hebben verstrekt, een leverancier op te nemen van wie niet door een aanbestedende dienst, maar door een rechterlijke instantie is vastgesteld

dat hij onjuiste informatie heeft verstrekt. De aanbestedende dienst stelt dat de dienst overheidsopdrachten de inhoud van de bepalingen van de wet overheidsopdrachten niet ruim mag uitleggen en geen nieuwe vereisten in het leven kan roepen die niet in de wet zijn voorzien.

17 De dienst overheidsopdrachten wijst er in zijn reactie op het betoog van de aanbestedende dienst op dat de aanbestedende dienst geen besluit overeenkomstig artikel 46, lid 4, punt 4, van de wet overheidsopdrachten heeft genomen tot uitsluiting van de leverancier van de aanbestedingsprocedure, terwijl hij daartoe wel verplicht was.

18 De dienst overheidsopdrachten benadrukt dat in rechterlijke uitspraken is erkend dat de leverancier onjuiste informatie heeft verstrekt, waardoor de aanbestedende dienst verplicht was om de leverancier op te nemen in de lijst van leveranciers die onjuiste informatie hebben verstrekt. Artikel 52 van de wet overheidsopdrachten bepaalt niet dat een aanbestedende dienst over een discretionaire bevoegdheid beschikt om te beslissen of een leverancier al dan niet in die lijst wordt opgenomen wanneer wordt vastgesteld dat onjuiste informatie is verstrekt.

19 In haar memorie van antwoord heeft VA statyba UAB in wezen aangegeven dat zij het eens is met verzoekers argumenten en acht dat diens beroep gegrond is. Volgens haar is het bestreden besluit van de dienst overheidsopdrachten onrechtmatig en moet het nietig worden verklaard.

20 De leverancier preciseert dat volgens artikel 52, lid 4, van de wet overheidsopdrachten de informatie niet langer mag worden bekendgemaakt na het verstrijken van een jaar na de vaststelling van het besluit van de aanbestedende dienst om een leverancier overeenkomstig artikel 46, lid 4, punt 4, van de wet overheidsopdrachten van de aanbestedingsprocedure uit te sluiten. Verzoeker heeft niet aangetoond dat de leverancier tijdens de aanbestedingsprocedures van 2023 onjuiste informatie heeft verstrekt. Dit is pas vastgesteld bij een rechterlijke beslissing die op 15 maart 2024 in kracht van gewijsde is gegaan. De dienst overheidsopdrachten heeft besloten dat verzoeker de informatie over de leverancier per 2 april 2025 moest publiceren en dat deze informatie gedurende een jaar op de lijst zou blijven staan. De dienst overheidsopdrachten tracht aldus op volstrekt ongerechtvaardigde en onrechtmatige wijze informatie over de leverancier te laten publiceren voor een aanzienlijk langere periode dan die welke is voorzien in de wet overheidsopdrachten.

21 De leverancier stelt voorts dat de beslissing onverenigbaar is met de vereisten van de wet OB, met de beginselen van de rechtsstaat en met het evenredigheidsbeginsel. Met de vaststelling van het bestreden besluit heeft de dienst overheidsopdrachten de grenzen overschreden van de bevoegdheden die hem bij de wet overheidsopdrachten zijn verleend en is hij bovendien de krachtens deze wet op hem rustende verplichtingen niet nagekomen. Bijgevolg stelt de leverancier zich op het standpunt dat het door de dienst overheidsopdrachten vastgestelde besluit – waartegen wordt opgekomen – onrechtmatig is, niet is

gebaseerd op de bepalingen van de wet en nietig moet worden verklaard. Het besluit is niet in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, aangezien de inbreuken in het hoofdgeding betrekking hebben op een reeds afgeronde aanbestedingsprocedure. Dat, zoals in het besluit is bepaald, aan de aanbestedende dienst een sanctie wordt opgelegd na het verstrijken van de door de wetgever in de wet overheidsopdrachten vastgestelde termijnen, maakt deze sanctie buitensporig en punitief van aard.

22 Zowel verzoeker als de leverancier hebben bovendien aangevoerd dat het besluit van de dienst overheidsopdrachten niet uitvoerbaar is en dat zij niet op de hoogte zijn van Litouwse rechtspraak waarin het recht inzake een besluit van de dienst overheidsopdrachten op soortgelijke wijze wordt uitgelegd als de uitlegging die aan de orde was in de zaak voor de AG-commissie.

Beknopte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

23 De argumenten van partijen in het hoofdgeding met betrekking tot de uitlegging en de toepassing van de nationale wetgeving roepen rechtsvragen op die nauw met elkaar verbonden zijn en geven bij de AG-commissie aanleiding tot twijfel over de verenigbaarheid van de bepalingen van de wet overheidsopdrachten met het Unierecht.

24 Zoals hierboven vermeld, moet de aanbestedende dienst volgens de Litouwse wetgeving (artikel 52, lid 1, van de wet overheidsopdrachten) de leverancier opnemen in de lijst van leveranciers die onjuiste informatie hebben verstrekt, en is het juridisch niet relevant dat de aanbestedingsprocedures zijn beëindigd door het sluiten van een contract dat niet bij rechterlijke beslissing is ontbonden, en dat de leverancier, hoewel vaststaat dat hij onjuiste informatie heeft verstrekt, partij is bij het contract.

25 De inhoud van artikel 52, lid 1, punten 1 tot en met 3 van de wet overheidsopdrachten kan ook inhouden dat de opneming van een leverancier in de lijst van leveranciers die onjuiste informatie hebben verstrekt, geen afzonderlijk individueel besluit is, maar een rechtsgevolg van een ander besluit van een aanbestedende dienst om een leverancier uit te sluiten van een aanbestedingsprocedure. Indien een leverancier niet is opgekomen tegen het besluit van de aanbestedende dienst om hem van de aanbestedingsprocedure uit te sluiten of indien een rechter de rechtmatigheid van een dergelijk besluit vaststelt, wordt deze leverancier onvermijdelijk op een dergelijke lijst geplaatst. Het besluit dat leidt tot de opneming van deze leverancier in de lijst is dan het besluit van de aanbestedende dienst om de leverancier die onjuiste informatie heeft verstrekt, uit te sluiten van de aanbestedingsprocedure. Zonder een dergelijk besluit zou er voor een aanbestedende dienst ook geen reden zijn om de informatie over een leverancier die onjuiste informatie heeft verstrekt, in het CISO bekend te maken.

26 Een dergelijk rechtskader houdt ook in dat het juridisch niet mogelijk is (i) dat een aanbestedende dienst een besluit tot uitsluiting van een leverancier van een aanbestedingsprocedure neemt op grond dat deze onjuiste informatie heeft verstrekt, waarbij die uitsluiting niet is betwist en evenmin nietig is verklaard, en (ii) dat de naam van de leverancier wegens de bijzondere omstandigheden van het geval niet is opgenomen in de lijst van leveranciers die onjuiste informatie hebben verstrekt.

27 Volgens de rechtspraak van het Hof moet het begrip „door de aanbestedende diensten genomen besluiten” ruim worden uitgelegd, in die zin dat zij in wezen alle door de aanbestedende diensten genomen besluiten omvatten, zonder onderscheid te maken naar gelang van de inhoud of het tijdstip van vaststelling ervan. Artikel 1, lid 1, van richtlijn 89/665 beperkt de aard en de inhoud van de daarin bedoelde besluiten niet (punten 28 en 30 van het arrest van het Hof van 11 januari 2005, Stadt Halle en RPL Lochau, C-26/03).

28 Gelet op de algemene tendens in de rechtspraak van het Hof om het begrip „besluit van een aanbestedende dienst” ruim uit te leggen, is het in wezen redelijk om een besluit van een aanbestedende dienst om een leverancier op te nemen in de lijst van leveranciers die onjuiste informatie hebben verstrekt, te kwalificeren als een van de in artikel 1, lid 1, vierde alinea, van richtlijn 89/665 bedoelde besluiten.

29 De noodzaak om zich tot het Hof te wenden berust op het feit dat de inhoud van bepaalde regels van Unierecht die relevant zijn voor de beslechting van het geschil tussen de partijen, niet geheel duidelijk is.