

Zaak C-367/19

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

8 mei 2019

Verwijzende rechter:

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (Slovenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

30 april 2019

Verzoekende partij:

Ministrstvo za notranje zadeve

Verwerende partij:

Tax-Fin-Lex d. o. o.

Inschrijver waaraan de opdracht is gegund:

LEXPERA, d. o. o.

Republiek Slovenië

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil

[OMISSIS]

VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING

Hoedanigheid van de verwijzende instantie

- (1) In de Republiek Slovenië is de Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil¹ (nationale commissie voor de toetsing van aanbestedingsprocedures voor de gunning van overheidsopdrachten; hierna: „Državna revizijska komisija”), als instantie die de onderhavige verwijzingsbeslissing heeft opgesteld, een bijzonder nationaal orgaan in de zin van de Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (wet inzake de

¹ [OMISSIS]

bescherming van procedures voor de gunning van overheidsopdrachten [OMISSIS]²; hierna: „ZPVPJN”), dat onafhankelijk en autonoom is, dat ten gronde beslist over de rechtmatigheid van de gunning van overheidsopdrachten in alle fasen van de aanbestedingsprocedure (artikel 60, lid 1, ZPVPJN).

- (2) Volgens artikel 2 van de ZPVPJN wordt de rechtsbescherming tegen schendingen die zijn begaan in het kader van de procedures voor de gunning van overheidsopdrachten, in de Republiek Slovenië verzekerd middels:
- de fase van het vooronderzoek voor de aanbestedende dienst,
 - de herzieningsprocedure voor de Državna revizijska komisija en
 - de gerechtelijke procedure, die in eerste aanleg wordt gevoerd voor de Okrožno sodišče [arrondissementsrechtbank], waaraan de wet inzake de rechterlijke macht de exclusieve bevoegdheid toekent.

De rechtsbescherming voor de Okrožno sodišče is beperkt tot de vaststelling van de contractuele en niet-contractuele aansprakelijkheid voor de berokkende schade en tot de nietigverklaring van de overeenkomsten³, en ziet daarentegen niet op de rechtmatigheidstoetsing van de beslissingen van de Državna revizijska komisija, die definitief zijn⁴.

- (3) Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het arrest van 8 juni 2017, Medisanus (C-296/15, EU:C:2017:431) reeds erkend dat de Državni revizijski komisiji de hoedanigheid heeft van „nationale rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.
- (4) De omstandigheden die rechtvaardigen dat wordt erkend dat de Državni revizijski komisiji de hoedanigheid heeft van „nationale rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU, zijn sinds bovengenoemd arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie niet gewijzigd. Los van hetgeen hierboven is uiteengezet, heeft de Državna revizijska komisija niettemin in bijlage 1 bij de onderhavige verwijzingsbeslissing meer in detail de omstandigheden uiteengezet die rechtvaardigen dat wordt erkend dat zij de hoedanigheid heeft van „nationale rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.

Partijen in het hoofdgeding

- (5) De Državna revizijska komisija, samengesteld als volgt [OMISSIS], is aangezocht in een geding dat is gerezen tussen de Ministrstvo za notranje zadeve [ministerie van binnenlandse zaken], [OMISSIS] Ljubljana, Slovenië (hierna: „aangebestedende

² [OMISSIS]

³ [OMISSIS]

⁴ [OMISSIS]

dienst”) en de onderneming TAKS-FIN-LEX, d. o. o., [OMISSIS] Ljubljana, Slovenië (hierna: „om herziening verzoekende onderneming”) over het verloop van de procedure voor de gunning van de overheidsopdracht met de aanduiding „Openbare aanbesteding voor de gunning van de opdracht inzake diensten voor toegang tot het systeem van juridische informatie”, met betrekking tot perceel 1, met de aanduiding „Toegang tot het systeem van juridische informatie”. Aangezien de handelwijze van de aanbestedende dienst waarover beide partijen strijden ook van invloed is op de situatie van de onderneming LEXPERA, d. o. o., [OMISSIS] Ljubljana, Slovenië (hierna: „winnende inschrijver”), waaraan de aanbestedende dienst de uitvoering van de betrokken overheidsopdracht heeft gegund, en aangezien de winnende inschrijver dezelfde rechten en verplichtingen heeft als een partij⁵, moet ook deze inschrijver als partij in het hoofdgeding worden aangemerkt.

Voorwerp van het hoofdgeding en relevante feiten

- (6) Op 7 juni 2018 heeft de aanbestedende dienst, die een orgaan van de Republiek Slovenië is, een besluit vastgesteld over de opening van de aanbestedingsprocedure voor de gunning van de overheidsopdracht inzake de toegang tot het systeem van juridische informatie voor een periode van 24 maanden.
- (7) De geraamde waarde van de betrokken overheidsopdracht, zoals bepaald door de aanbestedende dienst, bedraagt 39 959,01 EUR, welk bedrag beneden de drempel van artikel 4 van richtlijn 2014/24⁶ ligt.
- (8) De aanbestedende dienst gunt de betrokken overheidsopdracht – de uit twee percelen bestaat – op basis van een procedure voor de gunning van opdrachten met een geringe waarde. Die procedure is op nationaal niveau geregeld in een regeling voor de gunning van overheidsopdrachten⁷, waarvan aanbestedende diensten gebruik kunnen maken voor de gunning van overheidsopdrachten voor diensten waarvan de waarde beneden de in artikel 4 van richtlijn 2014/24 vastgelegde drempel blijft.
- (9) Alleen de om herziening verzoekende onderneming en de winnende inschrijver hebben tijdig een offerte ingediend voor perceel 1. Na onderhandelingen heeft de om herziening verzoekende onderneming een offerte van 0,00 EUR gedaan voor de verwezenlijking van de toegang tot het systeem voor juridische informatie (voor een periode van 24 maanden).

⁵ [OMISSIS]

⁶ 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).

⁷ [OMISSIS]

- (10) Bij besluit van 11 januari 2019 tot gunning van de overheidsopdracht is de om herziening verzoekende onderneming ervan in kennis gesteld dat haar offerte voor perceel 1 was afgewezen (voor zover zij als totaalbedrag 0,00 EUR had geboden, hetgeen volgens de aanbestedende dienst in strijd was met de voor de gunning van overheidsopdrachten geldende normen) en dat de aanbestedende dienst de opdracht voor perceel 1 aan de winnende inschrijver had gegund.
- (11) Tegen dat besluit heeft de huidige verzoekende onderneming op 17 januari 2019 beroep tot herziening ingesteld, ten aanzien waarvan de winnende inschrijver geen standpunt heeft ingenomen. In de aan de herziening voorafgaande procedure heeft de aanbestedende dienst zich uitgesproken over het verzoek tot herziening en dat verzoek bij besluit van 5 februari 2019 afgewezen. Op 11 februari 2019 heeft de aanbestedende dienst het geschil voorgelegd aan de Državni revizijski komisiji, waarmee de procedure tot herziening bij die commissie een aanvang heeft genomen.
- (12) Partijen zijn het oneens over de gegrondheid van het besluit van de aanbestedende dienst tot afwijzing van de door de om herziening verzoekende onderneming ingediende offerte. De enige grond die de aanbestedende dienst tot staving van het besluit tot afwijzing van de offerte van de om herziening verzoekende onderneming heeft aangevoerd, is het feit dat de totale offerte van die onderneming 0,00 EUR bedroeg.
- (13) Als juridisch relevante omstandigheid moet worden beklemtoond dat de aanbestedende dienst aan de om herziening verzoekende onderneming niet verwijt dat haar offerte abnormaal laag is (de aanbestedende dienst heeft weliswaar eerst onderzocht of de offerte abnormaal laag was, maar heeft de offerte van de om herziening verzoekende onderneming niet afgewezen op grond van het feit dat zij de geboden prijs met haar toelichtingen niet had verklaard). De aanbestedende dienst verwijt de om herziening verzoekende onderneming evenmin dat de offerte niet in overeenstemming was met de op het gebied van het milieu-, arbeids- en sociaal recht geldende verplichtingen. Ook betoogt de aanbestedende dienst niet dat de offerte van de om herziening verzoekende onderneming mogelijksterwijs in strijd is met de vereisten, voorwaarden en criteria die zijn vastgesteld in de aankondiging van de opdracht en in het bestek betreffende de gunning van de overheidsopdracht, noch dat er ten aanzien van die onderneming uitsluitingsgronden zouden bestaan of dat die onderneming niet zou hebben voldaan aan de door de aanbestedende dienst gestelde voorwaarden voor deelneming.
- (14) De om herziening verzoekende onderneming betoogt dat de indiening van een offerte van 0,00 EUR niet ontoelaatbaar is. De voorschriften inzake de gunning van overheidsopdrachten zijn weliswaar van toepassing op het sluiten van overeenkomsten onder bezwarende titel, maar dat betekent niet dat de aanbestedende dienst een offerte kan afwijzen die is ingediend door een subject dat heeft aangeboden om de dienst zonder tegenprestatie te verrichten. De inschrijver heeft het recht om de prijs van zijn offerte vrij te bepalen en heeft dus

ook het recht om in het kader van een procedure voor de gunning van een overheidsopdracht diensten gratis aan te bieden. Daarnaast zou de om herziening verzoekende onderneming, indien de opdracht aan haar was gegund en indien zij de toegang tot het systeem van juridische informatie tot stand zou hebben gebracht zonder een tegenprestatie te ontvangen, een voordeel hebben behaald in die zin dat zij een nieuwe markt zou hebben verkregen of nieuwe gebruikers, welk voordeel weliswaar niet in geld kan worden uitgedrukt maar kan worden omschreven als tegenprestatie voor de uitvoering van de betrokken opdracht.

- (15) De aanbestedende dienst betoogt dat de offerte met een waarde van 0,00 EUR indruist tegen het begrip overheidsopdracht. De overheidsopdracht is een verhouding onder bezwarende titel tussen een aanbestedende dienst en een marktdeelnemer. De offerte van 0,00 EUR is van invloed op de bezwarende titel van de (toekomstige) overeenkomst, aangezien wegens het verrichten van de dienst zonder tegenprestatie te ontvangen, een handeling om niet tot stand wordt gebracht en niet een handeling onder bezwarende titel. Dienstverrichting zonder tegenprestatie vormt geen overheidsopdracht voor diensten. Het verwerven van een nieuwe markt vormt geen tegenprestatie voor de uitvoering van de betrokken opdracht, aangezien dat voor elke (willekeurige) marktdeelnemer een bijkomend voordeel is dat echter niet in geld kan worden uitgedrukt en waarvoor evenmin een rekening kan worden opgesteld voor de aanbestedende dienst.

Aangevoerde bepalingen

Unierecht

- (16) Artikel 1 van richtlijn 2014/24 luidt als volgt:

1. Bij deze richtlijn worden regels vastgesteld betreffende procedures voor aanbesteding door aanbestedende diensten met betrekking tot overheidsopdrachten en prijsvragen waarvan de geraamde waarde niet minder bedraagt dan de in artikel 4 vastgestelde drempels.

2. Aanbesteding in de zin van deze richtlijn is de aankoop door middel van een overheidsopdracht van werken, leveringen of diensten door één of meer aanbestedende diensten van door deze aanbestedende diensten gekozen ondernemers, ongeacht of de werken, leveringen of diensten een openbare bestemming hebben of niet.

- (17) Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2014/24 bepaalt:

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

5. „overheidsopdrachten”: schriftelijke overeenkomsten onder bezwarende titel die tussen één of meer ondernemers en één of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten”.

(18) In artikel 4 van richtlijn 2014/24 is bepaald:

„Deze richtlijn is van toepassing op opdrachten waarvan de geraamde waarde exclusief belasting over de toegevoegde waarde (btw) gelijk is aan of groter dan de volgende drempelbedragen:

[...]

(b) 144 000 EUR voor overheidsopdrachten voor leveringen en voor diensten gegund door aanbestedende diensten die centrale overheidsinstanties zijn [...]

[...]”.

Sloveens recht

(19) Artikel 2, lid 1, van de Zakona o javnem naročanju (wet inzake de aanbesteding van overheidsopdrachten [OMISSIS]; hierna: „ZJN-3”), dat in de onderhavige zaak van toepassing is, luidt als volgt:

„Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1. ‚overheidsopdracht’: schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen één of meer ondernemers en één of meer aanbestedende diensten zijn gesloten en betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten;

[...]”.

Motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Toepassing van het Unierecht

(20) De geraamde waarde van de betrokken overheidsopdracht blijft beneden de in artikel 4 van richtlijn 2014/24 vastgestelde drempel.

(21) Het Hof heeft zich reeds meermaals bevoegd verklaard om uitspraak te doen op verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende bepalingen van een Uniehandeling in omstandigheden waarin die handeling niet van toepassing was op de betrokken feitelijke situatie in het hoofdgeding, maar die bepalingen krachtens het nationale recht van toepassing waren aangezien daarin werd verwezen naar de inhoud van die bepalingen teneinde te bepalen welke voorschriften in zuiver interne situaties moeten worden toegepast (zie bijvoorbeeld arresten van 13 maart 2019, E., C-635/17, ECLI:EU:C:2019:192; 17 mei 2017, ERGO Poist’ovňa, C-48/16, ECLI:EU:C:2017:377, en 28 oktober 2010, Volvo Car Germany, C-203/09, ECLI:EU:C:2010:647).

(22) Uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat wanneer een nationale wettelijke regeling zich voor haar oplossingen voor zuiver interne situaties conformeert aan de in het Unierecht gekozen oplossingen, teneinde met name discriminatie ten

nadele van nationale onderdanen of mogelijke verstoring van de mededinging te voorkomen, of in vergelijkbare situaties één enkele procedure te verzekeren, er een zeker belang van de Europese Unie is om de overgenomen bepalingen of begrippen van Unierecht op eenvormige wijze uit te leggen ter vermindering van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst, ongeacht de omstandigheden waaronder zij toepassing moeten vinden (zie bijvoorbeeld arrest van 3 december 2015, Quenon K., C-338/14, EU:C:2015:795, punt 17 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- (23) Een dergelijke situatie doet zich ook voor in het onderhavige geval. Hoewel richtlijn 2014/24 de betrokken situatie niet rechtstreeks regelt, moet worden vastgesteld dat de Sloveense wetgever, bij de omzetting van de bepalingen van genoemde richtlijn in het nationale recht, heeft besloten het begrip „overheidsopdracht” op identieke wijze te regelen voor overheidsopdrachten die de in die richtlijn vastgelegde drempel overschrijden en voor overheidsopdrachten met een waarde die onder die drempel blijft.
- (24) De ZJN-3, waarbij richtlijn 2014/24 in Sloveens recht is omgezet, is van toepassing zowel op overheidsopdrachten die de in artikel 4 van die richtlijn vastgelegde drempel bereiken als op opdrachten die deze drempel niet bereiken.
- (25) In de ZJN-3 is de definitie van het begrip „overheidsopdracht” identiek aan die welke is opgenomen in richtlijn 2014/24. Deze definitie is gelijk zowel voor overheidsopdrachten die boven de in artikel 4 van genoemde richtlijn vastgelegde drempel liggen als voor die welke onder die drempel blijven. Bijgevolg is het bepaalde in artikel 2, lid 1, punt 5, van richtlijn 2014/24, waarin het begrip „overheidsopdracht” is omschreven, krachtens het Sloveense recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk ook van toepassing op situaties waarop genoemde richtlijn niet van toepassing is.
- (26) Hoewel de ZJN-3 voor overheidsopdrachten die de in artikel 4 van richtlijn 2014/24 vastgelegde drempel niet bereiken, toestaat een procedure voor de gunning van overheidsopdrachten te volgen die volledig op nationaal niveau is geregeld (en die niet is voorzien in die richtlijn – daar het gaat om aanbestedingsprocedures voor opdrachten met een geringe waarde), maakt genoemde ZJN-3 met betrekking tot het begrip „overheidsopdracht” geen enkel onderscheid tussen opdrachten die boven respectievelijk onder de in artikel 4 van richtlijn 2014/24 vastgelegde drempel liggen.
- (27) Om gelijke behandeling te waarborgen moet het van het Unierecht afgeleide begrip „overheidsopdracht” op identieke wijze worden uitgelegd zowel in situaties waarnaar wordt verwezen in richtlijn 2014/24 (in procedures voor opdrachten met een waarde boven de drempel), als in situaties waarin die richtlijn geen toepassing vindt (in procedures voor opdrachten met een waarde beneden de drempel). Dat betekent dat in een situatie als de onderhavige, waarin de waarde van de betrokken overheidsopdracht beneden de drempel van artikel 4 van richtlijn 2014/24 blijft,

het begrip „overheidsopdracht” moet worden uitgelegd met inachtneming van de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

- (28) De Državna revizijska komisija heeft twijfels over de uitlegging en de toepassing van artikel 2, lid 1, punt 5, van richtlijn 2014/24, waarin het begrip „overheidsopdracht” is omschreven.
- (29) Dat het gaat om de contractverhouding onder bezwarende titel tussen de aanbestedende dienst en de marktdeelnemer is een van de wezenlijke elementen waardoor de overheidsopdracht zich onderscheidt. De contractverhouding is zonder twijfel onder bezwarende titel wanneer beide partijen bij de overeenkomst tegelijkertijd schuldeiser en schuldenaar jegens elkaar zijn. De aannemer levert de aanbestedende dienst een goed of verricht voor hem een dienst en ontvangt van laatstgenoemde een tegenprestatie voor de levering van het goed of voor de dienstverrichting.
- (30) De Državna revizijska komisija vraagt zich echter af of er sprake is van een „overeenkomst onder bezwarende titel” in de zin van artikel 2, lid 1, punt 5, van richtlijn 2014/24 in het geval waarin de aanbestedende dienst geen enkele tegenprestatie hoeft te leveren, maar de marktdeelnemer, ingeval de overeenkomst inzake de opdracht wordt gesloten, toegang zal krijgen tot een nieuwe markt of tot nieuwe gebruikers. De omstandigheid dat de aanbestedende dienst de dienst voor de prijs van 0,00 EUR zal ontvangen of geen tegenprestatie hoeft te leveren voor de dienstverlening, zou de slotsom kunnen rechtvaardigen dat er in het geval van een offerte van 0,00 EUR geen sprake is van een contractverhouding onder bezwarende titel in de zin van artikel 2, lid 1, punt 5, van richtlijn 2014/24. Ook indien de aanbestedende dienst geen enkele tegenprestatie voor de uitvoering van de dienst hoeft te betalen, kan echter het feit op zich dat een opdracht wordt verkregen voor de marktdeelnemer een (economische) waarde vertegenwoordigen, die niet in geld kan worden uitgedrukt op het tijdstip waarop de opdracht wordt gegund of waarop de overeenkomst wordt gesloten. Middels de uitvoering van de overeenkomst verwerft de marktdeelnemer immers een nieuwe markt en wint hij bijgevolg referenties, hetgeen voor hem een toekomstig economisch voordeel kan vormen.
- (31) Indien de stelling dat de toegang tot de markt of de verwerving van een nieuwe markt of van referenties een bezwarende titel in de zin van artikel 2, lid 1, punt 5, van richtlijn 2014/24 kunnen opleveren, echter niet kan worden gedeeld, heeft de Državna revizijska komisija twijfels over de toepassing van die bepaling van de richtlijn. In die context vraagt zij zich af of genoemde bepaling een autonome rechtsgrondslag voor afwijzing van de offerte vormt.
- (32) De Državna revizijska komisija vraagt zich af of de aanbestedende dienst, na de procedure voor de gunning van de overheidsopdracht te hebben ingeleid, de offerte van de inschrijver kan afwijzen wanneer in de loop van die procedure

blijkt dat voor het ontvangen van de dienstverlening geen enkele tegenprestatie zal hoeven te worden geleverd, aangezien de inschrijver, om de opdracht te verkrijgen, een prijs van 0,00 EUR heeft geboden.

- (33) Enerzijds zal er, indien de offerte met een prijs van 0,00 EUR wordt aanvaard, tussen de aanbestedende dienst en de inschrijver geen contractverhouding onder bezwarende titel ontstaan, maar een overeenkomst om niet, aangezien de aanbestedende dienst in een dergelijk geval geen tegenprestatie hoeft te leveren voor de ontvangen dienst. Daar het om een overeenkomst om niet gaat, kan de gesloten overeenkomst niet worden aangemerkt als overeenkomst voor de uitvoering van een overheidsopdracht. Dat zou betekenen dat de aanbestedende dienst een procedure voor de gunning van een overheidsopdracht heeft ingeleid waarvan het eindresultaat niet de verkrijging van een overheidsopdracht voor diensten zou zijn of het sluiten van een overeenkomst voor de uitvoering van een overheidsopdracht, maar bijvoorbeeld een schenkingsovereenkomst.
- (34) Anderzijds regelt artikel 2, lid 1, punt 5, van richtlijn 2014/24, waarin het begrip „overheidsopdracht” is gedefinieerd, niet de wijze waarop in het kader van de procedure voor de gunning van overheidsopdrachten moet worden gehandeld, maar stelt die bepaling vast in welke gevallen die richtlijn van toepassing is. De definitie van het begrip „overheidsopdracht” kan relevant zijn vóór het sluiten van de overeenkomst of daarna. Vóór het sluiten van de overeenkomst vormt het begrip „overheidsopdracht” een richtsnoer op basis waarvan de bepalingen van richtlijn 2014/24 moeten worden nageleefd indien de aanbestedende dienst voornemens is goederen of diensten te ontvangen op basis van een overeenkomst onder bezwarende titel. Omgekeerd is de aanbestedende dienst, indien hij voornemens is goederen of diensten te ontvangen op basis van een overeenkomst om niet, niet verplicht te handelen in overeenstemming met de bepalingen van richtlijn 2014/24. Na het sluiten van de overeenkomst is het begrip „overheidsopdracht” daarentegen relevant om te beoordelen of een specifieke overeenkomst is gesloten met inachtneming van de regels inzake de procedure voor de gunning van overheidsopdrachten.
- (35) De opening van de procedure voor de gunning van een overheidsopdracht geeft blijk van het oordeel van de aanbestedende dienst dat het, om het doel van die opdracht te bereiken, noodzakelijk is dat hij een tegenprestatie levert. Of deze beoordeling van de aanbestedende dienst juist of onjuist is, kan alleen blijken uit de offertes die de inschrijvers indienen gelet op de situatie op de relevante markt. De latere handelwijze van de inschrijvers en de inhoud van hun offertes kunnen niet van invloed zijn op die (voorafgaande) beoordeling van de aanbestedende dienst. Na het inleiden van de procedure voor de gunning van een overheidsopdracht en na de ontvangst van de offerte, is de aanbestedende dienst verplicht om de ontvangen offertes in aanmerking te nemen en om deze uitsluitend op basis van de vooraf vastgelegde vereisten te onderzoeken en te evalueren. Daarnaast voeren de aanbestedende lichamen de procedures voor de gunning van de overheidsopdrachten niet met het doel een overeenkomst onder bezwarende titel te sluiten maar met het doel (benodigde) goederen of diensten te

verkrijgen. Ook in de onderhavige feitelijke situatie zou de aanbestedende dienst, indien hij de offerte met de prijs van 0,00 EUR zou aanvaarden, het doel van de opdracht bereiken, overeenkomstig zijn vereisten.

Conclusies en inhoud van het verzoek om een prejudiciële beslissing

(36) Daar de Državna revizijska komisija van mening is dat de gerezen twijfels betrekking hebben op de uitlegging en de toepassing van het Unierecht, verzoekt zij het Hof van Justitie overeenkomstig artikel 267, derde alinea, VWEU om een prejudiciële beslissing over de volgende twee vragen, met de precisering dat het antwoord op de tweede vraag alleen noodzakelijk is ingeval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

1. Is er sprake van een „overeenkomst onder bezwarende titel”, als bestanddeel van een overheidsopdracht in de zin van artikel 2, lid 1, punt 5, van richtlijn 2014/24, in het geval waarin de aanbestedende dienst geen enkele tegenprestatie hoeft te leveren maar de marktdeelnemer middels de uitvoering van de opdracht toegang tot een nieuwe markt en referenties verwerft?

2. Kan of moet artikel 2, lid 1, punt 5, van richtlijn 2014/24 aldus worden uitgelegd dat dit een rechtsgrondslag vormt voor afwijzing van een offerte met een prijs van 0,00 EUR?

[OMISSIS]