ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

26 april 2007 *

In zaak C-195/04,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 29 april 2004,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Huttunen en K. Wiedner als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Republiek Finland, vertegenwoordigd door T. Pynnä en E. Bygglin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

* Procestaal: Fins.

verweerster,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door J. Molde als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door A. Tiemann en M. Lumma als gemachtigden,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster, C. M. Wissels en P. van Ginneken als gemachtigden,

interveniënten,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, R. Schintgen, P. Kūris, R. Silva de Lapuerta (rapporteur) en G. Arestis, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 8 juni 2006,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 januari 2007,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Finland, door toe te staan dat Senaatti-kiinteistöt (voorheen Valtion kiinteistölaitos), de instantie die de gebouwen van de Finse overheid beheert, in het kader van een overeenkomst betreffende cateringuitrusting inbreuk maakt op

fundamentele bepalingen van het EG-Verdrag, met name het beginsel van non-discriminatie, dat de verplichting tot transparantie inhoudt, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 28 EG.

Feiten van het geding en precontentieuze procedure

2 In maart 1998 maakte Senaatti-kiinteistöt in het kader van een niet-openbare aanbestedingsprocedure in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* en in *Virallinen lehti* (Publicatieblad van de Republiek Finland) een aanbesteding bekend voor een overheidsopdracht voor dienstverlening met betrekking tot renovatie- en verbouwingswerkzaamheden aan de panden van de regionale overheid van Turku (hierna: „oorspronkelijke aanbesteding").

3 Deze opdracht was verdeeld in percelen, waarvan de individuele waarde varieerde van 1 000 000 tot 22 000 000 FIM. De inschrijvingen konden betrekking hebben op één perceel, op verschillende percelen of op alle percelen tezamen. Een van de percelen betrof de levering en de installatie van een cateringuitrusting bestemd voor de keuken van het restaurant van deze overheid.

4 Partijen zijn het oneens over de vraag of in dit stadium van de aanbestedingsprocedure met betrekking tot voornoemd perceel een offerte bij de aanbestedende dienst is ingediend. Volgens de Republiek Finland is één offerte ingediend — door de vennootschap Kopal Markkinointi Oy — terwijl dit volgens de Commissie niet het geval was.

5 Begin 2000 wendde de aanbestedende dienst zich rechtstreeks tot vier ondernemingen, die hij uitnodigde offertes in te dienen met betrekking tot de levering en de installatie van de cateringuitrusting.

6 Bij brief van 14 februari 2000 heeft de aanbestedende dienst de geadresseerden van deze brief ervan in kennis gesteld dat hij vanwege de te hoge prijzen van de ontvangen offertes had besloten om deze alle af te wijzen. De Republiek Finland en de Commissie zijn het er niet over eens of deze brief is verzonden naar alle ondernemingen die offertes hebben ingediend voor de levering en de installatie van cateringuitrusting in het kader van de oorspronkelijke aanbesteding.

7 In diezelfde brief geeft de aanbestedende dienst tevens te kennen dat hij de vennootschap Amica Ravintolat Oy, de pachtster van het restaurant van de regionale overheid van Turku, opdracht heeft gegeven om voor rekening van genoemde dienst tot een maximum van 1 050 000 FIM de cateringuitrusting aan te schaffen, en nodigt hij de geadresseerden van genoemde brief uit, hun offertes rechtstreeks bij deze vennootschap in te dienen.

8 Uiteindelijk heeft Amica Ravintolat Oy de betrokken uitrusting aangeschaft bij de vennootschap Hackman-Metos Oy.

9 Nadat zij een klacht had ontvangen over de regelmatigheid van de door Senaattikiinteistöt gevolgde procedure, heeft de Commissie bij brief van 17 juli 2002 de Republiek Finland gemaand om binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van die brief zijn opmerkingen in te dienen.

10 De Finse autoriteiten hebben op deze aanmaningsbrief geantwoord bij brief van 3 september 2002.

11 Van oordeel dat de Republiek Finland de krachtens artikel 28 EG op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, heeft de Commissie op 19 december 2002 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarbij zij de Republiek Finland verzocht de nodige maatregelen te nemen om aan dit advies binnen een termijn van twee maanden na de betekening ervan te voldoen.

12 Bij brief van 12 februari 2003 hebben de Finse autoriteiten de door de Commissie verweten niet-nakoming betwist en gesteld dat in casu zowel artikel 28 EG als het beginsel van non-discriminatie en de verplichting tot transparantie die hieruit voortvloeien, in acht zijn genomen.

13 Daar de verklaringen van de Finse autoriteiten de Commissie niet overtuigden, heeft deze besloten het onderhavige beroep in te stellen.

14 Bij beschikking van de president van het Hof van 14 oktober 2004 zijn het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk der Nederlanden toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Republiek Finland.

Ontvankelijkheid van het beroep

15 De Republiek Finland stelt dat het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk is.

16 Volgens deze lidstaat bevat het met redenen omkleed advies namelijk niet dezelfde grieven als die welke zijn vermeld in het verzoekschrift. Zo heeft de Commissie in genoemd advies gesteld dat de aanbestedende dienst had moeten zorgen voor een toereikende bekendmaking en dat de verweten niet-nakoming het feit betrof dat het de pachtster van het restaurant van de regionale overheid van Turku was die, als gemachtigde van deze dienst, de overeenkomst voor de levering van de catering-uitrusting had gesloten, terwijl zij in haar verzoekschrift stelt dat de aanbestedende dienst een aanbesteding had moeten organiseren en dat de niet-nakoming erin bestaat dat de oorspronkelijke aanbesteding geen resultaat had opgeleverd, waardoor er voor de betrokken opdracht geen aanbesteding is bekendgemaakt.

17 Daarmee heeft de Commissie het voorwerp van het geschil, zoals omschreven in de precontentieuze procedure, verruimd.

18 In dit verband zij eraan herinnerd dat, hoewel het voorwerp van een krachtens artikel 226 EG ingesteld beroep wordt afgebakend door de precontentieuze procedure waarin deze bepaling voorziet, zodat het met redenen omkleed advies van de Commissie en het beroep op dezelfde grieven moeten berusten, dit vereiste evenwel niet betekent dat de formulering hiervan steeds volkomen gelijkluidend

moet zijn, zolang het voorwerp van het geschil niet is verruimd of gewijzigd, maar integendeel alleen is beperkt (arresten van 12 juni 2003, Commissie/Finland, C-229/00, Jurispr. blz. I-5727, punten 44 en 46; 14 juli 2005, Commissie/Duitsland, C-433/03, Jurispr. blz. I-6985, punt 28, en 30 januari 2007, Commissie/Denemarken, C-150/04, Jurispr. blz. I-1169, punt 67). De Commissie mag haar aanvankelijke grieven in het verzoekschrift dus preciseren, op voorwaarde echter dat zij het voorwerp van het geding niet wijzigt (arresten van 11 september 2001, Commissie/Ierland, C-67/99, Jurispr. blz. I-5757, punt 23; 12 oktober 2004, Commissie/Griekenland, C-328/02, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 32, en 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, Jurispr. blz. I-1331, punt 38).

19 In casu moet worden vastgesteld dat de Commissie het voorwerp van het geding, zoals omschreven in het met redenen omkleed advies van 19 december 2002, niet heeft verruimd of gewijzigd, en evenmin heeft beperkt.

20 Uit de bewoordingen van de conclusies van het met redenen omkleed advies en het beroep van de Commissie, die vrijwel gelijkluidend zijn, blijkt namelijk niet alleen dat deze op dezelfde grieven berusten, maar ook dat de Commissie, door in haar verzoekschrift te betogen dat de aanbestedende dienst een aanbesteding had moeten organiseren, alleen een nadere precisering heeft gegeven van de oorspronkelijk in haar met redenen omkleed advies aangevoerde grief, te weten dat de opdracht voor de levering van de voor de regionale overheid van Turku bestemde catering-uitrusting naar behoren had moeten worden bekendgemaakt.

21 Niettemin kan het Hof ambtshalve onderzoeken of de in artikel 226 EG gestelde voorwaarden voor de instelling van een beroep wegens niet-nakoming vervuld zijn

(arresten van 31 maart 1992, Commissie/Italië, C-362/90, Jurispr. blz. I-2353, punt 8; 15 januari 2002, Commissie/Italië, C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 8, en 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-98/04, Jurispr. blz. I-4003, punt 16).

22 In dit verband zij eraan herinnerd dat, volgens artikel 38, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof en de rechtspraak daarover, elk inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten. Deze aanduidingen moeten zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Daaruit volgt dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk moeten worden weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf (arresten van 9 januari 2003, Italië/Commissie, C-178/00, Jurispr. blz. I-303, punt 6; 14 oktober 2004, Commissie/Spanje, C-55/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 23, en 15 september 2005, Ierland/Commissie, C-199/03, Jurispr. blz. I-8027, punt 50) en dat de conclusies hiervan op ondubbelzinnige wijze moeten zijn geformuleerd, teneinde te vermijden dat het Hof ultra petita recht doet of nalaat op een van de grieven recht te doen (arresten van 20 november 2003, Commissie/Frankrijk, C-296/01, Jurispr. blz. I-13909, punt 121, en 15 juni 2006, Commissie/Frankrijk, C-255/04, Jurispr. blz. I-5251, punt 24).

23 In casu voldoet het verzoekschrift van de Commissie niet aan deze eisen.

24 Met haar beroep wenst de Commissie te zien vastgesteld dat de Republiek Finland de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 28 EG, op

grond dat Senaatti-kiinteistöt in het kader van een overeenkomst betreffende cateringuitrusting inbreuk zou hebben gemaakt op fundamentele verdragsbepalingen, met name het beginsel van non-discriminatie, dat de verplichting tot transparantie inhoudt.

25 Zoals de advocaat-generaal in punt 45 van haar conclusie heeft opgemerkt, zijn de conclusies zoals geformuleerd in het verzoekschrift dubbelzinnig en kan op grond hiervan niet duidelijk en nauwkeurig worden vastgesteld wat de Commissie de Republiek Finland verwijt, aangezien deze conclusies tegelijkertijd betrekking hebben op artikel 28 EG, op fundamentele verdragsbepalingen, op het beginsel van non-discriminatie en op de verplichting tot transparantie.

26 Bovendien kan, gesteld al dat het beroep van de Commissie strekt tot de vaststelling dat artikel 28 EG is geschonden, noch uit de conclusies van het verzoekschrift, noch uit de tekst zelf hiervan duidelijk en nauwkeurig worden opgemaakt welke maatregel in casu een kwantitatieve invoerbeperking of een maatregel van gelijke werking in de zin van dit artikel vormt.

27 De Commissie trekt namelijk enkel de handelwijze van de aanbestedende dienst „in het kader van een overeenkomst betreffende cateringuitrusting" in twijfel.

28 Bovendien heeft de Commissie op geen enkel moment in de procedure coherent en nauwkeurig kunnen aangeven op welke feitelijke elementen de grieven berusten die zij ter ondersteuning van haar beroep heeft aangevoerd.

29 Zo bevat haar verzoekschrift geen enkele nauwkeurige aanwijzing over de oorspronkelijke aanbesteding, maar wordt hierin enkel opgemerkt dat deze „wat betreft de aankoop van de cateringuitrusting geen resultaat had opgeleverd".

30 In dit verband kan noch uit de tekst van het verzoekschrift, noch uit de antwoorden van de Commissie op de vragen van het Hof ter terechtzitting, met zekerheid worden opgemaakt of in het kader van voornoemde aanbesteding aan de aanbestedende dienst een offerte voor de levering en de installatie van cateringuitrusting is voorgelegd.

31 Ook stelt de Commissie in repliek, zonder evenwel bewijzen hiervoor aan te voeren, dat, enerzijds, ten minste een van de ondernemingen die een dergelijke offerte hadden ingediend niet behoorde tot de vier ondernemingen waarmee de aanbestedende dienst in 2000 contact had opgenomen, en dat, anderzijds, het perceel dat betrekking had op de levering en de installatie van de cateringuitrusting en dat een onderdeel vormde van de opdracht die was aangekondigd in het kader van de oorspronkelijke aanbesteding, niet dezelfde inhoud had als de opdracht waarvoor in de loop van datzelfde jaar contacten werden gelegd.

32 In deze omstandigheden beschikt het Hof niet over voldoende gegevens om de omvang van de aan de Republiek Finland verweten schending van het gemeenschapsrecht precies te kunnen begrijpen en zo het bestaan van de door de Commissie gestelde niet-nakoming te kunnen beoordelen (zie in die zin arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald, punt 18).

33 Derhalve dient het beroep niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Kosten

34 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk is verklaard, moet deze overeenkomstig de vordering van de Republiek Finland in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt niet-ontvankelijk verklaard.

2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen