13 maart 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Plaatsing van overheidsopdrachten in de Europese Unie – Richtlijn 2014/24/EU – Artikel 25 – Ondernemers uit derde landen die geen internationale overeenkomst met de Unie hebben gesloten ter waarborging van wederzijdse en gelijke toegang tot overheidsopdrachten – Geen recht van die ondernemers op een ‚niet minder gunstige behandeling' – Nationale wettelijke regeling krachtens welke een dergelijke ondernemer wordt uitgesloten van een openbare aanbestedingsprocedure – Exclusieve bevoegdheid van de Unie"

In zaak C-266/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) bij beslissing van 23 maart 2022, ingekomen bij het Hof op 20 april 2022, in de procedure

CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd,

Astra Vagoane Călători SA

tegen

Autoritatea pentru Reformă Feroviară,

Alstom Ferroviaria SpA,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos (rapporteur), president van de Derde kamer, waarnemend voor de president van de Vierde kamer, S. Rodin en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd en Astra Vagoane Călători SA, vertegenwoordigd door D. Cristea, avocat,

* Procestaal: Roemeens.

– de Autoritate pentru Reformă Feroviară, vertegenwoordigd door D. Feraru, S. A. Roşeanu en I.-D. Şohan als gemachtigden,

– Alstom Ferroviaria SpA, vertegenwoordigd door C. Ciolan en O. Gavrilă, avocates,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door J. Schmoll als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Biolan, G. Gattinara, P. Ondrůšek en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 mei 2023,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 1, punt 13, artikel 18, lid 1, artikel 25 en artikel 49 van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (PB 2014, L 94, blz. 65), en van het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen, enerzijds, een consortium bestaande uit CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd en Astra Vagoane Călători SA (hierna samen: „consortium"), en, anderzijds, de Autoritate pentru Reformă Feroviară (Roemeense autoriteit voor spoorweghervormingen; hierna: „ARF") en Alstom Ferroviaria SpA over het besluit van de ARF om het consortium uit te sluiten van een aanbestedingsprocedure voor de levering van elektrische treinstellen en voor het onderhoud en de reparatie van deze treinstellen op grond dat CRRC Qingdao Sifang, de leidende vennootschap van dat consortium, een in China gevestigde vennootschap is.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2014/24

3 In de overwegingen 1 en 17 van richtlijn 2014/24 staat te lezen:

„(1) Wanneer door of namens overheden van de lidstaten overheidsopdrachten worden gegund, moeten de beginselen van het [VWEU] worden geëerbiedigd, met name het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening, alsmede de daarvan afgeleide beginselen, zoals gelijke behandeling, niet-discriminatie, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie. Voor overheidsopdrachten met een waarde boven een bepaald drempelbedrag moeten echter bepalingen worden opgesteld die

nationale procedures voor aanbestedingen coördineren om te waarborgen dat deze beginselen in de praktijk worden geëerbiedigd en dat overheidsopdrachten worden opengesteld voor mededinging.

[…]

(17) Bij besluit 94/800/EG van de Raad [van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap, voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB 1994, L 336, blz. 1)] is met name de overeenkomst inzake overheidsopdrachten van de Wereldhandelsorganisatie, [hierna: ‚GPA-overeenkomst'], goedgekeurd. De GPA-overeenkomst beoogt de invoering van een multilateraal kader van evenwichtige rechten en verplichtingen met betrekking tot overheidsopdrachten met het oog op de liberalisering en de expansie van de wereldhandel. Voor opdrachten die onder de bijlagen 1, 2, 4 en 5 en de algemene opmerkingen bij aanhangsel I van de Europese Unie bij de GPA-overeenkomst vallen, alsmede onder andere toepasselijke internationale overeenkomsten waardoor de Unie gebonden is, moeten de aanbestedende diensten voldoen aan de verplichtingen uit deze overeenkomsten, door deze richtlijn toe te passen op ondernemers van derde landen die partij bij de overeenkomsten zijn."

4 Artikel 2 („Definities") van die richtlijn bepaalt in lid 1:

„Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[…]

10. ‚ondernemer': elke natuurlijke of rechtspersoon of [elk] openbaar lichaam, of een combinatie van deze personen en/of lichamen, met inbegrip van alle tijdelijke samenwerkingsverbanden van ondernemingen, die de uitvoering van werken en/of een werk, de levering van producten [en/of] het verlenen van diensten op de markt aanbiedt;

[…]

13. ‚aanbestedingsstukken': alle stukken die door de aanbestedende dienst worden opgesteld of vermeld ter omschrijving of bepaling van onderdelen van de aanbesteding of de procedure, met inbegrip van de aankondiging van opdracht, de vooraankondiging indien deze wordt gebruikt als oproep tot mededinging, de technische specificaties, het beschrijvende document, de voorgestelde contractvoorwaarden, formaten voor de aanbieding van documenten door gegadigden en inschrijvers, informatie over algemeen toepasselijke verplichtingen en alle aanvullende documenten;

[…]"

5 In artikel 7 („Opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten") van dezelfde richtlijn staat het volgende te lezen:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op overheidsopdrachten en prijsvragen die in het kader van richtlijn 2014/25/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van richtlijn 2004/17/EG (PB 2014, L 94, blz. 243)] worden geplaatst of

uitgeschreven door aanbestedende diensten welke één of meer van de in de artikelen 8 tot en met 14 van die richtlijn bedoelde activiteiten uitoefenen en die voor de uitvoering van deze activiteiten worden gegund, […]".

6 Artikel 18 („Aanbestedingsbeginselen") van richtlijn 2014/24 bepaalt in lid 1, eerste alinea, dat aanbestedende diensten ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze behandelen en dat zij op een transparante en proportionele wijze handelen.

7 Artikel 25 („Voorwaarden met betrekking tot de GPA-overeenkomst en andere internationale overeenkomsten") van die richtlijn luidt als volgt:

„Voor zover de bijlagen 1, 2, 4 en 5 en de algemene opmerkingen bij aanhangsel I van de Europese Unie bij de GPA-overeenkomst inzake overheidsopdrachten en de andere internationale overeenkomsten waardoor de Unie gebonden is, van toepassing zijn, geven aanbestedende diensten aan werken, leveringen, diensten en ondernemers van de ondertekenende partijen van deze overeenkomsten geen minder gunstige behandeling dan die welke zij aan werken, leveringen, diensten en ondernemers van de Unie geven."

8 Artikel 27 („Openbare procedure") van richtlijn 2014/24 bepaalt in lid 1:

„In een openbare procedure kan elke belangstellende ondernemer naar aanleiding van een oproep tot mededinging een inschrijving doen.

[…]"

9 In artikel 49 („Aankondigingen van opdrachten") van die richtlijn staat te lezen:

„Aankondigingen van opdrachten worden voor alle procedures gebruikt als oproep tot mededinging, onverminderd artikel 26, lid 5, tweede alinea, en artikel 32. Die aankondigingen van opdrachten bevatten de informatie als vermeld in bijlage V, deel C, en worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 51."

Richtlijn 2014/25

10 De overwegingen 2 en 27 van richtlijn 2014/25 luiden als volgt:

„(2) Om ervoor te zorgen dat overheidsopdrachten die gegund worden door diensten die werkzaam zijn in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, voor mededinging worden opengesteld, moeten voor opdrachten boven een bepaalde waarde procedures voor coördinatie van de aanbestedingen worden opgesteld. Deze coördinatie is noodzakelijk om te garanderen dat de beginselen van het [VWEU], met name het vrije verkeer van producten, de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverlening, alsmede de daarvan afgeleide beginselen, zoals gelijke behandeling, het discriminatieverbod, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie, toepassing vinden. […]

[…]

(27) Bij [besluit 94/800] is met name de [GPA-overeenkomst] goedgekeurd. De GPA-overeenkomst beoogt de invoering van een multilateraal kader van evenwichtige rechten en verplichtingen met betrekking tot overheidsopdrachten met het oog op de liberalisering en de expansie van de wereldhandel. Voor opdrachten die onder de bijlagen 3, 4 en 5 en de algemene opmerkingen bij aanhangsel I van de Europese Unie bij de GPA-overeenkomst vallen, alsmede onder andere toepasselijke internationale overeenkomsten waardoor de Unie gebonden is, dienen de aanbestedende instanties te voldoen aan de verplichtingen uit hoofde van deze overeenkomsten door deze richtlijn toe te passen op ondernemingen van de derde landen die ondertekenende partij bij de overeenkomsten zijn."

11 Artikel 11 („Vervoersdiensten") van deze richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op activiteiten die het ter beschikking stellen of exploiteren van netten bestemd voor openbare dienstverlening op het gebied van vervoer per trein, automatische systemen, tram, trolleybus, autobus of kabelbaan beogen.

Ten aanzien van vervoersdiensten wordt een net geacht te bestaan wanneer de dienst wordt verleend onder door een bevoegde instantie van een lidstaat gestelde exploitatievoorwaarden, zoals de te volgen routes, de beschikbaar te stellen capaciteit of de frequentie van de dienst."

12 Artikel 43 („Voorwaarden met betrekking tot de GPA-overeenkomst en andere internationale overeenkomsten") van die richtlijn bepaalt:

„Voor zover de bijlagen 3, 4 en 5 en de algemene opmerkingen bij aanhangsel I van de Europese Unie bij de GPA-overeenkomst en de andere internationale overeenkomsten waardoor de Unie gebonden is, van toepassing zijn, geven aanbestedende instanties in de zin van artikel 4, lid 1, onder a), aan werken, leveringen, diensten en ondernemers van de ondertekenende partijen van deze overeenkomsten geen minder gunstige behandeling dan die welke zij aan werken, leveringen, diensten en ondernemers van de Unie geven."

13 Artikel 45 („Openbare procedure") van die richtlijn bepaalt in lid 1:

„In openbare procedures kan elke belangstellende ondernemer een inschrijving indienen naar aanleiding van een oproep tot mededinging.

[…]"

Roemeens recht

14 In artikel 3, lid 1, onder jj), van Lege nr. 98/2016 privind achizițiile publice (wet nr. 98/2016 inzake overheidsopdrachten) van 19 mei 2016 (*Monitor Oficial al României*, deel I, nr. 390 van 23 mei 2016), in de versie die van kracht was op 3 april 2020 (hierna: „wet inzake overheidsopdrachten"), wordt het begrip „ondernemer" gedefinieerd als „elke natuurlijke persoon of privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersoon, of een combinatie of samenwerkingsverband van deze personen, met inbegrip van alle tijdelijke samenwerkingsverbanden van twee of meer van deze entiteiten, die op wettige wijze de uitvoering van werken en/of bouwwerkzaamheden, de levering van producten of het verlenen van diensten op de markt aanbiedt".

15 Artikel 236 van de wet inzake overheidsopdrachten bepaalt:

„(1) Deze wet is van toepassing op aanbestedingsprocedures die na de datum van inwerkingtreding ervan zijn aangevangen.

(2) Op de aanbestedingsprocedures die op de datum van inwerkingtreding van de onderhavige wet reeds zijn aangevangen, is de wet van toepassing die van kracht was op de datum van de aanvang van de procedure.

(3) De onderhavige wet is van toepassing op overheidsopdrachten/raamovereenkomsten die na de datum van inwerkingtreding ervan zijn gesloten.

(4) Op overeenkomsten betreffende overheidsopdrachten/raamovereenkomsten die vóór de datum van inwerkingtreding van de onderhavige wet zijn gesloten, is voor alle aangelegenheden betreffende de sluiting, de wijziging, de uitlegging, de gevolgen, de uitvoering en de beëindiging daarvan, de wet van toepassing die van kracht was op de datum waarop zij zijn gesloten."

16 Bij Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2021 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul achizițiilor publice (spoedbesluit van de regering nr. 25/2021 tot wijziging en aanvulling van bepaalde regelgevingshandelingen op het gebied van overheidsopdrachten) van 3 maart 2021 (*Monitor Oficial al României*, deel I, nr. 346 van 5 april 2021) (hierna: „OUG nr. 25/2021"), dat op 5 april 2021 in werking is getreden, zijn een aantal bepalingen van de wet inzake overheidsopdrachten gewijzigd.

17 Artikel V van OUG nr. 25/2021 bepaalt:

„Op aanbestedingsprocedures in het kader waarvan ondernemers op de datum van inwerkingtreding van het onderhavige spoedbesluit inschrijvingen hebben ingediend, is de wetgeving van toepassing die van kracht was op de datum waarop zij werden opgestart."

18 Artikel 3, lid 1, onder jj), van de wet inzake overheidsopdrachten, zoals gewijzigd bij OUG nr. 25/2021, definieert het begrip „ondernemer" als „elke natuurlijke persoon of privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersoon, of een combinatie of samenwerkingsverband van deze personen, met inbegrip van alle tijdelijke samenwerkingsverbanden van twee of meer van deze entiteiten, die op wettige wijze de uitvoering van werken en/of bouwwerkzaamheden, de levering van producten en/of het verlenen van diensten op de markt aanbiedt, en is/zijn gevestigd in:

(i) een lidstaat van de [Unie];

(ii) een lidstaat van de Europese Economische Ruimte (EER);

(iii) derde landen die de [GPA-overeenkomst] hebben geratificeerd, voor zover de geplaatste overheidsopdracht valt binnen de werkingssfeer van de bijlagen 1, 2, 4, 5, 6 en 7 bij aanhangsel I van de GPA-overeenkomst;

(iv) tot de [Unie] toetredende derde landen;

(v) derde landen die niet binnen de werkingssfeer van punt iii) vallen, maar andere internationale overeenkomsten hebben ondertekend die de [Unie] verplichten om vrije toegang tot de markt voor overheidsopdrachten te bieden".

19 Artikel 49 van de wet inzake overheidsopdrachten, zoals gewijzigd bij OUG nr. 25/2021, bepaalt:

„(1) Aanbestedende diensten behandelen ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze en handelen op een transparante en proportionele wijze.

(2) Voor zover de bijlagen 1, 2, 4, 5, 6 en 7 bij aanhangsel I van de GPA-overeenkomst en de andere internationale overeenkomsten waardoor de Unie gebonden is, van toepassing zijn, geven aanbestedende diensten aan werken, leveringen, diensten en ondernemers van de ondertekenende partijen van deze overeenkomsten geen minder gunstige behandeling dan die welke zij aan werken, leveringen, diensten en ondernemers van de Unie geven."

20 Artikel 53, lid 11, van de wet inzake overheidsopdrachten, zoals gewijzigd bij OUG nr. 25/2021, bepaalt:

„Elke natuurlijke of rechtspersoon met de hoedanigheid van individuele inschrijver/samenwerkingsverband/kandidaat/ondersteunende derde/onderaannemer die niet valt onder de definitie van artikel 3, lid 1, onder jj), wordt door de aanbestedende dienst van de aanbestedingsprocedure uitgesloten […]".

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 Op 3 april 2020 heeft de ARF een procedure opgestart voor de plaatsing, middels een openbare aanbesteding, van een overheidsopdracht betreffende de „aankoop van 20 nieuwe interregionale elektrische treinstellen, RE-IR genoemd, en de aankoop van de voor de werking van de betrokken treinen benodigde onderhouds- en reparatiediensten".

22 Op 19 april 2021 hebben twee ondernemers, te weten het consortium en Alstom Ferroviaria, inschrijvingen ingediend.

23 Op 2 november 2021 heeft de ARF het eindverslag van de betrokken aanbestedingsprocedure gepubliceerd. Daarin werd het consortium uitgesloten en werd de opdracht toegewezen aan Alstom Ferroviaria. De reden voor de uitsluiting was dat de leidende vennootschap van het consortium, CRRC Qingdao Sifang, niet valt onder het begrip „ondernemer" in de zin van artikel 3, lid 1, onder jj), van de wet inzake overheidsopdrachten, zoals gewijzigd bij OUG nr. 25/2021, omdat zij in China is gevestigd.

24 Op 11 november 2021 is het consortium tegen die uitsluiting opgekomen door bezwaar aan te tekenen bij de Consiliu Național de Soluționare a Contestațiilor (nationale raad voor de behandeling van bezwaarschriften, Roemenië; hierna: „CNSC"). Volgens het consortium was deze uitsluiting in strijd met de Roemeense grondwet en het Unierecht omdat OUG nr. 25/2021 met terugwerkende kracht was toegepast.

25 Bij besluit van 31 januari 2022 heeft de CNSC het bezwaar van het consortium afgewezen op de volgende gronden.

26 Ten eerste heeft die instantie opgemerkt dat de Volksrepubliek China aan geen enkel criterium van artikel 3, lid 1, onder jj), i) tot en met v), van de wet inzake overheidsopdrachten, zoals gewijzigd bij OUG nr. 25/2021, voldeed.

27 Ten tweede heeft de CNSC vastgesteld dat het consortium zijn inschrijving op 19 april 2021, dus na de inwerkingtreding van OUG nr. 25/2021 op 5 april 2021, had ingediend.

28 Ten derde heeft die instantie benadrukt dat volgens artikel V van OUG nr. 25/2021 alleen op aanbestedingsprocedures in het kader waarvan ondernemers hun inschrijving vóór de datum van inwerkingtreding van dit spoedbesluit van de regering hebben ingediend, de wetgeving van toepassing is die van kracht was op de datum waarop die procedures aanhangig zijn gemaakt. Daarentegen is OUG nr. 25/2021 van toepassing op aanbestedingsprocedures in het kader waarvan op de datum van inwerkingtreding ervan, te weten 5 april 2021, geen enkele inschrijving is ingediend.

29 Op 14 februari 2022 is het consortium tegen het besluit van de CNSC opgekomen bij de verwijzende rechter, de Curte de Apel București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië).

30 In het kader van dit beroep betoogt het consortium dat het in de loop van een aanbestedingsprocedure wijzigen van de regels ervan in strijd is met meerdere Unierechtelijke beginselen, met name het vertrouwens- en het rechtszekerheidsbeginsel, het verbod van terugwerkende kracht, het transparantiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling.

31 De verwijzende rechter is van oordeel dat bij OUG nr. 25/2021 het rechtskader voor overheidsopdrachten is gewijzigd en een aantal algemene regels voor deelname aan aanbestedingsprocedures opnieuw zijn gedefinieerd overeenkomstig artikel 25 van richtlijn 2014/24. Krachtens dat artikel hoeven de lidstaten alleen ondernemers uit derde landen die partij zijn bij de in deze bepaling bedoelde overeenkomsten, op dezelfde wijze te behandelen als ondernemers uit de lidstaten.

32 In de preambule van OUG nr. 25/2021 heeft de Roemeense regering erop gewezen dat in de afgelopen jaren steeds meer inschrijvers uit derde landen aan openbare aanbestedingsprocedures hebben deelgenomen, die minder waarborgen bieden met betrekking tot de eerbiediging van bepaalde vereisten, zoals gecertificeerde kwaliteitsnormen, milieunormen en normen op het gebied van duurzame ontwikkeling, voorschriften inzake arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid, en het mededingingsbeleid.

33 De verwijzende rechter stelt vast dat in artikel 25 van richtlijn 2014/24, wat de behandeling van de in deze bepaling bedoelde ondernemers betreft, geen onderscheid wordt gemaakt naargelang van het tijdstip waarop deze ondernemers hun inschrijvingen in het kader van de aanbestedingsprocedures waaraan zij deelnemen, hebben ingediend.

34 Die rechter vraagt zich af in hoeverre, ten eerste, de in het Unierecht verankerde beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen en, ten tweede, de in artikel 18, lid 1, van richtlijn 2014/24 junctis artikel 2, lid 1, punt 13, en artikel 49 ervan neergelegde beginselen van gelijke behandeling, transparantie en evenredigheid, worden geëerbiedigd wanneer een inschrijver wordt uitgesloten op grond van een regelgevingshandeling met kracht van wet waarbij de definitie van het begrip „ondernemer” in het nationale recht is gewijzigd na de bekendmaking van de aankondiging van de opdracht betreffende de aanbestedingsprocedure.

35 Tegen deze achtergrond heeft de Curte de Apel București de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staan de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen in de weg aan een nationale regeling waarbij artikel 25 van [richtlijn 2014/24] per 5 april 2021 in nationaal recht is omgezet, en waarin is bepaald dat ondernemers op wie die Unierechtelijke bepaling niet van toepassing is, uitsluitend aan aanbestedingsprocedures kunnen blijven deelnemen indien zij vóór de datum van inwerkingtreding van die wetswijziging inschrijvingen hebben ingediend?

2) Staan de beginselen van gelijke behandeling, transparantie en evenredigheid bedoeld in artikel 18, lid 1, van [richtlijn 2014/24] junctis artikel 2, lid 1, punt 13, en artikel 49 van [deze richtlijn], in de weg aan de uitsluiting van een inschrijver op grond van een door de regering van de lidstaat vastgestelde regelgevingshandeling met kracht van wet waarbij een nieuwe regeling is ingevoerd die de definitie van ondernemer wijzigt na de bekendmaking van de aankondiging van de opdracht betreffende de aanbestedingsprocedure waaraan die ondernemer deelneemt?”

Procedure bij het Hof

36 Bij beslissing van de president van de Vierde kamer van 28 september 2023 is de behandeling van de onderhavige zaak krachtens artikel 55 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof geschorst tot de uitspraak van het arrest in zaak C-652/22, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret.

37 Op 23 oktober 2024 is, na de uitspraak van het arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), de procedure in de onderhavige zaak hervat.

Bevoegdheid van het Hof

38 De ARF en Alstom Ferroviaria betogen dat het Hof niet bevoegd is om de gestelde vragen te onderzoeken, aangezien deze in werkelijkheid geen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, maar op de uitlegging van nationale rechtsregels en de beoordeling van de feiten, die tot de exclusieve bevoegdheid van de nationale rechter behoren.

39 Er zij aan herinnerd dat het Hof krachtens artikel 19, lid 3, onder b), VEU en artikel 267, eerste alinea, VWEU, bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen, met name over de uitlegging van het Unierecht.

40 In het onderhavige geval staat buiten kijf dat de voorliggende vragen betrekking hebben op de uitlegging van bepalingen en beginselen van het Unierecht.

41 Bijgevolg is het Hof bevoegd om deze vragen te beantwoorden.

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

42 De ARF en Alstom Ferroviaria betogen dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk zijn omdat zij irrelevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding. In dit verband merkt de ARF op dat CRRC Qingdao Sifang, die is uitgesloten van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde

aanbestedingsprocedure voor een overheidsopdracht, is gevestigd in de Volksrepubliek China, welk land geen internationale overeenkomst met de Unie heeft gesloten die een gelijke en wederzijdse toegang tot overheidsopdrachten waarborgt. Hieruit volgt dat die vennootschap buiten de werkingssfeer van richtlijn 2014/24 valt.

43 Volgens vaste rechtspraak is het, in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Bijgevolg geldt voor prejudiciële vragen over het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen [arrest van 16 januari 2025, Banco de Santander (Vertegenwoordiging van individuele consumenten), C-346/23, EU:C:2025:13, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

44 In casu is evenwel niet voldaan aan de voorwaarden waaronder het Hof kan weigeren uitspraak te doen op de gestelde vragen.

45 De verwijzende rechter wenst immers te vernemen of het Unierecht zich verzet tegen de uitsluiting van het consortium van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde openbare aanbestedingsprocedure op basis van een nationale wettelijke regeling waarbij – met het oog op de omzetting van artikel 25 van richtlijn 2014/24 – het begrip „ondernemer” is gewijzigd. Derhalve blijkt niet duidelijk dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of dat het voorliggende vraagstuk van hypothetische aard is.

46 Het is juist dat uit de punten 45, 51 en 67 van het arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910), volgt dat, in een situatie waarin een ondernemer uit een derde land dat geen internationale overeenkomst met de Unie heeft gesloten ter waarborging van wederzijdse en gelijke toegang tot overheidsopdrachten deelneemt aan een openbare aanbestedingsprocedure in de Unie, die ondernemer zich niet kan beroepen op bepalingen van de Unie betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten, zoals artikel 18 van richtlijn 2014/24. Aangezien de in deze richtlijn vastgestelde bepalingen betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten niet van toepassing zijn op een inschrijving door een ondernemer uit een dergelijk derde land, is de uitlegging ervan irrelevant voor de beslechting van een geding dat deze ondernemer aanhangig heeft gemaakt teneinde de toepassing van die bepalingen in de onderhavige aanbestedingsprocedure te betwisten. Bijgevolg is in het kader van een dergelijk geding een verzoek om een prejudiciële beslissing waarmee de verwijzende rechter een uitlegging in die zin tracht te verkrijgen, niet-ontvankelijk.

47 Wanneer – zoals in casu – het geding echter betrekking heeft op de vraag op welke wijze een ondernemer uit een derde land dat geen internationale overeenkomst met de Unie heeft gesloten ter waarborging van wederzijdse en gelijke toegang tot overheidsopdrachten kan worden uitgesloten van een aanbestedingsprocedure voor een overheidsopdracht in de Unie, kan de

indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing met betrekking tot de uitlegging van Unierechtelijke bepalingen of beginselen die volgens de verwijzende rechter op deze kwestie van toepassing zijn, wel relevant zijn voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding.

48 Hieruit volgt dat de in de onderhavige zaak gestelde vragen ontvankelijk zijn.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

49 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen, alsmede artikel 18, lid 1, van richtlijn 2014/24 junctis artikel 2, lid 1, punt 13, en artikel 49 van deze richtlijn aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een ondernemer uit een derde land dat geen internationale overeenkomst – als bedoeld in artikel 25 van die richtlijn – met de Unie heeft gesloten, van een in een lidstaat georganiseerde aanbestedingsprocedure voor een overheidsopdracht wordt uitgesloten op grond van een nationale wettelijke regeling die in werking is getreden na de bekendmaking van de aankondiging van de opdracht maar vóór de indiening van de inschrijving door die ondernemer.

Opmerkingen vooraf

50 Vooraf zij opgemerkt dat deze procedure, gelet op het voorwerp van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanbestedingsprocedure – namelijk de aankoop van treinstellen voor spoorvervoer alsmede onderhouds- en reparatiediensten –, mogelijk niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2014/24 valt, waarnaar wordt verwezen in het verzoek om een prejudiciële beslissing, maar binnen die van richtlijn 2014/25.

51 De werkingssfeer van richtlijn 2014/24 strekt zich volgens artikel 7 ervan immers niet uit tot overheidsopdrachten in de vervoersdienstensector, zoals deze wordt gedefinieerd in artikel 11 van richtlijn 2014/25 (arrest van 1 augustus 2022, Roma Multiservizi en Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, punt 64).

52 Volgens artikel 11 van richtlijn 2014/25, met als opschrift „Vervoersdiensten”, eerste alinea, is deze richtlijn van toepassing op activiteiten die het ter beschikking stellen of exploiteren van netten bestemd voor openbare dienstverlening op het gebied van onder meer vervoer per trein beogen. De tweede alinea van dat artikel bepaalt dat een net wordt geacht te bestaan wanneer de vervoersdienst wordt verleend onder door een bevoegde instantie van een lidstaat gestelde exploitatievoorwaarden, zoals de te volgen routes, de beschikbaar te stellen capaciteit of de frequentie van de dienst.

53 Derhalve staat het aan de verwijzende rechter om te bepalen of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde openbare aanbestedingsprocedure op grond van artikel 11 van richtlijn 2014/25 binnen de werkingssfeer van die richtlijn valt, in welk geval deze procedure overeenkomstig artikel 7 van richtlijn 2014/24 niet binnen de werkingssfeer van laatstgenoemde richtlijn valt.

54 Evenwel is artikel 25 van richtlijn 2014/24 in vergelijkbare bewoordingen als artikel 43 van richtlijn 2014/25 opgesteld.

55 Het feit dat deze procedure mogelijk niet onder richtlijn 2014/24, maar onder richtlijn 2014/25 valt, doet dus niet af aan het onderzoek van de gestelde vragen. Dit onderzoek, dat zal worden uitgevoerd in het licht van artikel 25 van richtlijn 2014/24, moet namelijk worden geacht ook te worden verricht in het licht van artikel 43 van richtlijn 2014/25, voor het geval de verwijzende rechter oordeelt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde openbare aanbestedingsprocedure onder laatstgenoemde richtlijn valt.

Ten gronde

56 De Unie is ten aanzien van bepaalde derde landen gebonden door internationale overeenkomsten, onder meer de GPA-overeenkomst, die de toegang van ondernemers uit de Unie tot de overheidsopdrachten in die derde landen en de toegang van ondernemers uit die derde landen tot de overheidsopdrachten in de Unie op basis van wederkerigheid en gelijkheid waarborgen. Artikel 25 van richtlijn 2014/24 weerspiegelt die internationale verbintenissen van de Unie door te bepalen dat de aanbestedende instanties van de lidstaten, voor zover de GPA-overeenkomst of andere voor de Unie bindende internationale overeenkomsten van toepassing zijn, ondernemers uit derde landen die partij zijn bij een dergelijke overeenkomst geen minder gunstige behandeling mogen geven dan ondernemers uit de Unie (zie in die zin arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punten 41 en 42).

57 Andere derde landen, waaronder de Volksrepubliek China, hebben tot op heden geen dergelijke internationale overeenkomst gesloten met de Unie.

58 Het bij artikel 27, lid 1, van richtlijn 2014/24 aan „elke belangstellende ondernemer” verleende recht om een inschrijving in te dienen naar aanleiding van een oproep tot mededinging in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure in de Unie, strekt zich niet uit tot ondernemers uit derde landen die geen dergelijke internationale overeenkomst met de Unie hebben gesloten. Wordt die bepaling anders uitgelegd en wordt aan de personele werkingssfeer van die richtlijn aldus een onbeperkte draagwijdte toegekend, dan zou – zoals de advocaat-generaal in de punten 65 tot en met 73 van zijn conclusie heeft opgemerkt – ondernemers uit die derde landen een gelijke toegang tot de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten in de Unie worden gewaarborgd. Dit zou tot gevolg hebben dat aan hun – in strijd met artikel 25 van die richtlijn, dat dit recht beperkt tot ondernemers uit derde landen die met de Unie een internationale overeenkomst als bedoeld in dat artikel hebben gesloten – een recht op een niet minder gunstige behandeling wordt toegekend (zie in die zin arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punten 46 en 47).

59 Hieruit volgt dat richtlijn 2014/24 aldus moet worden uitgelegd dat de toegang van ondernemers uit de in punt 57 van dit arrest bedoelde derde landen tot procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten in de Unie niet is gewaarborgd. Dit impliceert dat die ondernemers ofwel van die procedures kunnen worden uitgesloten, ofwel tot die procedures kunnen worden toegelaten zonder dat zij zich op die richtlijn kunnen beroepen en een gelijke behandeling kunnen eisen van hun inschrijvingen ten opzichte van die van inschrijvers uit de lidstaten en die van inschrijvers uit derde landen als bedoeld in artikel 25 van die richtlijn (zie in die zin arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punten 45 en 47).

60 Elke handeling van algemene strekking die specifiek tot doel heeft om te bepalen op welke wijze ondernemers uit een derde land worden uitgesloten van of toegelaten tot openbare aanbestedingsprocedures, valt krachtens artikel 3, lid 1, onder e), VWEU onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Dit is het geval voor handelingen die, bij gebreke van een tussen de Unie en een derde land gesloten overeenkomst, eenzijdig bepalen of en, in voorkomend geval, op welke wijze ondernemers uit dat derde land kunnen deelnemen aan procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten in de Unie. Net als dergelijke overeenkomsten hebben deze eenzijdige handelingen immers een rechtstreeks en onmiddellijk effect op de handel in goederen en diensten tussen dat derde land en de Unie (zie in die zin arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punt 57).

61 Bijgevolg is alleen de Unie bevoegd om een handeling van algemene strekking vast te stellen betreffende de toegang binnen de Unie tot procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor ondernemers uit een derde land dat geen internationale overeenkomst heeft gesloten die een gelijke en wederzijdse toegang tot overheidsopdrachten waarborgt, en dat kan doen door een regeling in te voeren die voor die ondernemers voorziet in een gewaarborgde toegang tot die procedures, hen uitsluit of voorziet in een aanpassing van de score die voortvloeit uit de vergelijking van hun inschrijvingen met die van andere ondernemers (arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punt 61).

62 Krachtens artikel 2, lid 1, VWEU kan op de gebieden waarop de Unie exclusief bevoegd is, alleen de Unie wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen; de lidstaten kunnen zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie. De Unie heeft de lidstaten evenwel niet gemachtigd om wetgevend op te treden of juridisch bindende handelingen vast te stellen betreffende de toegang tot procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor ondernemers uit een derde land dat geen internationale overeenkomst met de Unie heeft gesloten. De Unie heeft tot op heden evenmin dergelijke handelingen vastgesteld die de lidstaten zouden kunnen uitvoeren (arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punt 62).

63 Bij gebreke van handelingen van de Unie is het aan de aanbestedende dienst om te beoordelen of ondernemers uit een derde land dat geen internationale overeenkomst met de Unie heeft gesloten die een gelijke en wederzijdse toegang tot overheidsopdrachten waarborgt, moeten worden toegelaten tot een openbare aanbestedingsprocedure en, indien hij tot een dergelijke toelating besluit, of moet worden voorzien in een aanpassing van de score die voortvloeit uit de vergelijking tussen de inschrijvingen van die ondernemers en die van andere ondernemers (arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punt 63).

64 In casu bestond er geen Unierechtelijke bepaling die de verplichting oplegde om ondernemers uit een derde land dat geen internationale overeenkomst met de Unie heeft gesloten die een gelijke en wederzijdse toegang tot overheidsopdrachten waarborgt, toe te laten of uit te sluiten van deelname aan openbare aanbestedingsprocedures. In het licht van de in de punten 60 tot en met 62 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte bepalingen, volgens welke het de lidstaten verboden is om – bij gebreke van toestemming door de Unie of een handeling van de Unie die ten uitvoer kan worden gelegd – wetgevend op te treden op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek, aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale wetgeving die de aanbestedende dienst verplicht om deze ondernemers uit te sluiten,

niet kon worden toegepast. Het stond aan de aanbestedende dienst om te besluiten of – in de in het vorige punt omschreven omstandigheden – het consortium moest worden toegelaten of uitgesloten.

65 In de gegeven omstandigheden is het irrelevant dat deze nationale wettelijke regeling in werking is getreden na de bekendmaking van de aankondiging van de opdracht, maar vóór de indiening van de inschrijving door de Chinese ondernemer.

66 Het is overigens van belang om te benadrukken dat, aangezien ondernemers uit derde landen die geen internationale overeenkomst met de Unie hebben gesloten die een gelijke en wederzijdse toegang tot overheidsopdrachten waarborgt, geen recht hebben op een niet minder gunstige behandeling krachtens artikel 25 van richtlijn 2014/24, het de aanbestedende dienst vrijstaat om in de aanbestedingsstukken een behandelingsregeling op te nemen waarmee wordt beoogd om het objectieve verschil te weerspiegelen tussen enerzijds de rechtspositie van die ondernemers en anderzijds de rechtspositie van ondernemers uit de Unie en derde landen die wel een dergelijke overeenkomst met de Unie hebben gesloten in de zin van dat artikel 25. Ofschoon het denkbaar is dat deze wijzen van behandeling moeten voldoen aan bepaalde beginselen en vereisten, zoals rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen, kan een beroep waarmee wordt betoogd dat de aanbestedende dienst inbreuk heeft gemaakt op die beginselen, slechts worden onderzocht in het licht van het nationale recht en niet in het licht van het Unierecht (zie in die zin arrest van 22 oktober 2024, Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, punten 64 en 66).

67 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat artikel 3, lid 1, onder e), VWEU – dat aan de Unie een exclusieve bevoegdheid toekent op het gebied van gemeenschappelijke handelspolitiek – juncto artikel 2, lid 1, VWEU, aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een aanbestedende dienst van een lidstaat, bij gebreke van een handeling van de Unie waarbij de toegang tot procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor ondernemers uit een derde land dat geen internationale overeenkomst – als bedoeld in artikel 25 van richtlijn 2014/24 – met de Unie heeft gesloten, een ondernemer van een dergelijk derde land uitsluit op grond van een wetgevingshandeling die door die lidstaat is vastgesteld zonder daarvoor toestemming van de Unie te hebben gekregen, waarbij het irrelevant is dat die wetgevingshandeling in werking is getreden na de bekendmaking van de aankondiging van de opdracht.

Kosten

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

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 3, lid 1, onder e), VWEU – dat aan de Unie een exclusieve bevoegdheid toekent op het gebied van gemeenschappelijke handelspolitiek – juncto artikel 2, lid 1, VWEU

moet aldus worden uitgelegd dat

het zich ertegen verzet dat een aanbestedende dienst van een lidstaat, bij gebreke van een handeling van de Unie waarbij de toegang tot procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor ondernemers uit een derde land dat geen internationale overeenkomst – als bedoeld in artikel 25 van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG – met de Unie heeft gesloten, een ondernemer van een dergelijk derde land uitsluit op grond van een wetgevingshandeling die door die lidstaat is vastgesteld zonder daarvoor toestemming van de Unie te hebben gekregen, waarbij het irrelevant is dat die wetgevingshandeling in werking is getreden na de bekendmaking van de aankondiging van de opdracht.

ondertekeningen