Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Dritte Kammer)

10. Mai 2012*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats — Richtlinie 2004/18/EG — Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge — Öffentlicher Auftrag für die Lieferung, Installierung und Wartung von Automaten zur Ausgabe von Heißgetränken und für die Lieferung von Tee, Kaffee und anderen Zutaten — Art. 23 Abs. 6 und 8 — Technische Spezifikationen — Art. 26 — Bedingungen für die Auftragsausführung — Art. 53 Abs. 1 — Zuschlagskriterien — Wirtschaftlich günstigstes Angebot — Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft und fairem Handel — Verwendung von Gütezeichen im Zusammenhang mit der Formulierung technischer Spezifikationen und Zuschlagskriterien — Art. 39 Abs. 2 — Begriff ‚zusätzliche Auskünfte' — Art. 2 — Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen — Grundsatz der Transparenz — Art. 44 Abs. 2 und Art. 48 — Überprüfung der Eignung und Auswahl der Teilnehmer — Mindestanforderungen an die technische oder berufliche Leistungsfähigkeit — Einhaltung der ‚Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens'"

In der Rechtssache C-368/10

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 22. Juli 2010,

Europäische Kommission, vertreten durch C. Zadra und F. Wilman als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich der Niederlande, vertreten durch C. Wissels und M. de Ree als Bevollmächtigte,

Beklagter,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Dritte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten K. Lenaerts, der Richterin R. Silva de Lapuerta sowie der Richter E. Juhász, G. Arestis und D. Šváby (Berichterstatter),

Generalanwältin: J. Kokott,

Kanzler: M. Ferreira, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 26. Oktober 2011,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 15. Dezember 2011

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass das Königreich der Niederlande seinen Verpflichtungen aus Art. 23 Abs. 6 und 8, Art. 2, Art. 44 Abs. 2 und Art. 48 Abs. 1 und 2 sowie Art. 53 Abs. 1 der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (ABl. L 134, S. 114, und Berichtigung, ABl. 2004, L 351, S. 44) in ihrer durch die Verordnung (EG) Nr. 1422/2007 der Kommission vom 4. Dezember 2007 (ABl. L 317, S. 34) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2004/18) dadurch nicht nachgekommen ist, dass die Provinz Nord-Holland bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags über die Lieferung und die Bewirtschaftung von Kaffeeautomaten, der im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 16. August 2008 veröffentlicht wurde,

— in den technischen Spezifikationen das MAX HAVELAAR- und das EKO-Gütezeichen oder jedenfalls auf vergleichbaren oder denselben Kriterien beruhende Gütezeichen vorgeschrieben hat,

— zur Kontrolle der Leistungsfähigkeit der Wirtschaftsteilnehmer Kriterien und Nachweise in Bezug auf die Nachhaltigkeit der Einkäufe und gesellschaftlich verantwortliches Verhalten angewandt hat und

— bei der Formulierung der Vergabekriterien auf das MAX HAVELAAR- und/oder das EKO-Gütezeichen oder jedenfalls auf Gütezeichen mit denselben Kriterien Bezug genommen hat.

I – Rechtlicher Rahmen

2 Die Richtlinie 2004/18 enthält u. a. folgende Erwägungsgründe:

„(2) Die Vergabe von Aufträgen in den Mitgliedstaaten auf Rechnung des Staates, der Gebietskörperschaften und anderer Einrichtungen des öffentlichen Rechts ist an die Einhaltung der im Vertrag niedergelegten Grundsätze gebunden, insbesondere des Grundsatzes des freien Warenverkehrs, des Grundsatzes der Niederlassungsfreiheit und des Grundsatzes der Dienstleistungsfreiheit sowie der davon abgeleiteten Grundsätze wie z. B. des Grundsatzes der Gleichbehandlung, des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung, des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Grundsatzes der Transparenz. Für öffentliche Aufträge, die einen bestimmten Wert überschreiten, empfiehlt sich indessen die Ausarbeitung von auf diesen Grundsätzen beruhenden Bestimmungen zur gemeinschaftlichen Koordinierung der nationalen Verfahren für die Vergabe solcher Aufträge, um die Wirksamkeit dieser Grundsätze und die Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens für den Wettbewerb zu garantieren. Folglich sollten diese Koordinierungsbestimmungen nach Maßgabe der genannten Regeln und Grundsätze sowie gemäß den anderen Bestimmungen des Vertrags ausgelegt werden.

…

(5) Nach Artikel 6 des [EG-Vertrags, dem Art. 11 AEUV entspricht,] müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 des [EG-Vertrags, dem im Wesentlichen die Art. 3 bis 6 AEUV und Art. 8 AEUV entsprechen,] genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Diese Richtlinie stellt daher klar, wie die öffentlichen

Auftraggeber zum Umweltschutz und zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung beitragen können, und garantiert ihnen gleichzeitig, dass sie für ihre Aufträge ein optimales Preis/Leistungsverhältnis erzielen können.

…

(29) Die von öffentlichen Beschaffern erarbeiteten technischen Spezifikationen sollten es erlauben, die öffentlichen Beschaffungsmärkte für den Wettbewerb zu öffnen. Hierfür muss es möglich sein, Angebote einzureichen, die die Vielfalt technischer Lösungsmöglichkeiten widerspiegeln. Damit dies gewährleistet ist, müssen einerseits Leistungs- und Funktionsanforderungen in technischen Spezifikationen erlaubt sein, und andererseits müssen im Falle der Bezugnahme auf eine europäische Norm – oder wenn eine solche nicht vorliegt, auf eine nationale Norm – Angebote auf der Grundlage gleichwertiger Lösungen vom öffentlichen Auftraggeber geprüft werden. Die Bieter sollten die Möglichkeit haben, die Gleichwertigkeit ihrer Lösungen mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Nachweisen zu belegen. Die öffentlichen Auftraggeber müssen jede Entscheidung, dass die Gleichwertigkeit in einem bestimmten Fall nicht gegeben ist, begründen können. Öffentliche Auftraggeber, die für die technischen Spezifikationen eines Auftrags Umweltanforderungen festlegen möchten, können die Umwelteigenschaften – wie eine bestimmte Produktionsmethode – und/oder Auswirkungen bestimmter Warengruppen oder Dienstleistungen auf die Umwelt festlegen. Sie können – müssen aber nicht – geeignete Spezifikationen verwenden, die in Umweltgütezeichen wie z. B. dem Europäischen Umweltgütezeichen, (pluri)nationalen Umweltgütezeichen oder anderen Umweltgütezeichen definiert sind, sofern die Anforderungen an das Gütezeichen auf der Grundlage von wissenschaftlich abgesicherten Informationen im Rahmen eines Verfahrens ausgearbeitet und erlassen werden, an dem interessierte Kreise – wie z. B. staatliche Stellen, Verbraucher, Hersteller, Händler und Umweltorganisationen – teilnehmen können, und sofern das Gütezeichen für alle interessierten Parteien zugänglich und verfügbar ist. … Die technischen Spezifikationen sind klar festzulegen, so dass alle Bieter wissen, was die Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers umfassen.

…

(33) Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags sind mit dieser Richtlinie vereinbar, sofern sie nicht unmittelbar oder mittelbar zu einer Diskriminierung führen und in der Bekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen angegeben sind. Sie können insbesondere dem Ziel dienen, die berufliche Ausbildung auf den Baustellen sowie die Beschäftigung von Personen zu fördern, deren Eingliederung besondere Schwierigkeiten bereitet, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen oder die Umwelt zu schützen. In diesem Zusammenhang sind z. B. unter anderem die – für die Ausführung des Auftrags geltenden – Verpflichtungen zu nennen, Langzeitarbeitslose einzustellen oder Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer oder Jugendliche durchzuführen, oder die Bestimmungen der grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), für den Fall, dass diese nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt worden sind, im Wesentlichen einzuhalten, oder ein Kontingent von behinderten Personen einzustellen, das über dem nach nationalem Recht vorgeschriebenen Kontingent liegt.

…

(39) Die Prüfung der Eignung der Bieter … und deren Auswahl sollten unter transparenten Bedingungen erfolgen. Zu diesem Zweck sind nichtdiskriminierende Kriterien festzulegen, anhand deren die öffentlichen Auftraggeber die Bewerber auswählen können, sowie die Mittel, mit denen die Wirtschaftsteilnehmer nachweisen können, dass sie diesen Kriterien genügen. Im Hinblick auf die Transparenz sollte der öffentliche Auftraggeber gehalten sein, bei einer

Aufforderung zum Wettbewerb für einen Auftrag die Eignungskriterien zu nennen, die er anzuwenden gedenkt, sowie gegebenenfalls die Fachkompetenz, die er von den Wirtschaftsteilnehmern fordert, um sie zum Vergabeverfahren zuzulassen.

…

(46) Die Zuschlagserteilung sollte auf der Grundlage objektiver Kriterien erfolgen, die die Einhaltung der Grundsätze der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung gewährleisten und sicherstellen, dass die Angebote unter wirksamen Wettbewerbsbedingungen bewertet werden. Dementsprechend sind nur zwei Zuschlagskriterien zuzulassen: das des ‚niedrigsten Preises' und das des ‚wirtschaftlich günstigsten Angebots'.

Um bei der Zuschlagserteilung die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes sicherzustellen, ist die – in der Rechtsprechung anerkannte – Verpflichtung zur Sicherstellung der erforderlichen Transparenz vorzusehen, damit sich jeder Bieter angemessen über die Kriterien und Modalitäten unterrichten kann, anhand deren das wirtschaftlich günstigste Angebot ermittelt wird. Die öffentlichen Auftraggeber haben daher die Zuschlagskriterien und deren jeweilige Gewichtung anzugeben, und zwar so rechtzeitig, dass diese Angaben den Bietern bei der Erstellung ihrer Angebote bekannt sind. …

Beschließen die öffentlichen Auftraggeber, dem wirtschaftlich günstigsten Angebot den Zuschlag zu erteilen, so bewerten sie die Angebote unter dem Gesichtspunkt des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses. Zu diesem Zweck legen sie die wirtschaftlichen und qualitativen Kriterien fest, anhand deren insgesamt das für den öffentlichen Auftraggeber wirtschaftlich günstigste Angebot bestimmt werden kann. Die Festlegung dieser Kriterien hängt insofern vom Auftragsgegenstand ab, als sie es ermöglichen müssen, das Leistungsniveau jedes einzelnen Angebots im Verhältnis zu dem in den technischen Spezifikationen beschriebenen Auftragsgegenstand zu bewerten sowie das Preis-Leistungs-Verhältnis jedes Angebots zu bestimmen.

Damit die Gleichbehandlung gewährleistet ist, sollten die Zuschlagskriterien einen Vergleich und eine objektive Bewertung der Angebote ermöglichen. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, versetzen die wirtschaftlichen und qualitativen Zuschlagskriterien wie auch die Kriterien über die Erfüllung der Umwelterfordernisse den öffentlichen Auftraggeber in die Lage, auf Bedürfnisse der betroffenen Allgemeinheit, so wie es in den Leistungsbeschreibungen festgelegt ist, einzugehen. Unter denselben Voraussetzungen kann ein öffentlicher Auftraggeber auch Kriterien zur Erfüllung sozialer Anforderungen anwenden, die insbesondere den – in den vertraglichen Spezifikationen festgelegten – Bedürfnissen besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen entsprechen, denen die Nutznießer/Nutzer der Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen angehören."

3 Gemäß Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2004/18 sind öffentliche Lieferaufträge andere öffentliche Aufträge als die unter Abs. 2 Buchst. b genannten; sie betreffen den Kauf, das Leasing, die Miete, die Pacht oder den Ratenkauf, mit oder ohne Kaufoption, von Waren. Ein öffentlicher Auftrag über die Lieferung von Waren, der das Verlegen und Anbringen lediglich als Nebenarbeiten umfasst, gilt als öffentlicher Lieferauftrag. Nach ihrem Art. 7 gilt diese Richtlinie für einen öffentlichen Auftrag, der nicht im Verteidigungsbereich oder von einer zentralen Beschaffungsstelle vergeben wird und dessen geschätzter Wert ohne Mehrwertsteuer 206 000 Euro erreicht oder überschreitet, wenn er von einem nicht in Anhang IV dieser Richtlinie genannten öffentlichen Auftraggeber vergeben wird. Dieser Anhang führt hinsichtlich des Königreichs der Niederlande nicht die Provinzen auf.

4 Art. 2 der Richtlinie 2004/18 bestimmt:

„Grundsätze für die Vergabe von Aufträgen

Die öffentlichen Auftraggeber behandeln alle Wirtschaftsteilnehmer gleich und nichtdiskriminierend und gehen in transparenter Weise vor."

5 Nr. 1 Buchst. b des Anhangs VI der Richtlinie 2004/18 definiert den Begriff „technische Spezifikationen“ bei öffentlichen Lieferaufträgen als „Spezifikationen, die in einem Schriftstück enthalten sind, das Merkmale für ein Erzeugnis … vorschreibt, wie Qualitätsstufen, Umweltleistungsstufen, die Konzeption für alle Verwendungsarten … sowie Konformitätsbewertung, Vorgaben für Gebrauchstauglichkeit, Verwendung, Sicherheit oder Abmessungen des Erzeugnisses, einschließlich der Vorschriften über Verkaufsbezeichnung, Terminologie, Symbole, Prüfungen und Prüfverfahren, Verpackung, Kennzeichnung und Beschriftung, Gebrauchsanleitung, Produktionsprozesse und -methoden sowie über Konformitätsbewertungsverfahren“.

6 Art. 23 dieser Richtlinie bestimmt:

„(1) Die technischen Spezifikationen im Sinne von Anhang VI Nummer 1 sind in den Auftragsunterlagen … enthalten.

(2) Die technischen Spezifikationen müssen allen Bietern gleichermaßen zugänglich sein und dürfen die Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte für den Wettbewerb nicht in ungerechtfertigter Weise behindern.

(3) … [D]ie technischen Spezifikationen [sind] wie folgt zu formulieren:

…

b) oder in Form von Leistungs- oder Funktionsanforderungen; diese können Umwelteigenschaften umfassen. Die Anforderungen sind jedoch so genau zu fassen, dass sie den Bietern ein klares Bild vom Auftragsgegenstand vermitteln und dem öffentlichen Auftraggeber die Erteilung des Zuschlags ermöglichen;

…

(6) Schreiben die öffentlichen Auftraggeber Umwelteigenschaften in Form von Leistungs- oder Funktionsanforderungen gemäß Absatz 3 Buchstabe b vor, so können sie die detaillierten Spezifikationen oder gegebenenfalls Teile davon verwenden, die in europäischen, (pluri-)nationalen Umweltgütezeichen oder anderen Umweltgütezeichen definiert sind, wenn

— sie sich zur Definition der Merkmale der Waren oder Dienstleistungen eignen, die Gegenstand des Auftrags sind,

— die Anforderungen an das Gütezeichen auf der Grundlage von wissenschaftlich abgesicherten Informationen ausgearbeitet werden;

— die Umweltgütezeichen im Rahmen eines Verfahrens erlassen werden, an dem interessierte Kreise – wie z. B. staatliche Stellen, Verbraucher, Hersteller, Händler und Umweltorganisationen – teilnehmen können,

— und wenn das Gütezeichen für alle Betroffenen zugänglich und verfügbar ist.

Die öffentlichen Auftraggeber können angeben, dass bei Waren oder Dienstleistungen, die mit einem Umweltgütezeichen ausgestattet sind, vermutet wird, dass sie den in den Verdingungsunterlagen festlegten technischen Spezifikationen genügen; sie müssen jedes andere geeignete Beweismittel, wie technische Unterlagen des Herstellers oder Prüfberichte anerkannter Stellen, akzeptieren.

…

(8) Soweit es nicht durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist, darf in technischen Spezifikationen nicht auf eine bestimmte Produktion oder Herkunft oder ein besonderes Verfahren oder auf Marken, Patente, Typen, einen bestimmten Ursprung oder eine bestimmte Produktion verwiesen werden, wenn dadurch bestimmte Unternehmen oder bestimmte Produkte begünstigt oder ausgeschlossen werden. Solche Verweise sind jedoch ausnahmsweise zulässig, wenn der Auftragsgegenstand nach den Absätzen 3 und 4 nicht hinreichend genau und allgemein verständlich beschrieben werden kann; solche Verweise sind mit dem Zusatz ‚oder gleichwertig' zu versehen."

7 Art. 26 der Richtlinie 2004/18 lautet:

„Bedingungen für die Auftragsausführung

Die öffentlichen Auftraggeber können zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in der Bekanntmachung oder in den Verdingungsunterlagen angegeben werden. Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags können insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen."

8 Art. 39 Abs. 2 der Richtlinie bestimmt:

„Zusätzliche Auskünfte zu den Verdingungsunterlagen und den zusätzlichen Unterlagen erteilen der öffentliche Auftraggeber oder die zuständigen Stellen, sofern sie rechtzeitig angefordert worden sind, spätestens sechs Tage vor dem Schlusstermin für den Eingang der Angebote."

9 Art. 44 („Überprüfung der Eignung und Auswahl der Teilnehmer, Vergabe des Auftrags") Abs. 1 der Richtlinie 2004/18 sieht vor, dass die Auftragsvergabe aufgrund der im Wesentlichen in Art. 53 der Richtlinie genannten Kriterien erfolgt, nachdem die öffentlichen Auftraggeber die Eignung der nicht ausgeschlossenen Bieter nach den Kriterien u. a. der beruflichen und technischen Fachkunde und Leistungsfähigkeit gemäß Art. 48 der Richtlinie geprüft haben. Art. 44 Abs. 2 der Richtlinie bestimmt:

„Die öffentlichen Auftraggeber können Mindestanforderungen an die Leistungsfähigkeit gemäß den Artikeln 47 und 48 stellen, denen die Bewerber und Bieter genügen müssen.

Der Umfang der Informationen gemäß den Artikeln 47 und 48 sowie die für einen bestimmten Auftrag gestellten Mindestanforderungen an die Leistungsfähigkeit müssen mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen und ihm angemessen sein.

…"

10 Art. 48 („Technische und/oder berufliche Leistungsfähigkeit") Abs. 1 der Richtlinie 2004/18 sieht vor:

„Die technische und/oder berufliche Leistungsfähigkeit des Wirtschaftsteilnehmers wird gemäß den Absätzen 2 und 3 bewertet und überprüft."

11 Nach Art. 48 Abs. 2 kann der Nachweis der technischen Leistungsfähigkeit des Wirtschaftsteilnehmers in einer oder mehreren der in dieser Bestimmung aufgezählten Formen je nach Art, Menge oder Umfang und Verwendungszweck der Bauleistungen, der zu liefernden Erzeugnisse oder der Dienstleistungen erbracht werden. Zu öffentlichen Lieferaufträgen führen Buchst. a Ziff. ii, die Buchst. b bis d und Buchst. j dieser Bestimmung folgende Punkte auf:

— Vorlage einer Liste der in den letzten drei Jahren erbrachten wesentlichen Lieferungen;

— Angabe der technischen Fachkräfte oder der technischen Stellen, unabhängig davon, ob sie dem Unternehmen angeschlossen sind oder nicht, und zwar insbesondere über diejenigen, die mit der Qualitätskontrolle beauftragt sind;

— Beschreibung der technischen Ausrüstung des Lieferanten, seiner Maßnahmen zur Qualitätssicherung und seiner Untersuchungs- und Forschungsmöglichkeiten;

— wenn die zu liefernden Erzeugnisse oder die zu erbringenden Dienstleistungen komplexer Art sind oder ausnahmsweise einem besonderen Zweck dienen sollen, eine Kontrolle, die vom öffentlichen Auftraggeber durchgeführt wird und die die Produktionskapazität des Lieferanten und erforderlichenfalls seine Untersuchungs- und Forschungsmöglichkeiten sowie die von ihm für die Qualitätskontrolle getroffenen Vorkehrungen betrifft, und

— hinsichtlich der zu liefernden Erzeugnisse Muster, Beschreibungen oder Fotografien oder Bescheinigungen, in denen bestätigt wird, dass die Erzeugnisse bestimmten Spezifikationen oder Normen entsprechen.

12 Nach Art. 48 Abs. 6 gibt der öffentliche Auftraggeber in der Bekanntmachung oder in der Aufforderung zur Angebotsabgabe an, welche der in Abs. 2 genannten Nachweise vorzulegen sind.

13 Art. 53 der Richtlinie 2004/18 bestimmt:

„Zuschlagskriterien

(1) Der öffentliche Auftraggeber wendet … bei der Erteilung des Zuschlags folgende Kriterien an:

a) entweder – wenn der Zuschlag auf das aus Sicht des öffentlichen Auftraggebers wirtschaftlich günstigste Angebot erfolgt – verschiedene mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängende Kriterien, z. B. Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebskosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe, Lieferzeitpunkt und Lieferungs- oder Ausführungsfrist;

…“

II – Vorgeschichte des Rechtsstreits

A – *Vergabebekanntmachung*

14 Am 16. August 2008 wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* auf Antrag der niederländischen Provinz Nord-Holland eine Bekanntmachung über die Vergabe eines öffentlichen Auftrags für die Lieferung und Bewirtschaftung von Kaffeeautomaten ab 1. Januar 2009 (im Folgenden: Vergabebekanntmachung) veröffentlicht.

15 In Abschnitt II Nr. 1.5 der Vergabebekanntmachung wurde dieser Auftrag wie folgt beschrieben:

„Die Provinz Nord-Holland hat einen Vertrag über die Bewirtschaftung von Kaffeeautomaten geschlossen. Dieser Vertrag läuft zum 1. Januar 2009 aus. Die Provinz beabsichtigt im Wege eines öffentlichen europäischen Ausschreibungsverfahrens den Abschluss eines neuen Vertrags ab 1. Januar 2009. Ein wichtiger Gesichtspunkt ist das Bestreben der Provinz Nord-Holland, die Verwendung von ökologischen und Fair-Trade-Erzeugnissen in Kaffeeautomaten zu erhöhen.“

16 Abschnitt III Nr. 1 dieser Vergabebekanntmachung betraf die Bedingungen des Auftrags. Nach Angaben zu Sicherheiten und Garantien, Finanzierungs- und Zahlungsbedingungen sowie Anforderungen an die Rechtsform der Verdingung von Subunternehmern enthielt Nr. 1.4 dieses Abschnitts unter der Überschrift „Sonstige besondere Bedingungen für die Auftragsausführung“ den Eintrag „Nein“.

17 Nach Abschnitt IV Nr. 2.1 der Vergabebekanntmachung sollte das wirtschaftlich günstigste Angebot den Zuschlag erhalten. Nach Nr. 3.4 dieses Abschnitts war der Schlusstermin für den Eingang der Angebote auf den 26. September 2008, 12 Uhr, festgesetzt.

B – *Lastenheft*

18 Die Vergabebekanntmachung verwies auf ein Lastenheft „Ausschreibung“ mit Datum vom 11. August 2008 (im Folgenden: Lastenheft).

19 Unter der Überschrift „Hintergrund der Vergabe“ gab das Unterkapitel 1.3 des Lastenhefts in seinem ersten Absatz den Inhalt von Abschnitt II Nr. 1.5 der Vergabebekanntmachung wieder. Am Ende des zweiten Absatzes dieses Unterkapitels hieß es:

„Die Angebote werden sowohl anhand der Qualitäts- und Umweltkriterien als auch anhand des Preises bewertet.“

20 Unterkapitel 1.4 des Lastenhefts beschrieb in der Form einer Zusammenfassung den Inhalt des Auftrags wie folgt:

„Die Provinz Nord-Holland vergibt auf der Grundlage einer Vermietung einen Auftrag für die Lieferung, Installierung und Wartung von Halbautomaten (full-operational) für die Ausgabe von Heiß- und Kaltgetränken. Die Provinz Nord-Holland vergibt auch einen Auftrag für die Lieferung der Zutaten [zur Bestückung] der Automaten … nach den in den Ausschreibungsunterlagen beschriebenen Anforderungen und Wünschen. Die Nachhaltigkeit und die Funktionalitäten sind wichtige Gesichtspunkte.“

21 Nach dem Unterkapitel 1.5 des Lastenhefts bezog sich der Auftrag auf einen – um ein Jahr verlängerbaren – Dreijahresvertrag.

22 Nach Unterkapitel 3.4 des Lastenhefts zu den Voraussetzungen für die Abgabe eines Angebots war die Einreichung von Alternativen nicht gestattet. Interessenten bzw. Bieter waren verpflichtet, sämtliche relevanten Marktumstände zu ermitteln, insbesondere durch Fragen an die Vergabebehörde, die im Rahmen der Informationsmitteilung beantwortet würden.

23 Die Informationsmitteilung war in Unterkapitel 2.3 Abschnitt 5 des Lastenhefts als Dokument definiert, in dem Antworten auf die Fragen der Interessenten sowie eventuelle Änderungen des Lastenhefts oder der anderen Unterlagen des Auftrags aufgeführt seien, das Teil des Lastenhefts sei und dessen anderen Teilen und Anhängen vorgehe. In den Abschnitten 3 und 5 des Unterkapitels 2.3 wurde ferner präzisiert, dass die Informationsmitteilung eine Veröffentlichung auf der Vergabe-Website der Provinz Nord-Holland sei und jeder Interessent eine Benachrichtigung per E-Mail erhalte, sobald Antworten auf dieser Website veröffentlicht würden.

24 Das Unterkapitel 4.4 des Lastenhefts war mit „Eignungskriterien/Mindestanforderungen“ überschrieben. Diese Kriterien waren in der Einleitung des Lastenhefts als Kriterien beschrieben, die der Bieter erfüllen müsse, damit sein Angebot berücksichtigt werden könne. Sie waren entweder als Ausschlussgründe oder als Mindestanforderungen formuliert.

25 Die Abschnitte 1 bis 5 des Unterkapitels 4.4 betrafen Umsatz, Abdeckung des Berufsrisikos, Erfahrung des Bieters, Qualitätsanforderungen und Beurteilung der Kundenzufriedenheit.

26 Abschnitt 4 („Qualitätsanforderungen“) des Unterkapitels 4.4 enthielt eine wie folgt formulierte Nr. 2:

„Im Rahmen nachhaltiger Einkäufe und gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens verlangt die Provinz Nord-Holland, dass der Lieferant die Kriterien in Bezug auf nachhaltige Einkäufe und gesellschaftlich verantwortliches Verhalten erfüllt. Auf welche Weise erfüllen Sie die Kriterien in Bezug auf nachhaltige Einkäufe und gesellschaftlich verantwortliches Verhalten[?] Darüber hinaus ist anzugeben, inwiefern der Lieferant zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kaffeemarkts und zu einer umwelttechnisch, sozial und wirtschaftlich verantwortlichen Kaffeeproduktion beiträgt. …“

27 Auf dieses Erfordernis wird in Abschnitt 6, dem letzten Abschnitt des Unterkapitels 4.4, der eine Zusammenfassung u. a. der Qualitätsnormen enthielt, wie folgt nochmals hingewiesen:

„11. Nachhaltigkeit der Einkäufe und [gesellschaftlich verantwortliches Verhalten: Knock-out-Kriterium]“

28 Abschnitt 1 („Mindestanforderung 1: Anforderungsprofil“) des Unterkapitels 5.2 des Lastenhefts verwies auf einen gesonderten Anhang und stellte klar, dass die Bieter dem Anforderungsprofil, wie es dort formuliert sei, genügen müssten.

29 Anhang A („Anforderungsprofil“) des Lastenhefts enthielt u. a. die folgenden Nummern:

„31 Die Provinz Nord-Holland verwendet beim Kaffee- und Teeverzehr das MAX HAVELAAR- und das EKO-Gütezeichen. … [Bewertung:] Anforderung[.]

…

35 Die Zutaten sollen möglichst dem EKO- und/oder dem MAX HAVELAAR-Gütezeichen entsprechen. … [Punkte max.] 15 [Bewertung:] Wunsch[.]“

30 Aus den Anhängen und der allgemeinen Systematik des Lastenhefts ergibt sich, dass sich die Nr. 35 auf bestimmte Zutaten bei der Zubereitung von Getränken – ausgenommen Tee und Kaffee – wie Milch, Zucker und Kakao (im Folgenden: Zutaten) bezieht.

C – *Die Informationsmitteilung*

31 Am 9. September 2008 veröffentlichte die Provinz Nord-Holland die Nrn. 11 und 12 der im Unterkapitel 2.3 des Lastenhefts vorgesehenen Informationsmitteilung. Diese Nummern betrafen eine Frage zu den Nrn. 31 und 35 des Anhangs A des Lastenhefts, die wie folgt lautete: „Können wir davon ausgehen, dass für die geforderten Gütezeichen gilt: Oder vergleichbar[?]“. Die Vergabebehörde antwortete folgendermaßen:

„00011 … [Nr.] 31 …

…

Solange die Kriterien vergleichbar oder identisch sind.

00012 … [Nr.] 35 …

…

Die Zutaten dürfen mit einem auf denselben Kriterien beruhenden Gütezeichen versehen sein.“

32 Aus der im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 24. Dezember 2008 veröffentlichten Bekanntmachung geht hervor, dass der Auftrag an die niederländische Gesellschaft Maas International vergeben wurde.

D – *Gütezeichen EKO und MAX HAVELAAR*

33 Nach dem vom Königreich der Niederlande insoweit nicht bestrittenen Vortrag der Kommission lassen sich die Merkmale der Gütezeichen EKO und MAX HAVELAAR folgendermaßen beschreiben.

1. Gütezeichen EKO

34 Das niederländische privatrechtliche Gütezeichen EKO wird für Erzeugnisse vergeben, die zu mindestens 95 % aus ökologisch erzeugten Zutaten bestehen. Es wird von einer Stiftung des niederländischen Zivilrechts verwaltet, deren Ziel es ist, die ökologische Landwirtschaft, wie diese in der für den Sachverhalt maßgeblichen Zeit durch die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel (ABl. L 198, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 392/2004 des Rates vom 24. Februar 2004 (ABl. L 65, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 2092/91) umschrieben war, zu fördern und Betrug zu bekämpfen. Diese Stiftung wurde als Stelle bestimmt, die für Kontrollen der Einhaltung der in dieser Verordnung festgelegten Kriterien zuständig ist.

35 EKO ist eine beim Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Marken, Muster und Modelle) (HABM) eingetragene Marke.

2. Gütezeichen MAX HAVELAAR

36 Das Gütezeichen MAX HAVELAAR ist ebenfalls ein privatrechtliches Gütezeichen, das von einer Stiftung des niederländischen Zivilrechts nach den von der internationalen Dachorganisation, der Fairtrade Labelling Organization (FLO), aufgestellten Normen verwaltet wird. Es wird in mehreren Ländern, darunter die Niederlande, verwendet.

37 Das Gütezeichen soll den Handel mit Erzeugnissen aus fairem Handel fördern und zertifiziert, dass die mit ihm versehenen Erzeugnisse zu einem fairen Preis und zu fairen Bedingungen von aus Kleinerzeugern in Entwicklungsländern bestehenden Organisationen erworben worden sind. Bei der Vergabe dieses Gütezeichens wird auf vier Kriterien abgestellt: Der bezahlte Preis muss kostendeckend sein, er muss einen Zuschlag auf den Weltmarktpreis enthalten, die Produktion muss vorfinanziert werden, und zwischen Erzeuger und Importeur müssen langfristige Handelsbeziehungen bestehen. Audit und Zertifizierung gewährleistet die FLO.

38 Auch MAX HAVELAAR ist eine beim HABM eingetragene Marke.

III – Vorverfahren und Verfahren vor dem Gerichtshof

39 Die Kommission richtete am 15. Mai 2009 ein Mahnschreiben an das Königreich der Niederlande. Nach diesem Schreiben verstieß das von der Provinz Nord-Holland im Rahmen des streitigen Auftrags festgelegte Lastenverzeichnis dadurch gegen die Richtlinie 2004/18, dass die Gütezeichen MAX HAVELAAR und EKO oder auf vergleichbaren oder identischen Kriterien beruhende Gütezeichen für den zu liefernden Tee oder Kaffee vorgeschrieben wurden, diese Gütezeichen als

Zuschlagskriterium für die Zutaten zugrunde gelegt wurden und die technische und berufliche Leistungsfähigkeit der Bieter auf der Grundlage von Eignungskriterien bewertet wurde, die nicht zu dem insoweit geschlossenen System der Richtlinie gehören.

40 Mit Schreiben vom 17. August 2009 räumte das Königreich der Niederlande zwar ein, dass die streitige Ausschreibung Lücken in Bezug auf die Richtlinie enthalten habe; dies habe jedoch nicht zur Folge gehabt, dass potenziell interessierte Wirtschaftsteilnehmer benachteiligt worden seien. Außerdem trat das Königreich der Niederlande der Kommission entgegen.

41 Am 3. November 2009 richtete die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme an diesen Mitgliedstaat, in der sie die zuvor erhobenen Rügen wiederholte und ihn aufforderte, die Maßnahmen zu treffen, die erforderlich seien, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten ab ihrem Erhalt nachzukommen.

42 Mit Schreiben vom 31. Dezember 2009 erhob das Königreich der Niederlande Einwände gegen die Begründetheit der Auffassung der Kommission.

43 Die Kommission hat daher beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

44 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 11. Februar 2011 ist das Königreich Dänemark als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Königreichs der Niederlande zugelassen worden. Die Rücknahme dieser Streithilfe wurde mit Beschluss des Präsidenten der Dritten Kammer des Gerichtshofs vom 14. November 2011 festgestellt.

IV – Zur Klage

45 Die Kommission stützt ihre Klage auf drei Gründe.

46 Der erste und der dritte Klagegrund betreffen die Verwendung der Gütezeichen EKO und MAX HAVELAAR im Rahmen, zum einen, der technischen Spezifikationen des streitigen Auftrags hinsichtlich des zu liefernden Kaffees und Tees und, zum anderen, der Vergabekriterien in Bezug auf die zu liefernden Zutaten. Der erste Klagegrund umfasst zwei Teile, von denen der eine einen Verstoß gegen Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2004/18 wegen der Verwendung des Gütezeichens EKO und der andere einen Verstoß gegen Art. 23 Abs. 8 wegen der Verwendung des Gütezeichens MAX HAVELAAR zum Gegenstand hat. Der dritte Klagegrund stützt sich auf einen Verstoß gegen Art. 53 Abs. 1 der Richtlinie und beruht auf zwei Rügen, mit denen die Kommission geltend macht, dass diese letztere Bestimmung der Verwendung von Gütezeichen entgegenstehe und dass die oben genannten Gütezeichen nicht mit dem Gegenstand des fraglichen Auftrags in Zusammenhang stünden.

47 Der zweite Klagegrund bezieht sich auf die Einhaltung der „Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens“. Er ist in drei Teile unterteilt; diese betreffen einen Verstoß gegen Art. 44 Abs. 2 Unterabs. 1 und Art. 48 der Richtlinie 2004/18, weil diese Anforderung keiner der nach diesen Bestimmungen zulässigen Anforderungen entspreche, gegen Art. 44 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie, weil diese Anforderung nicht mit dem Gegenstand des Auftrags zusammenhänge, und gegen die Transparenzpflicht nach Art. 2 der Richtlinie, weil die Ausdrücke „Nachhaltigkeit der Einkäufe“ und „gesellschaftlich verantwortliches Verhalten“ kein hinreichendes Maß an Klarheit aufwiesen.

A – *Vorbemerkungen*

1. Zur Anwendbarkeit der Richtlinie 2004/18

48 Der streitige Auftrag, der darin besteht, im Rahmen einer Vermietung Getränkeautomaten bereitzustellen und zu warten sowie die zu ihrem Betrieb erforderlichen Erzeugnisse zu liefern, stellt einen öffentlichen Auftrag im Sinne von Art. 1 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2004/18 dar.

49 Auch wird die Schätzung der Kommission hinsichtlich des geschätzten Werts dieses Auftrags, nämlich 760 000 Euro, vom Königreich der Niederlande nicht bestritten. Die Richtlinie ist daher aufgrund der in ihrem Art. 7 festgelegten Schwellenwerte auf den fraglichen Auftrag anwendbar.

2. Zum Umfang der Anforderung und des Wunsches im Rahmen des ersten und des dritten Klagegrundes

50 Die Parteien sind uneins über den Umfang der Anforderung und des Wunsches, die in Nr. 31 bzw. Nr. 35 des Anhangs A des Lastenhefts aufgeführt werden. Die Kommission macht unter Bezugnahme auf diese Nummern geltend, diese Anforderung und dieser Wunsch beträfen den Umstand, dass die fraglichen Erzeugnisse mit den Gütezeichen EKO und/oder MAX HAVELAAR oder zumindest mit auf vergleichbaren oder identischen Kriterien beruhenden Gütezeichen ausgestattet sein müssten, wenn die Nrn. 11 und 12 der Informationsmitteilung berücksichtigt würden. Das Königreich der Niederlande ist der Auffassung, es ergebe sich vielmehr aus Abschnitt II Nr. 1.5 der Vergabebekanntmachung und aus dem Unterkapitel 1.3 des Lastenhefts, dass der Auftraggeber gefordert oder gewünscht habe, dass Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft und fairem Handel verwendet würden; die Erwähnung dieser Gütezeichen oder gleichwertiger Gütezeichen sei lediglich eine Erläuterung der einzuhaltenden Kriterien.

51 Erstens ist festzustellen, dass das Lastenheft nicht so ausgelegt werden kann, wie es das Königreich der Niederlande tut.

52 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Umfang des Lastenhefts aus der Perspektive potenzieller Bieter heraus zu bestimmen ist, da der Zweck der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge nach der Richtlinie 2004/18 gerade den in der Europäischen Union niedergelassenen potenziellen Bietern den Zugang zu öffentlichen Aufträgen, die für sie von Interesse sind, garantieren soll (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Januar 2007, Auroux u. a., C-220/05, Slg. 2007, I-385, Randnr. 53). Im vorliegenden Fall konnte das Lastenheft von potenziellen Bietern nicht anders als dahin verstanden werden, dass es sich auf die Innehabung der im Zusammenhang mit der fraglichen Anforderung oder dem fraglichen Wunsch genannten Gütezeichen beziehe.

53 Formuliert waren diese Anforderung und dieser Wunsch nämlich im Anhang des Lastenhefts, der das „Anforderungsprofil“ enthielt, dem die Bieter gemäß Unterkapitel 5.2 Abschnitt 1 des Lastenhefts so, wie es formuliert war, genügen mussten. Die Nrn. 31 und 35 dieses Profils verwiesen ausdrücklich und uneingeschränkt auf die Gütezeichen EKO und MAX HAVELAAR und schlossen Alternativen aus, deren Einreichung im Übrigen nach Unterkapitel 3.4 des Lastenhefts verboten war. Unter diesen Umständen ist nicht davon auszugehen, dass die hinsichtlich ihrer Bedeutung wenig genaue Angabe, wonach „[ei]n wichtiger Gesichtspunkt … das Bestreben der Provinz Nord-Holland [ist], die Verwendung von ökologischen und Fair-Trade-Erzeugnissen in Kaffeeautomaten zu erhöhen“, in Abschnitt II Nr. 1.5 der Vergabebekanntmachung und Unterkapitel 1.3 des Lastenhefts – also an Stellen außerhalb derjenigen der Auftragsunterlagen zu Anforderungen oder Wünschen des Auftraggebers –, klar machen konnte, dass die fragliche Anforderung bzw. der fragliche Wunsch allgemein den Umstand betrafen, dass die fraglichen Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft und fairem Handel stammen sollten.

54 Zweitens können die Klarstellungen, die später in den Nrn. 11 und 12 der Informationsmitteilung erfolgten, wonach der Verweis auf die Gütezeichen EKO und MAX HAVELAAR im Zusammenhang mit dieser Anforderung und diesem Wunsch auch gleichwertige Gütezeichen erfasse, also Gütezeichen, deren Vergabe auf identischen oder vergleichbaren Kriterien beruhe, nach Art. 39 Abs. 2 der Richtlinie 2004/18 nicht berücksichtigt werden.

55 Denn wie die Generalanwältin in Nr. 71 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, können mit den in dieser Bestimmung genannten zusätzlichen Auskünften zum Lastenheft und zusätzlichen Unterlagen zwar bestimmte Klarstellungen vorgenommen und Informationen erteilt werden, sie können jedoch nicht – beispielsweise durch Berichtigungen – den Umfang der wesentlichen Bedingungen des Auftrags verändern, zu denen die technischen Spezifikationen und die Vergabekriterien so, wie diese Bedingungen im Lastenheft formuliert wurden, gehören, auf die die interessierten Wirtschaftsteilnehmer bei ihrer Entscheidung, ob sie die Einreichung eines Angebots vorbereiten oder nicht oder aber auf eine Teilnahme am Verfahren über die Vergabe des fraglichen Auftrags verzichten, vertraut haben. Dies ergibt sich sowohl daraus, dass in Art. 39 Abs. 2 der Begriff „zusätzliche Auskünfte“ verwendet wird, als auch aus der kurzen Frist von sechs Tagen, die nach dieser Bestimmung zwischen der Erteilung solcher Auskünfte und dem Schlusstermin für den Eingang der Angebote liegen kann.

56 Sowohl der Gleichheitsgrundsatz als auch die daraus folgende Verpflichtung zur Transparenz gebieten, dass der Gegenstand öffentlicher Aufträge sowie die Kriterien für ihre Vergabe vom Beginn des Verfahrens über die Vergabe dieser Aufträge an klar bestimmt sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2009, Kommission/Frankreich, C-299/08, Slg. 2009, I-11587, Randnrn. 41 und 43).

57 Daher ist festzustellen, dass die Auftragsunterlagen, die den Gegenstand des Auftrags und seine Vergabe bestimmen, zum einen vorschrieben, dass der zu liefernde Kaffee und Tee mit den Gütezeichen EKO oder MAX HAVELAAR versehen sein müssten, und zum anderen den Wunsch enthielten, dass die zu liefernden Zutaten mit denselben Gütezeichen ausgestattet seien.

B – *Zum ersten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 23 Abs. 6 und 8 der Richtlinie 2004/18 in Bezug auf die technischen Spezifikationen zu dem zu liefernden Kaffee und Tee*

58 Der erste Klagegrund der Kommission betrifft die in Nr. 31 des Anhangs A des Lastenhefts aufgeführte Anforderung, wonach „[d]ie Provinz Nord-Holland … beim Kaffee- und Teeverzehr das MAX HAVELAAR- und das EKO-Gütezeichen [verwendet]“.

1. Zum ersten Teil des ersten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2004/18 in Bezug auf die Verwendung des Gütezeichens EKO im Zusammenhang mit den technischen Spezifikationen für den zu liefernden Kaffee und Tee

a) Vorbringen der Parteien

59 Mit dem ersten Teil des ersten Klagegrundes macht die Kommission im Wesentlichen geltend, dass die Anforderung, wonach der zu liefernde Kaffee und Tee mit dem Gütezeichen EKO oder einem gleichwertigen Gütezeichen, d. h. einem Nachweis, dass sie aus ökologischer Landwirtschaft stammten, versehen sein müsse, eine Beschreibung der für die fraglichen Erzeugnisse verlangten Eigenschaften und somit eine technische Spezifikation sei, für die Art. 23 der Richtlinie 2004/18 gelte. Art. 23 Abs. 6, nach dem unter bestimmten Voraussetzungen die Verwendung eines Umweltgütezeichens wie des EKO-Gütezeichens im Zusammenhang mit der Formulierung von Umwelteigenschaften zulässig sei, gestatte es jedoch nicht, ein Umweltgütezeichen als solches vorzuschreiben.

60 Nach Auffassung des Königreichs der Niederlande hat das EKO-Gütezeichen aufgrund seiner Bekanntheit bei den Wirtschaftsteilnehmern des betroffenen Sektors in deren Augen dadurch, dass im Zeitpunkt der Erstellung der Auftragsunterlagen auf die Verordnung Nr. 2092/91 Bezug genommen worden sei, eindeutig auf Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft verwiesen. Ein interessierter, mit der üblichen Sorgfalt handelnder Wirtschaftsteilnehmer habe die Beschreibung der dieses Gütezeichen betreffenden Kriterien jedenfalls ohne Schwierigkeiten im Internet auffinden und dem Auftraggeber insoweit Fragen stellen können. Es sei daher nicht realistisch, anzunehmen, dass die Angabe des EKO-Gütezeichens zur Gefahr einer Beeinträchtigung des Grundsatzes der Gleichbehandlung geführt habe, weil ein potenzieller Bieter wegen Nichtverstehens der Angabe vom streitigen Auftrag Abstand genommen oder sich maßgeblich verspätet habe.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

61 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass zum einen die technischen Spezifikationen nach Art. 23 Abs. 3 Buchst. b der Richtlinie 2004/18 in Form von Leistungs- oder Funktionsanforderungen formuliert werden können, die Umwelteigenschaften umfassen können. Nach dem 29. Erwägungsgrund dieser Richtlinie kann eine bestimmte Produktionsmethode eine solche Umwelteigenschaft darstellen. Wie zwischen den Parteien unstreitig ist, stellt daher das EKO-Gütezeichen, soweit es auf Umwelteigenschaften beruht und die in Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2004/18 aufgezählten Voraussetzungen erfüllt, ein „Umweltgütezeichen“ im Sinne dieser Vorschrift dar. Außerdem hat die Provinz Nord-Holland dadurch, dass sie eine Anforderung in Bezug auf eine Eigenschaft des zu liefernden Kaffees und Tees unter Bezugnahme auf dieses Umweltgütezeichen aufgestellt hat, insoweit eine technische Spezifikation festgelegt. Somit ist der erste Teil des ersten Klagegrundes anhand dieser letzteren Vorschrift zu prüfen.

62 Nach Art. 2 der Richtlinie 2004/18, der die Grundsätze für die Vergabe öffentlicher Aufträgen regelt, behandeln die öffentlichen Auftraggeber alle Wirtschaftsteilnehmer gleich und nichtdiskriminierend und gehen in transparenter Weise vor. Diese Grundsätze haben für technische Spezifikationen eine entscheidende Bedeutung aufgrund der Gefahren einer Diskriminierung im Zusammenhang mit deren Auswahl oder der Art und Weise ihrer Formulierung. Deshalb heben Art. 23 Abs. 2 und 3 Buchst. b und der letzte Satz des 29. Erwägungsgrundes der Richtlinie 2004/18 hervor, dass die technischen Spezifikationen allen Bietern gleichermaßen zugänglich sein müssen und die Öffnung der öffentlichen Beschaffungsmärkte für den Wettbewerb nicht in ungerechtfertigter Weise behindern dürfen, dass sie so genau zu fassen sind, dass sie den Bietern ein klares Bild vom Auftragsgegenstand vermitteln und dem öffentlichen Auftraggeber die Erteilung des Zuschlags ermöglichen, und dass sie klar festzulegen sind, so dass alle Bieter wissen, was die Anforderungen des öffentlichen Auftraggebers umfassen. Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2004/18 ist insbesondere im Licht dieser Erwägungen auszulegen.

63 Aus Art. 23 Abs. 6 Unterabs. 1 ergibt sich, dass diese Bestimmung den öffentlichen Auftraggebern bei Anforderungen in Bezug auf Umwelteigenschaften die Befugnis verleiht, die detaillierten Spezifikationen eines Umweltgütezeichens, nicht aber ein Umweltgütezeichen als solches zu verwenden. Das in Art. 23 Abs. 3 Buchst. b der Richtlinie 2004/18 niedergelegte Klarstellungserfordernis – auf das sich Art. 23 Abs. 6 bezieht –, das im letzten Satz des 29. Erwägungsgrundes der Richtlinie erläutert wird, steht einer extensiven Auslegung dieser Vorschrift entgegen.

64 Um die Überprüfung der Einhaltung einer solchen Anforderung zu vereinfachen, ermächtigt Art. 23 Abs. 6 Unterabs. 2 die öffentlichen Auftraggeber zwar, anzugeben, dass bei Waren, die mit einem Umweltgütezeichen ausgestattet sind, dessen detaillierten Spezifikationen sie verwendet haben, vermutet wird, dass sie den fraglichen Spezifikationen genügen. Dieser Unterabs. 2 erweitert jedoch nicht den Umfang von Art. 23 Abs. 6 Unterabs. 1, da er die Heranziehung des Umweltzeichens selbst nur nachgeordnet gestattet, als Nachweis, dass „den in den Verdingungsunterlagen festgelegten technischen Spezifikationen“ genügt ist.

65 Nach Art. 23 Abs. 6 Unterabs. 2 der Richtlinie 2004/18 müssen die öffentlichen Auftraggeber nämlich jedes andere geeignete Beweismittel, wie technische Unterlagen des Herstellers oder Prüfberichte anerkannter Stellen, akzeptieren.

66 Zudem ist darauf hinzuweisen, dass, wie das Königreich der Niederlande geltend macht, der öffentliche Auftraggeber zwar von den interessierten Wirtschaftsteilnehmern erwarten darf, dass sie gebührend informiert sind und mit der üblichen Sorgfalt handeln; eine solche berechtigte Erwartung setzt jedoch voraus, dass der öffentliche Auftraggeber selbst seine Anforderungen klar formuliert hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. April 2010, Kommission/Spanien, C-423/07, Slg. 2010, I-3429, Randnr. 58). Diese Erwartung kann erst recht nicht ins Feld geführt werden, um die öffentlichen Auftraggeber von den Verpflichtungen, die die Richtlinie 2004/18 ihnen vorschreibt, zu entbinden.

67 Im Übrigen ist die dem öffentlichen Auftraggeber auferlegte Verpflichtung, die detaillierten Umwelteigenschaften, die er vorschreiben will, auch dann ausdrücklich anzugeben, wenn er die für ein Umweltzeichen festgelegten Eigenschaften verwendet, nicht nur weit von jedem übermäßigen Formalismus entfernt, sie ist auch unerlässlich, um es potenziellen Bietern zu ermöglichen, sich auf ein einheitliches und amtliches Dokument des öffentlichen Auftraggebers selbst zu stützen, ohne dass sie also den Zufälligkeiten einer Informationssuche und möglichen im Laufe der Zeit eintretenden Veränderungen der für ein Umweltgütezeichen geltenden Kriterien ausgesetzt sind.

68 Darüber hinaus ist festzustellen, dass der vom Königreich der Niederlande erhobene Einwand, da das EKO-Gütezeichen über die ökologische Gewinnung der mit ihm ausgestatteten Erzeugnisse Auskunft gebe, hätte die Angabe der detaillierten Eigenschaften eine Aufzählung sämtlicher Vorschriften der Verordnung Nr. 2092/91 erforderlich gemacht, was sehr viel weniger klar als ein Verweis auf dieses Gütezeichen gewesen wäre, nicht stichhaltig ist. Die Richtlinie 2004/18 steht nämlich nicht grundsätzlich einem Verweis – in der Vergabebekanntmachung oder dem Lastenheft – auf Rechts- und Verwaltungsvorschriften für bestimmte technische Spezifikationen entgegen, wenn ein solcher Verweis praktisch unvermeidbar ist, soweit er zusammen mit sämtlichen zusätzlichen Angaben erfolgt, die von der Richtlinie eventuell verlangt werden (vgl. entsprechend Urteil Kommission/Spanien, Randnrn. 64 und 65). Da der Vertrieb von Erzeugnissen, die aus ökologischem Landbau stammen und als solche präsentiert werden, in der Union das einschlägige Unionsrecht beachten muss, kann ein öffentlicher Auftraggeber gegebenenfalls im Lastenheft angeben, dass das zu liefernde Erzeugnis der Verordnung Nr. 2092/91 oder einer späteren, diese ersetzenden Verordnung entsprechen muss, ohne damit gegen den Begriff „technische Spezifikation“ im Sinne von Nr. 1 Buchst. b des Anhangs VI der Richtlinie 2004/18 oder gegen Art. 23 Abs. 3 dieser Richtlinie zu verstoßen.

69 Zu der späteren Klarstellung in Nr. 11 der Informationsmitteilung, wonach der Verweis auf das EKO-Gütezeichen auch gleichwertige Gütezeichen umfasste, ist über das in den Randnrn. 54 bis 56 des vorliegenden Urteils Dargelegte hinaus hervorzuheben, dass diese Klarstellung jedenfalls das Fehlen einer Identifizierung der dem fraglichen Gütezeichen entsprechenden detaillierten technischen Spezifikationen nicht ausgleicht.

70 Aus alledem folgt, dass die Provinz Nord-Holland dadurch, dass sie im Lastenheft vorgeschrieben hat, dass bestimmte zu liefernde Erzeugnisse mit einem bestimmten Umweltgütezeichen versehen sind, anstatt die für dieses Umweltgütezeichen festgelegten detaillierten Spezifikationen zu verwenden, eine mit Art. 23 Abs. 6 der Richtlinie 2004/18 unvereinbare technische Spezifikation aufgestellt hat. Demnach ist der erste Teil des ersten Klagegrundes begründet.

2. Zum zweiten Teil des ersten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 23 Abs. 8 der Richtlinie 2004/18 in Bezug auf die Verwendung des Gütezeichens MAX HAVELAAR im Zusammenhang mit den technischen Spezifikationen für den zu liefernden Kaffee und Tee

a) Vorbringen der Parteien

71 Mit dem zweiten Teil ihres ersten Klagegrundes macht die Kommission im Wesentlichen geltend, dass die Anforderung, wonach der zu liefernde Kaffee und Tee mit dem Gütezeichen MAX HAVELAAR oder einem anderen gleichwertigen Gütezeichen, d. h. einem Nachweis, dass sie aus fairem Handel stammten, ausgestattet sein müssten, eine Beschreibung der für die fraglichen Erzeugnisse verlangten Eigenschaften und somit eine technische Spezifikation sei, für die Art. 23 der Richtlinie 2004/18 gelte. Diese Anforderung verstoße jedoch gegen Abs. 8 dieses Artikels, wonach grundsätzlich verboten sei, dass in technischen Spezifikationen „… auf eine bestimmte … Herkunft oder ein besonderes Verfahren oder auf Marken, … einen bestimmten Ursprung oder eine bestimmte Produktion verwiesen [wird], wenn dadurch bestimmte Unternehmen oder bestimmte Produkte begünstigt oder ausgeschlossen werden“; das fragliche Gütezeichen, das eine eingetragene Marke sei, falle unter jede einzelne dieser Kategorien.

72 Das Königreich der Niederlande bestreitet in erster Linie, dass die Kriterien, auf denen die Verleihung des Gütezeichens MAX HAVELAAR beruhe, Anforderungen im Zusammenhang mit dem Verfahren oder der Produktionsmethode seien, und macht geltend, es handele sich um soziale Bedingungen, die auf den Erwerb der im Rahmen der Ausführung des streitigen Auftrags zu liefernden Erzeugnisse anwendbar seien, Bedingungen, die unter den Begriff „Bedingungen für die Auftragsausführung“ im Sinne von Art. 26 der Richtlinie 2004/18 fielen. Hilfsweise, für den Fall, dass die Anforderung in Bezug auf dieses Gütezeichen eine technische Spezifikation gewesen sei, bestreitet es, dass Art. 23 Abs. 8 der Richtlinie anwendbar gewesen sei.

b) Würdigung durch den Gerichtshof

73 Wie in Randnr. 37 des vorliegenden Urteils ausgeführt, bezeichnet das Gütezeichen MAX HAVELAAR Erzeugnisse, die aus einer Form des fairen Handels stammen, von aus Kleinerzeugern in Entwicklungsländern bestehenden Organisationen zu einem Preis und zu Bedingungen erworben wurden, die günstiger als die durch die Marktkräfte bestimmten Bedingungen sind. Aus den Akten ergibt sich, dass das Gütezeichen auf vier Kriterien beruht, nämlich darauf, dass der gezahlte Preis kostendeckend sein und einen Zuschlag auf den Weltmarktpreis enthalten muss, dass die Produktion vorfinanziert sein muss und dass zwischen Erzeuger und Importeur langfristige Handelsbeziehungen bestehen müssen.

74 Es ist festzustellen, dass diese Kriterien nicht der Definition des Begriffs „technische Spezifikation“ in Nr. 1 Buchst. b des Anhangs VI der Richtlinie 2004/18 entsprechen, denn diese Definition stellt ausschließlich auf die Merkmale der Erzeugnisse selbst, ihre Produktionsprozesse und -methoden, ihre Verpackung oder ihre Verwendung und nicht auf die Bedingungen ab, unter denen der Lieferant sie vom Erzeuger erworben hat.

75 Dagegen fällt die Einhaltung dieser Kriterien unter den Begriff „Bedingungen für die Auftragsausführung“ im Sinne von Art. 26 der Richtlinie.

76 Nach diesem Artikel können die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags nämlich insbesondere soziale Aspekte betreffen. Vorzuschreiben, dass der zu liefernde Tee und Kaffee von Kleinerzeugern aus Entwicklungsländern stammt, zu denen für sie günstige Handelsbeziehungen bestehen, ist ein solcher sozialer Aspekt. Somit ist die Rechtmäßigkeit dieser Bedingung anhand von Art. 26 zu prüfen.

77 Festzustellen ist jedoch, dass die Kommission im Vorverfahren wie im Übrigen auch in der Klageschrift die fragliche Klausel des Lastenhefts ausschließlich auf der Grundlage von Art. 23 Abs. 8 der Richtlinie 2004/18 beanstandet und erst in ihrer Klageerwiderung geltend gemacht hat, dass ihr Vorbringen insoweit entsprechend für eine Ausführungsbedingung nach Art. 26 der Richtlinie gelte.

78 Da der Gegenstand einer Klage nach Art. 258 AEUV durch das in dieser Bestimmung vorgesehene vorprozessuale Verfahren eingegrenzt wird, muss die Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein wie die mit Gründen versehene Stellungnahme, so dass eine Rüge, die nicht in der mit Gründen versehenen Stellungnahme erhoben wurde, im Verfahren vor dem Gerichtshof unzulässig ist (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteil vom 9. Februar 2006, Kommission/Vereinigtes Königreich, C-305/03, Slg. 2006, I-1213, Randnr. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79 Der zweite Teil des zweiten Klagegrundes ist daher als unzulässig zurückzuweisen.

C – Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 53 Abs. 1 der Richtlinie 2004/18 in Bezug auf die Zuschlagskriterien für die zu liefernden Zutaten

80 Der dritte Klagegrund weist eine Verbindung zum ersten Klagegrund auf, da sich die Kommission hier ebenfalls auf die Heranziehung der Gütezeichen EKO und MAX HAVELAAR in den Auftragsunterlagen bezieht, jedoch als Vergabekriterium im Sinne von Art. 53 der Richtlinie 2004/18.

81 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass, wie in den Randnrn. 51 bis 57 des vorliegenden Urteils festgestellt, die Provinz Nord-Holland durch Bezugnahme auf die Auftragsunterlagen, die die Zuschlagskriterien für diesen Auftrag festlegen, ein Zuschlagskriterium aufgestellt hat, wonach die zu liefernden Zutaten mit den Gütezeichen EKO und/oder MAX HAVELAAR ausgestattet sein sollen.

1. Vorbringen der Parteien

82 Die Kommission macht im Wesentlichen geltend, ein solches Zuschlagskriterium verstoße in doppelter Weise gegen Art. 53 der Richtlinie 2004/18. Zum einen stehe es nicht im Zusammenhang mit dem Gegenstand des Auftrags, da die den Gütezeichen EKO und MAX HAVELAAR zugrunde liegenden Kriterien nicht die zu liefernden Erzeugnisse selbst beträfen, sondern die allgemeine Politik der Bieter, vor allem im Fall des Gütezeichens MAX HAVELAAR. Zum anderen sei dieses Zuschlagskriterium nicht mit den Anforderungen eines gleichen Zugangs, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz vereinbar und habe insbesondere zur Folge gehabt, dass potenzielle nicht niederländische Bieter oder Bieter, die nicht über die Gütezeichen EKO und/oder MAX HAVELAAR für ihre Erzeugnisse verfügten, benachteiligt worden seien.

83 Nach Ansicht des Königreichs der Niederlande ist das streitige Zuschlagskriterium transparent, objektiv und nicht diskriminierend. Die fraglichen Gütezeichen seien den Wirtschaftsteilnehmern des betroffenen Tätigkeitsbereichs wohlbekannt, ihnen lägen Kriterien zugrunde, die entweder (hinsichtlich des Gütezeichens EKO) aus den einschlägigen Unionsvorschriften auf dem Gebiet der ökologischen Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte oder (hinsichtlich des Gütezeichens MAX HAVELAAR) von der Stelle, die das Gütezeichen vergebe, festgelegt würden und potenziell allen interessierten Wirtschaftsteilnehmern zugänglich seien, und ein mit der üblichen Sorgfalt handelnder potenzieller Bieter könne sich auf jeden Fall leicht über die den Gütezeichen zugrunde liegenden Kriterien informieren. Im Übrigen schreibe die Richtlinie 2004/18 für Zuschlagskriterien nicht dieselben Anforderungen wie die in Art. 23 der Richtlinie für technische Spezifikationen vorgesehenen vor, und dies sei logisch, weil nicht gefordert werde, dass alle Bieter ein Zuschlagskriterium erfüllen könnten. Schließlich weise das streitige Zuschlagskriterium einen Zusammenhang mit dem Gegenstand des Auftrags auf, der sich u. a. auf die Lieferung von Waren aus ökologischem Landbau und aus fairem Handel beziehe, und die Erfüllung des Kriteriums habe Auskunft über eine Qualitätseigenschaft der Angebote gegeben, mit der ihr Preis-Leistungs-Verhältnis habe bewertet werden können.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

84 Erstens ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 53 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 der öffentliche Auftraggeber, wenn er, wie im vorliegenden Fall, beschließt, einen Auftrag an den Bieter zu vergeben, der aus seiner Sicht das wirtschaftlich günstigste Angebot einreicht, verschiedene Kriterien anzuwenden hat, die er unter Einhaltung der Anforderungen dieser Richtlinie festzulegen hat, wobei die Richtlinie, wie sich aus der Verwendung des Ausdrucks „z. B." ergibt, eine nicht abschließende Aufzählung möglicher Kriterien enthält.

85 Art. 53 der Richtlinie 2004/18 wird durch den 46. Erwägungsgrund der Richtlinie erläutert, dessen Abs. 3 und 4 klarstellen, dass die Zuschlagskriterien nicht nur wirtschaftlich, sondern auch qualitativ sein dürfen. Daher gehören zu den in Art. 53 Abs. 1 Buchst. a genannten Kriterien u. a. Umwelteigenschaften. Wie die Generalanwältin in Nr. 103 ihrer Schlussanträge festgestellt hat, heißt es im vierten Absatz des 46. Erwägungsgrundes zudem, dass „ein öffentlicher Auftraggeber auch Kriterien zur Erfüllung sozialer Anforderungen anwenden [kann], die insbesondere den in den … Spezifikationen [des Auftrags] festgelegten Bedürfnissen besonders benachteiligter Bevölkerungsgruppen entsprechen, denen die Nutznießer/Nutzer der Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen angehören". Daher ist davon auszugehen, dass öffentliche Auftraggeber auch Zuschlagskriterien wählen dürfen, die auf soziale Aspekte gestützt sind, die die Nutzer oder Nutznießer der Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen, die Gegenstand des Auftrags sind, aber auch andere Personen betreffen können.

86 Zweitens schreibt Art. 53 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 vor, dass die Zuschlagskriterien mit dem Auftragsgegenstand zusammenhängen. Insoweit stellt der 46. Erwägungsgrund in seinem dritten Absatz klar, dass „[d]ie Festlegung dieser Kriterien … insofern vom Auftragsgegenstand ab[hängt], als sie es ermöglichen müssen, das Leistungsniveau jedes einzelnen Angebots im Verhältnis zu dem in den technischen Spezifikationen beschriebenen Auftragsgegenstand zu bewerten sowie das Preis-Leistungs-Verhältnis jedes Angebots zu bestimmen", wobei das „wirtschaftlich günstigste Angebot" das mit dem „besten Preis-Leistungs-Verhältnis" ist.

87 Wie sich drittens aus dem ersten und dem vierten Absatz dieses Erwägungsgrundes ergibt, verlangt die Wahrung der Grundsätze der Gleichheit, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz, dass die Zuschlagskriterien objektiv sind, was gewährleistet, dass der Vergleich und die Bewertung der Angebote in objektiver Weise erfolgt und somit unter Bedingungen eines wirksamen Wettbewerbs. Das wäre nicht der Fall bei Kriterien, die dem öffentlichen Auftraggeber eine uneingeschränkte Entscheidungsfreiheit einräumten (vgl. zu entsprechenden Vorschriften der Richtlinien, die der Richtlinie 2004/18 vorausgegangen sind, Urteil vom 17. September 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, Slg. 2002, I-7213, Randnr. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

88 Viertens und letztens verpflichten, wie im zweiten Absatz dieses Erwägungsgrundes hervorgehoben wird, dieselben Grundsätze den öffentlichen Auftraggeber in allen Stadien eines Verfahrens der Vergabe eines öffentlichen Auftrags, sowohl den Grundsatz der Gleichbehandlung potenzieller Bieter als auch den Grundsatz der Transparenz der Zuschlagskriterien zu wahren, wobei diese so zu formulieren sind, dass alle gebührend informierten und mit der üblichen Sorgfalt handelnden Bieter deren genaue Bedeutung verstehen und sie somit in gleicher Weise auslegen können (vgl. u. a. zu entsprechenden Vorschriften der Richtlinien, die der Richtlinie 2004/18 vorausgegangen sind, Urteil vom 4. Dezember 2003, EVN und Wienstrom, C-448/01, Slg. 2003, I-14527, Randnrn. 56 bis 58).

89 Um die Begründetheit der Rüge des Fehlens eines hinreichenden Zusammenhangs zwischen dem streitigen Zuschlagskriterium und dem Auftragsgegenstand zu beurteilen, sind zum einen die den Gütezeichen EKO und MAX HAVELAAR zugrunde liegenden Kriterien zu berücksichtigen. Wie sich aus den Randnrn. 34 und 37 des vorliegenden Urteils ergibt, kennzeichnen diese zugrunde liegenden Kriterien Erzeugnisse aus ökologischer Landwirtschaft bzw. fairem Handel. Zum ökologischen Landbau, wie er durch das Unionsrecht, d. h. zur im vorliegenden Fall maßgeblichen Zeit durch die

Verordnung Nr. 2092/91 umschrieben war, heißt es in deren Erwägungsgründen 2 und 9, dass dieser Landbau den Umweltschutz begünstigt, insbesondere weil er erhebliche Einschränkungen bei der Verwendung von Dünge- oder Schädlingsbekämpfungsmitteln bedeutet. Zum fairen Handel ergibt sich aus Randnr. 37, dass die von der Stiftung, die das Gütezeichen MAX HAVELAAR vergibt, vorgeschriebenen Kriterien Kleinerzeuger aus Entwicklungsländern fördern sollen, indem mit ihnen Handelsbeziehungen gepflegt werden, die die tatsächlichen Bedürfnisse dieser Erzeuger und nicht nur die Gesetzes des Marktes berücksichtigen. Aus diesen Angaben ist ersichtlich, dass das streitige Zuschlagskriterium Umwelt- und soziale Eigenschaften betraf, die unter Art. 53 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 fallen.

90 Zum anderen ist festzustellen, dass sich der Auftrag nach seiner Beschreibung in Unterkapitel 1.4 des Lastenhefts insbesondere auf die Lieferung von Kaffee, Tee und andere zur Herstellung der in den Automaten angebotenen Getränke erforderlichen Zutaten bezog. Aus der Fassung des streitigen Zuschlagskriteriums ergibt sich im Übrigen, dass dieses ausschließlich die im Rahmen dieses Auftrags zu liefernden Zutaten betraf und keine Auswirkung auf die allgemeine Einkaufspolitik der Bieter hatte. Mithin bezogen sich diese Kriterien auf Erzeugnisse, deren Lieferung ein Teil des Gegenstands des fraglichen Auftrags war.

91 Wie sich schließlich aus Nr. 110 der Schlussanträge der Generalanwältin ergibt, ist es nicht erforderlich, dass sich ein Zuschlagskriterium auf eine echte innere Eigenschaft eines Erzeugnisses, also ein Element, das materiell Bestandteil von ihm ist, bezieht. So hat der Gerichtshof in Randnr. 34 des Urteils EVN und Wienstrom entschieden, dass es die für die Vergabe öffentlicher Aufträge geltenden Vorschriften des Unionsrechts einem öffentlichen Auftraggeber nicht verwehren, im Rahmen der Vergabe eines Auftrags über die Lieferung von Strom ein Kriterium festzulegen, das die Lieferung von Strom aus erneuerbaren Energieträgern verlangt. Grundsätzlich steht somit einem Zuschlagskriterium, das darauf abstellt, dass ein Erzeugnis fair gehandelt worden ist, nichts entgegen.

92 Es ist daher festzustellen, dass das streitige Zuschlagskriterium den in Art. 53 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 verlangten Zusammenhang mit dem fraglichen Auftragsgegenstand aufweist, so dass die Rüge der Kommission insoweit nicht begründet ist.

93 Zu der Rüge, die Provinz Nord-Holland habe den Besitz bestimmter Gütezeichen zu einem Zuschlagskriterium gemacht, genügt der Hinweis darauf, dass der öffentliche Auftraggeber nach Nr. 35 des Anhangs A des Lastenhefts vorgesehen hatte, dass der Umstand, dass die zu liefernden Zutaten mit den Gütezeichen EKO und/oder MAX HAVELAAR ausgestattet seien, zur Vergabe einer bestimmten Punktzahl im Rahmen der Rangfolge der konkurrierenden Angebote für die Zuschlagserteilung führe. Diese Bedingung ist anhand der Erfordernisse der Klarheit und Objektivität zu prüfen, denen die öffentlichen Auftraggeber insoweit zu genügen haben.

94 Was den spezifischen Fall der Verwendung von Gütezeichen angeht, hat der Unionsgesetzgeber einige präzise Hinweise zu den Bedeutungen dieser Erfordernisse im Zusammenhang mit technischen Spezifikationen gegeben. Wie sich aus den Randnrn. 62 bis 65 des vorliegenden Urteils ergibt, hat der Gesetzgeber, nachdem er in Art. 23 Abs. 3 Buchst. b der Richtlinie 2004/18 hervorgehoben hat, dass die technischen Spezifikationen so genau gefasst sein müssen, dass sie den Bietern ein klares Bild vom Auftragsgegenstand vermitteln und dem öffentlichen Auftraggeber die Erteilung des Zuschlags ermöglichen, dem Auftraggeber in Art. 23 Abs. 6 gestattet, die einem Umweltgütezeichen zugrunde liegenden Kriterien anzuwenden, um bestimmte Eigenschaften eines Erzeugnisses vorzuschreiben, nicht jedoch, aus einem Umweltgütezeichen eine technische Spezifikation zu machen, da ein Umweltgütezeichen nur herangezogen werden kann, um die Vermutung zu begründen, dass die mit ihm versehenen Erzeugnisse die so definierten Eigenschaften erfüllen; dabei bleibt jedes andere geeignete Beweismittel ausdrücklich vorbehalten.

95 Entgegen dem Vorbringen des Königreichs der Niederlande besteht kein Grund zu der Annahme, dass die Grundsätze der Gleichheit, der Nichtdiskriminierung und der Transparenz andere Folgen hätten, wenn es sich um Zuschlagskriterien handelt, die ebenfalls wesentliche Bedingungen eines öffentlichen Auftrags sind, da sie entscheidend dafür sein werden, welches der Angebote, die den vom öffentlichen Auftraggeber im Zusammenhang mit den technischen Spezifikationen angegebenen Anforderungen entsprechen, als erfolgreiches Angebot ausgewählt werden wird.

96 Zu der später in Nr. 12 der Informationsmitteilung erfolgten Klarstellung, dass der Verweis auf die Gütezeichen EKO und MAX HAVELAAR auch gleichwertige Gütezeichen erfasse, ist hervorzuheben, dass über das in den Randnrn. 54 bis 56 des vorliegenden Urteils Ausgeführte hinaus eine solche Klarstellung jedenfalls das Fehlen einer Präzisierung in Bezug auf die den fraglichen Gütezeichen zugrunde liegenden Kriterien nicht ausgleichen kann.

97 Nach alledem hat die Provinz Nord-Holland ein mit Art. 53 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2004/18 unvereinbares Zuschlagskriterium aufgestellt, indem sie im Lastenheft vorgesehen hat, dass, wenn bestimmte zu liefernde Erzeugnisse mit bestimmten Gütezeichen versehen seien, dies zur Vergabe einer bestimmten Punktzahl im Rahmen der Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots führe, ohne die Kriterien aufgeführt zu haben, die diesen Gütezeichen zugrunde liegen, und ohne zugelassen zu haben, dass der Nachweis, dass ein Erzeugnis diesen Kriterien genügt, durch jedes geeignete Beweismittel erbracht werden kann. Folglich ist der dritte Klagegrund insoweit begründet.

D – *Zum zweiten Klagegrund: Verstoß gegen Art. 2, Art. 44 Abs. 2 und Art. 48 der Richtlinie 2004/18 in Bezug auf die Anforderung, die Kriterien der „Nachhaltigkeit der Einkäufe“ und des „gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens“ einzuhalten*

98 Der zweite Klagegrund, der drei Teile umfasst, betrifft die in Unterkapitel 4.4, Abschnitt 4 Nr. 2 des Lastenhefts enthaltene Anforderung, mit dem dem Zuschlagsempfänger im Wesentlichen aufgegeben wurde, die „Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens“ einzuhalten, indem er insbesondere zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kaffeemarkts und zu einer umwelttechnisch, sozial und wirtschaftlich verantwortlichen Kaffeeproduktion beitrage, wobei die Bieter aufgefordert wurden, anzugeben, wie sie diese Kriterien erfüllten.

1. Vorbringen der Parteien

99 Mit dem ersten Teil dieses Klagegrundes macht die Kommission geltend, dass die fragliche Anforderung eine gegen Art. 44 Abs. 2 Unterabs. 1 und Art. 48 der Richtlinie 2004/18 verstoßende Mindestanforderung an die technische Leistungsfähigkeit sei, da sie mit den Kriterien des Art. 48, der ein geschlossenes System bilde, nichts zu tun habe. Das Königreich der Niederlande macht in erster Linie geltend, dass diese Anforderung in Wirklichkeit eine Bedingung für die Auftragsausführung sei, die sich nach Art. 26 der Richtlinie richte. Hilfsweise ist es der Auffassung, dass sich diese Anforderung durch die Bezugnahme auf Art. 48 Abs. 2 Buchst. c, in dem es um eine Beschreibung der technischen Ausrüstung des Lieferanten oder Dienstleistungserbringers, seiner Maßnahmen zur Qualitätssicherung und seiner Untersuchungs- und Forschungsmöglichkeiten gehe, in das mit Art. 48 eingeführte System einfüge. Durch dieselbe Anforderung hätten die Bieter belegen können, dass sie in der Lage seien, den Auftrag auszuführen, und dabei hohen Qualitätskriterien genügten.

100 Der zweite Teil dieses Klagegrundes beruht auf einem Verstoß gegen Art. 44 Abs. 2 Unterabs. 2 der Richtlinie 2004/18 und bezieht sich auf das Fehlen eines zumindest ausreichenden Zusammenhangs zwischen der streitigen Anforderung und dem Gegenstand des in Rede stehenden Auftrags; der beklagte Mitgliedstaat bestreitet dieses Fehlen, da die Nachhaltigkeit der Einkäufe und das gesellschaftlich verantwortliche Verhalten mit einem Auftrag, der u. a. die Lieferung von Kaffee und Tee aus ökologischer Landwirtschaft und fairem Handel zum Gegenstand habe, in Zusammenhang stehe.

101 Mit dem dritten Teil dieses Klagegrundes macht die Kommission einen Verstoß gegen Art. 2 der Richtlinie 2004/18 geltend, da die Ausdrücke „Nachhaltigkeit der Einkäufe“ und „gesellschaftlich verantwortliches Verhalten“ keine hinreichend klare Bedeutung hätten. Dies ist nach Auffassung des Königreichs der Niederlande nicht der Fall, insbesondere deshalb, weil diese Ausdrücke von jedem durchschnittlich informierten Unternehmer verstanden würden und im Übrigen im Internet ausführlich dokumentiert seien.

2. Würdigung durch den Gerichtshof

a) Zur Qualifizierung der fraglichen Klausel des Lastenhefts

102 Die Parteien sind unterschiedlicher Auffassung über die Qualifizierung der streitigen Anforderung, wonach die Bieter die „Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens“ einhalten müssen, indem sie u. a. zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kaffeemarkts und zu einer umwelttechnisch, sozial und wirtschaftlich verantwortlichen Kaffeeproduktion beitragen. Die Kommission macht geltend, diese Anforderung betreffe die allgemeine Politik der Bieter und beziehe sich daher auf ihre technische und berufliche Leistungsfähigkeit im Sinne von Art. 48 der Richtlinie 2004/18. Dagegen meint das Königreich der Niederlande, diese Anforderung gelte für den streitigen Auftrag, so dass es sich um eine Bedingung der Auftragsausführung im Sinne von Art. 26 der Richtlinie handele.

103 Der letztgenannten Auffassung kann nicht gefolgt werden. Die streitige Klausel war nämlich im vierten Abschnitt des Unterkapitels 4.4 („Eignungskriterien/Mindestanforderungen“) des Lastenhefts enthalten, was der insbesondere in der Überschrift von Art. 44 der Richtlinie 2004/18 und dessen Abs. 2 verwendeten Terminologie entspricht; Art. 44 Abs. 2 verweist dabei auf die Art. 47 und 48 der Richtlinie, deren Überschriften „Wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit“ bzw. „Technische und/oder berufliche Leistungsfähigkeit“ lauten. Außerdem bezogen sich die ersten drei Abschnitte dieses Unterkapitels auf die Mindestanforderungen, die der öffentliche Auftraggeber in Bezug auf den Umsatz, die Abdeckung des Berufsrisikos und die Erfahrung der Bieter verlangte, also auf ausdrücklich von den Art. 47 und 48 erfasste Punkte. Darüber hinaus waren die „Eignungskriterien“ im einleitenden Teil des Lastenhefts als Anforderungen in Form von Ausschlussklauseln oder Mindestanforderungen definiert, die ein Bieter erfüllen musste, damit sein Angebot berücksichtigt wurde, so dass sie als vom eigentlichen Angebot getrennt erschienen. Schließlich war die fragliche Anforderung allgemein und nicht spezifisch im Zusammenhang mit dem streitigen Auftrag formuliert.

104 Folglich konnten die potenziellen Bieter diese Anforderung nicht anders verstehen als eine Bezugnahme auf eine vom öffentlichen Auftraggeber verlangte Mindestanforderung an die berufliche Leistungsfähigkeit im Sinne von Art. 44 Abs. 2 und Art. 48 der Richtlinie 2004/18. Daher ist die Rechtmäßigkeit dieser Anforderung anhand dieser Bestimmungen zu prüfen.

b) Zum behaupteten Verstoß gegen Art. 44 Abs. 2 und Art. 48 der Richtlinie 2004/18

105 Wie sich aus Art. 48 Abs. 1 und 6 der Richtlinie 2004/18 ergibt, zählt dieser Artikel die Punkte, auf deren Grundlage der öffentliche Auftraggeber die technische und berufliche Leistungsfähigkeit der Bieter bewerten und überprüfen kann, abschließend auf. Außerdem ermächtigt Art. 44 Abs. 2 der Richtlinie den öffentlichen Auftraggeber zwar, Mindestanforderungen an die Leistungsfähigkeit festzulegen, denen ein Bieter genügen muss, damit sein Angebot bei der Vergabe des Auftrags berücksichtigt wird, doch dürfen diese Anforderungen nach Art. 44 Abs. 1 hinsichtlich der technischen und beruflichen Leistungsfähigkeit nur durch Bezugnahme auf die in Art. 48 aufgeführten Punkte festgelegt werden.

106 Entgegen dem Vorbringen des Königreichs der Niederlande knüpft die Anforderung der Einhaltung der „Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens“ an keinen dieser Punkte an.

107 Insbesondere die im Rahmen dieser Anforderungen verlangten Informationen, nämlich die Angabe „[der Art und Weise, in der der Bieter] die Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens erfüllt und zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kaffeemarkts und zu einer umwelttechnisch, sozial und wirtschaftlich verantwortlichen Kaffeeproduktion beiträgt“, können nicht einer „Beschreibung der technischen Ausrüstung des Lieferanten …, seiner Maßnahmen zur Qualitätssicherung und seiner Untersuchungs- und Forschungsmöglichkeiten“ gemäß Art. 48 Abs. 2 Buchst. c der Richtlinie 2004/18 gleichgestellt werden. Der Begriff „Qualität“, der nicht nur in dieser Bestimmung, sondern auch in den Buchst. b, d und j von Art. 48 Abs. 2 verwendet wird, muss nämlich im Kontext dieses Art. 48 als technische Qualität der Leistungen oder Lieferungen von vergleichbarer Art wie die der Leistungen oder Lieferungen, die den Gegenstand des fraglichen Auftrags bilden, verstanden werden, da der öffentliche Auftraggeber berechtigt ist, von den Bietern zu verlangen, dass sie ihn darüber informieren, wie sie die Qualität dieser Leistungen oder Lieferungen in dem in diesen Buchst. b, d und j vorgesehenen Umfang kontrollieren und garantieren.

108 Demnach hat die Provinz Nord-Holland eine nach Art. 44 Abs. 2 und Art. 48 der Richtlinie 2004/18 nicht erlaubte Mindestanforderung an die technische Leistungsfähigkeit aufgestellt, indem sie im Rahmen der im Lastenheft aufgeführten Eignungskriterien und Mindestanforderungen die Bedingung vorgeschrieben hat, dass die Bieter die Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens einhalten und angeben, wie sie diese Kriterien einhalten und zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kaffeemarkts und einer umwelttechnisch, sozial und wirtschaftlich verantwortlichen Kaffeeproduktion beitragen. Mithin ist der erste Teil des zweiten Klagegrundes begründet.

c) Zum behaupteten Verstoß gegen Art. 2 der Richtlinie 2004/18

109 Der Grundsatz der Transparenz bedeutet, dass alle Bedingungen und Modalitäten des Vergabeverfahrens klar, präzise und eindeutig in der Vergabebekanntmachung oder dem Lastenheft formuliert werden, so dass zum einen alle gebührend informierten und mit der üblichen Sorgfalt handelnden Bieter die genaue Bedeutung dieser Bedingungen und Modalitäten verstehen und sie in gleicher Weise auslegen können und zum anderen der Auftraggeber tatsächlich überprüfen kann, ob die Angebote der Bieter die für den betreffenden Auftrag geltenden Kriterien erfüllen (vgl. u. a. Urteil vom 29. April 2004, Kommission/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, Slg. 2004, I-3801).

110 Wie die Generalanwältin in Nr. 146 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, weisen Anforderungen an die Einhaltung der „Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens“ sowie die Verpflichtung, „zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kaffeemarkts und zu einer umwelttechnisch, sozial und wirtschaftlich verantwortlichen Kaffeeproduktion beizutragen“, nicht das Maß an Klarheit, Präzision und Eindeutigkeit auf, das alle gebührend informierten und mit der üblichen Sorgfalt handelnden Bieter in die Lage versetzte, sicher und in vollem Umfang zu wissen, welches die Kriterien sind, die diese Anforderungen umfassen. Dies gilt erst recht für die an die Bieter gerichtete Aufforderung, in ihrem Angebot anzugeben, auf welche Weise sie diese Kriterien erfüllen oder inwiefern sie zu den vom Auftraggeber in Bezug auf den Kaffeemarkt und die Kaffeeproduktion angestrebten Zielen beitragen, ohne dass ihnen insoweit konkrete Angaben zu den von ihnen zu erteilenden Auskünften gemacht werden.

111 Daher hat die Provinz Nord-Holland eine Klausel aufgestellt, die die Transparenzverpflichtung nach Art. 2 der Richtlinie 2004/18 nicht wahrt, indem sie den Bietern in dem streitigen Lastenheft vorgeschrieben hat, die „Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich

verantwortlichen Verhaltens“ einzuhalten, „zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kaffeemarkts und zu einer umwelttechnisch, sozial und wirtschaftlich verantwortlichen Kaffeeproduktion beizutragen“ und in ihrem Angebot anzugeben, auf welche Weise sie die Kriterien erfüllen oder inwiefern sie zu den vom Auftraggeber in Bezug auf den Kaffeemarkt und die Kaffeeproduktion angestrebten Zielen beitragen.

112 Aus alledem folgt daher, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2004/18 verstoßen hat, dass die Provinz Nord-Holland im Rahmen der Vergabe eines öffentlichen Auftrags für die Lieferung und Bewirtschaftung von Kaffeeautomaten, der Gegenstand einer im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 16. August 2008 veröffentlichten Vergabebekanntmachung war,

— eine mit Art. 23 Abs. 6 dieser Richtlinie unvereinbare technische Spezifikation aufgestellt hat, indem sie verlangt hat, dass bestimmte zu liefernde Erzeugnisse mit einem bestimmten Umweltgütezeichen versehen sind, anstatt detaillierte Spezifikationen zu verwenden,

— mit Art. 53 Abs. 1 Buchst. a dieser Richtlinie unvereinbare Zuschlagskriterien festgelegt hat, indem sie vorgesehen hat, dass, wenn bestimmte zu liefernde Erzeugnisse mit bestimmten Gütezeichen ausgestattet seien, dies zur Vergabe einer bestimmten Punktzahl im Rahmen der Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots führe, ohne die Kriterien aufgeführt zu haben, die diesen Gütezeichen zugrunde liegen, und ohne zugelassen zu haben, dass der Nachweis, dass ein Erzeugnis diesen Kriterien genügt, durch jedes geeignete Beweismittel erbracht werden kann,

— eine nach Art. 44 Abs. 2 und Art. 48 dieser Richtlinie nicht erlaubte Mindestanforderung an die technische Leistungsfähigkeit aufgestellt hat, indem sie im Rahmen der im Lastenheft aufgeführten Eignungskriterien und Mindestanforderungen die Bedingung vorgeschrieben hat, dass die Bieter die „Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens“ einhalten und angeben, wie sie diese Kriterien einhalten und „zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kaffeemarkts und einer umwelttechnisch, sozial und wirtschaftlich verantwortlichen Kaffeeproduktion beitragen“, und

— eine gegen die Transparenzverpflichtung nach Art. 2 dieser Richtlinie verstoßende Klausel aufgestellt hat, indem sie den Bietern die Bedingung vorgeschrieben hat, die „Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens“ einzuhalten und anzugeben, wie sie diese Kriterien einhalten und „zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kaffeemarkts und zu einer umwelttechnisch, sozial und wirtschaftlich verantwortlichen Kaffeeproduktion beitragen“.

Daraus ergibt sich zugleich, dass die Klage im Übrigen abzuweisen ist.

V – Kosten

113 Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung des Königreichs der Niederlande beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Dritte Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich der Niederlande hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge in ihrer durch die Verordnung (EG) Nr. 1422/2007 der Kommission**

vom 4. Dezember 2007 geänderten Fassung verstoßen, dass die Provinz Nord-Holland im Rahmen der Vergabe eines öffentlichen Auftrags für die Lieferung und Bewirtschaftung von Kaffeeautomaten, der Gegenstand einer im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 16. August 2008 veröffentlichten Vergabebekanntmachung war,

— **eine mit Art. 23 Abs. 6 dieser Richtlinie unvereinbare technische Spezifikation aufgestellt hat, indem sie verlangt hat, dass bestimmte zu liefernde Erzeugnisse mit einem bestimmten Umweltgütezeichen versehen sind, anstatt detaillierte Spezifikationen zu verwenden,**

— **mit Art. 53 Abs. 1 Buchst. a dieser Richtlinie unvereinbare Zuschlagskriterien festgelegt hat, indem sie vorgesehen hat, dass, wenn bestimmte zu liefernde Erzeugnisse mit bestimmten Gütezeichen ausgestattet seien, dies zur Vergabe einer bestimmten Punktzahl im Rahmen der Auswahl des wirtschaftlich günstigsten Angebots führe, ohne die Kriterien aufgeführt zu haben, die diesen Gütezeichen zugrunde liegen, und ohne zugelassen zu haben, dass der Nachweis, dass ein Erzeugnis diesen Kriterien genüge, durch jedes geeignete Beweismittel erbracht werden kann,**

— **eine nach Art. 44 Abs. 2 und Art. 48 dieser Richtlinie nicht erlaubte Mindestanforderung an die technische Leistungsfähigkeit aufgestellt hat, indem sie im Rahmen der im Lastenheft aufgeführten Eignungskriterien und Mindestanforderungen die Bedingung vorgeschrieben hat, dass die Bieter die „Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens“ einhalten und angeben, wie sie diese Kriterien einhalten und „zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kaffeemarkts und einer umwelttechnisch, sozial und wirtschaftlich verantwortlichen Kaffeeproduktion beitragen“, und**

— **eine gegen die Transparenzverpflichtung nach Art. 2 dieser Richtlinie verstoßende Klausel aufgestellt hat, indem sie den Bietern die Bedingung vorgeschrieben hat, die „Kriterien der Nachhaltigkeit der Einkäufe und des gesellschaftlich verantwortlichen Verhaltens“ einzuhalten und anzugeben, wie sie diese Kriterien einhalten und „zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Kaffeemarkts und zu einer umwelttechnisch, sozial und wirtschaftlich verantwortlichen Kaffeeproduktion beitragen“.**

2. **Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten.**

Unterschriften