

**Asia C-295/20**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

2.7.2020

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Liettua)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

2.7.2020

**Valittaja:**

”Sanresa” UAB

**Vastapuoli:**

Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos

---

**Pääasian kohde**

Pääasiassa on kyse sellaisten aineellisten säännösten tulkinnasta, jotka koskevat palvelun suorittajien oikeudelle harjoittaa toimintaa asetettujen vaatimusten luokittelua ja niiden noudattamisen arviointia.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (jäljempänä direktiivi 2014/24) ja jätteen siirrosta 14.6.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1013/2006 (jäljempänä asetus N:o 1013/2006) tulkinta ja soveltaminen; Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohta ja kolmas kohta

## Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko direktiivin 2014/24 18 artiklan 2 kohtaa, 56 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohtaa ja toista alakohtaa, 58 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa ja 58 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa sekä asetuksen N:o 1013/2006 3–6 artiklaa ja muita säännöksiä (yhdessä tai erikseen mutta rajoittumatta siihen) tulkittava siten, että talouden toimijalle annettu hyväksyntä, joka on tarpeen jätteiden siirtämiseksi Euroopan unionin jäsenvaltiosta toiseen, on luokiteltava palvelusopimuksen täyttämistä koskeväksi vaatimukseksi eikä toiminnan harjoittamista koskevalle oikeudelle asetetuksi vaatimukseksi?
2. Jos edellä mainittua jätteiden siirtoa koskevaa hyväksyntää on pidettävä palvelusuorittajan valintaperusteena (kelpoisuus harjoittaa ammattitoimintaa), onko direktiivin 2014/24 18 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa, 58 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa ja 58 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa vahvistettuja avoimuuden ja terveen kilpailun periaatteita, SEUT 26 artiklan 2 kohdassa taattua henkilöiden, tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta sekä asetuksen N:o 1013/2006 7–9 artiklaa (yhdessä tai erikseen mutta rajoittumatta siihen) tulkittava ja sovellettava siten, että jätehuoltopalveluja koskevan julkisen hankinnan ehdoilla, jotka koskevat etenkin tarjousten jättämislle asetetun määräajan päättymisajankohtaa, on luotava kansallisille tai ulkomaille palvelusuorittajille, jotka pyrkivät kuljettamaan jätteitä Euroopan unionin jäsenvaltioiden rajojen yli, edellytykset, jotka mahdollistavat rajoittamattoman osallistumisen tällaisiin julkisiin hankintoihin, ja että suorittajien on muun muassa sallittava esittää edellä mainittu hyväksyntä, jos se on annettu tarjousten jättämislle asetetun määräajan päättymisen jälkeen?
3. Jos edellä mainittua jätteiden siirrolle annettua hyväksyntää on direktiivin 2014/24 49 artiklan ja liitteessä V olevan C osan 17 kohdan sekä 70 artiklan mukaisesti pidettävä julkisen hankintasopimuksen täyttämislle asetettuna vaatimuksena, olisiko kyseisen direktiivin 18 artiklassa vahvistettuja julkisten hankintojen periaatteita ja 56 artiklassa säädettyä yleistä hankintamenettelyä tulkittava siten, että julkisissa hankintamenettelyissä ei voida hylätä sellaisen osallistujan tarjousta, joka ei ole esittänyt tällaista hyväksyntää?
4. Onko direktiivin 2014/24 18 artiklaa, 56 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohtaa, 58 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohtaa ja 58 artiklan 2 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan hankintaviranomaisilla on oikeus määrittellä etukäteen hankinta-asiakirjoissa tarjousten arviointimenettely, jossa palvelusuorittajien oikeus harjoittaa toimintaa (kelpoisuus harjoittaa ammattitoimintaa) todennetaan osittain tai sitä ei todenneta lainkaan, vaikka kyseinen oikeus on välttämätön edellytys

hankintasopimuksen lainmukaiselle täyttämiseksi ja hankintaviranomaiset saattavat olla etukäteen tietoisia tämän oikeuden tarpeellisuudesta?

5. Onko direktiivin 2014/24 18 artiklaa ja 42 artiklan 1 kohdan ensimmäistä alakohtaa sekä asetuksen N:o 1013/2006 2 artiklan 35 alakohtaa, 5 ja 17 artiklaa ja muita kyseisen asetuksen säännöksiä tulkittava siten, että kun kyse on jätehuoltopalveluja koskevasta julkisesta hankinnasta, hankintaviranomaiset voivat laillisesti toteuttaa tällaisia palveluja koskevan hankintamenettelyn vain, jos ne määrittelevät hankinta-asiakirjoissa selkeästi ja täsmällisesti jätteen määrän ja koostumuksen ja muut tärkeät ehdot sopimuksen täyttämiseksi (esimerkiksi pakkaukset)?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

Direktiivin 2014/24 18 artiklan 1 ja 2 kohta, 42 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, 49 artikla, 56 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan b alakohta ja toinen alakohta, 58 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohta, 58 artiklan 2 kohdan toinen alakohta ja 70 artikla sekä kyseisen direktiivin liitteessä V olevan C osan 17 kohta ja liite XI

Asetuksen N:o 1013/2006 2 artiklan 35 alakohta, 3–9 ja 17 artikla

SEUT 26 artiklan 2 kohta.

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan**

Julkisista hankinnoista annetun Liettuan tasavallan lain (Lietuvos Respublikos viešujų pirkimų įstatymas, jäljempänä julkisista hankinnoista annettu laki) 35 §:ssä ("Hankinta-asiakirjojen sisältö") säädetään seuraavaa:

*1. Hankintaviranomaisen on sisällytettävä hankinta-asiakirjoihin kaikki tiedot hankinnan ehdoista ja siihen sovellettavista menettelyistä.*

*2. Hankinta-asiakirjoissa on*

*2) täsmennettävä tavarantoimittajien tai palvelun suorittajien poissulkemisperusteet, laatuvaatimukset ja tarvittaessa edellytettävän laadunhallintajärjestelmän vaatimukset ja/tai ympäristöasioiden hallintajärjestelmän vaatimukset, yhteisen osallistumispyynnön tai yhteisen tarjouksen esittävän tavarantoimittajien tai palvelun suorittajien ryhmän yksittäisille jäsenille asetetut vaatimukset mukaan luettuina;*

*3) mainittava, että jos tavarantoimittajan tai palvelun suorittajan kelpoisuutta asianomaisen toiminnan harjoittamisesta koskevan oikeuden osalta ei ole todennettu tai ei ole todennettu täysimääräisesti, tavarantoimittaja tai palvelun suorittaja*

antaa hankintaviranomaiselle sitoumuksen siitä, että hankintasopimusta täyttävät ainoastaan henkilöt, joilla on tällainen oikeus;

--

5) lueteltava asiakirjat, jotka vahvistavat tavarantoimittajien tai palvelun suorittajien poissulkemisperusteiden täyttymättä jäämisen, laatuvaatimusten täyttämisen ja tarvittaessa edellytettävän laadunhallintajärjestelmän vaatimusten ja/tai ympäristöasioiden hallintajärjestelmän vaatimusten täyttämisen, mainittava, että tavarantoimittajan tai palvelun suorittajan on toimitettava yhteinen eurooppalainen hankinta-asiakirja tämän lain 50 §:ssä säädettyjen vaatimusten mukaisesti, ja avoimen menettelyn yhteydessä täsmennettävä, sovelletaanko tämän lain 59 §:n 4 momentissa säädettyä mahdollisuutta arvioida ensin tavarantoimittajan tai palvelun suorittajan jättämää tarjousta ja tutkia myöhemmin kyseisen toimijan kelpoisuus;

--

8) eriteltävä tavaroiden, palvelujen tai urakoiden nimi ja määrä (volyymi), tavaroiden kanssa suoritettavien palvelujen luonne ja määräajat tavaroiden toimittamiselle tai palvelujen suorittamiselle taikka urakoiden toteuttamiselle;

--

4. Hankintaviranomaisen on laadittava hankinta-asiakirjat tämän lain säännösten mukaisesti. Hankinta-asiakirjojen on oltava paikkansapitäviä, selkeitä ja yksiselitteisiä, jotta tavarantoimittajat tai palvelun suorittajat voivat jättää tarjouksia ja hankintaviranomainen voi hankkia tarvitsemansa tavarat tai palvelut.”

Julkisista hankinnoista annetun lain 47 §:ssä (”Tavarantoimittajan tai palvelun suorittajan pätevyden todentaminen”) säädetään muun muassa seuraavaa:

1. Hankintaviranomaisen on varmistuttava siitä, onko tavarantoimittaja tai palvelun suorittaja pätevä, luotettava ja kykenevä täyttämään hankinnan ehdot, ja sillä on näin ollen oltava oikeus täsmentää hankintailmoituksessa tai muissa hankinta-asiakirjoissa ehdokkaille tai tarjoajille asetettavat tarvittavat laatuvaatimukset ja asiakirjat tai tiedot, joilla näiden vaatimusten noudattaminen vahvistetaan. Hankintaviranomaisen ehdokkaille tai tarjoajille asettamilla laatuvaatimuksilla ei saa keinotekoisesti rajoittaa kilpailua, ja niiden oltava oikeasuhteisia ja sopimuksen kohteeseen liittyviä, täsmällisiä ja selkeitä. Tavarantoimittajien tai palvelun suorittajien pätevyyttä todennettaessa voidaan ottaa huomioon seuraavat seikat:

1) kelpoisuus harjoittaa asianomaista toimintaa;

--

2. *Hankintaviranomaisella on oikeus edellyttää hankinta-asiakirjoissa, että tavarantoimittajalla tai palvelun suorittajalla on oikeus harjoittaa sopimuksen täyttämiseksi välttämätöntä toimintaa. Palveluja koskevissa hankintamenettelyissä hankintaviranomainen voi vaatia, että palvelun suorittajilla on erityinen lupa tai että ne ovat tietyn organisaation jäseniä, jos tätä edellytetään niiltä, jotka haluavat suorittaa kyseistä palvelua alkuperämaassaan.”*

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa**

- 1 Aplinkos apsaugos departamentas prie Aplinkos ministerijos (Liettuan ympäristöministeriön ympäristönsuojeluosasto, jäljempänä vastapuoli tai hankintaviranomainen) julkaisi 7.10.2018 ilmoituksen avoimesta kansainvälisestä menettelystä vaarallisten jätteiden huoltoa koskevien palvelujen hankkimiseksi (jäljempänä tarjouspyyntömenettely).
- 2 Hankintaehdoissa todettiin muun muassa seuraavaa:

*”Hankinnan kohde: Vaarallisten jätteiden huoltopalvelut 'Ūrus' ir Ko UAB:n toimitilojen ulkopuolella varastoitujen vaarallisten jätteiden osalta – – (jotka muodostavat vaaran ympäristölle, joita säilytetään maassa päällekkäin pinotuissa ränsistyneissä säiliöissä, joihin paino, saostuminen, ilman lämpötila ja muut ympäristötekijät vaikuttavat, jotka sisältävät vaarallisia kemikaaleja, joihin luvattomien henkilöiden on mahdollista päästä käsiksi). Kohonneen riskin muodostava ongelma on ratkaistava nopeasti ympäristökatastrofin estämiseksi – –*

*Hankintamenettelyyn osallistuvan palvelun suorittajan on täytettävä tässä kohdassa määritellyt pätevyysvaatimukset. Palvelun suorittajan on täytynyt hankkia pätevyys ennen tarjousten jättämistä asetetun määräajan päättymistä. Hankintaviranomainen pyytää tässä kohdassa olevassa taulukossa lueteltuja asiakirjoja, joilla vahvistetaan laatuvaatimusten täyttäminen, ainoastaan palvelun suorittajalta, jonka tarjous voidaan hyväksyä arvioinnin tulosten mukaisesti – –*

*Palvelun suorittajan on täytettävä kaikki asetetut pätevyysvaatimukset:*

*palvelun suorittajalla on oltava oikeus harjoittaa hankintasopimuksen täyttämiseen vaadittavaa toimintaa, toisin sanoen sen on esitettävä laaja ote VĮ Registrų centrasin [valtiollinen yritys- ja yhteisörekisteri] oikeushenkilörekisteristä tai jokin toinen toimivaltaisen viranomaisen antama virallinen asiakirja, jolla näytetään toteen oikeus harjoittaa hankintasopimuksen täyttämiseksi vaadittavaa toimintaa eli vaarallisten jätteiden huoltoa. – – (23 kohdassa olevan taulukon 1 kohta) [jäljempänä riidanalainen tarjouskilpailuehto].*

--

*Jos palvelun suorittajan pätevyyttä asianomaisen toiminnan harjoittamista koskevan oikeuden osalta ei ole todennettu tai ei ole todennettu täysimääräisesti, palvelun suorittaja antaa hankintaviranomaiselle sitoumuksen siitä, että hankintasopimusta täyttävät ainoastaan henkilöt, joilla on tällainen oikeus (23.1.2 kohta).”*

- 3 Tarjouspyyntömenettelyssä tarjouksen jättivät seuraavat neljä tarjoajaa: ”Sanresa” UAB (jäljempänä valittaja) yhdessä ”Ekometrija” UAB:n ja ”Palemono keramikos gamykla” AB:n kanssa, sen tarjouksessa mainittiin kaksi alihankkijaa, Fortum Waste Solution A/S (Tanska) ja ALS Czech republik s.r.o. (Tšekin tasavalta); ”Švykai” UAB; ”Žalvaris” UAB:n ”Toksika” UAB:n kanssa muodostama palvelun suorittajien ryhmä ja ”Eko Balt” UAB.
- 4 Hankintaviranomainen pyysi 22.11.2018 valittajaa toimittamaan sen tarjouksen selventämiseksi tietoja, jotka koskivat muun muassa asianomaisten jätehuoltotoimintojen jakautumista sen kumppaneiden ja alihankkijoiden kesken ja sitä, mille alihankkijalle oli annettu hyväksyntä suorittaa kansainvälisiä jätteiden siirtoja.
- 5 Tutkittuaan valittajan toimittamat tiedot hankintaviranomainen ilmoitti sille 7.12.2018, että kansainväliseen jätteiden siirtoon sovelletaan asetusta N:o 1013/2006, jonka mukaan siirto edellyttää hyväksyntää, eikä yhdelläkään valittajan mainitsemalla talouden toimijalla ollut sellaista.
- 6 Hankintaviranomainen teki 21.5.2019 päätökset, joilla hylättiin valittajan tarjous, ilmoitti tarjoajien paremmuusjärjestyksen ja voittavan tarjoajan (joka oli ”Žalvaris” UAB:n ”Toksika” UAB:n kanssa muodostama palvelun suorittajien ryhmä) ja teki palveluhankintasopimuksen voittavan tarjoajan kanssa.
- 7 Vastapuoli perusteli päätöstään hylätä valittajan tarjous muun muassa käsittelemättömästä jätteestä aiheutuvalla yhä kasvavalla ympäristöuhalla ja sillä, ettei valittaja täyttänyt tarjouskilpailuehtoja, joiden mukaan palvelun suorittajalla on oltava oikeus harjoittaa hankintasopimuksen täyttämiseen vaadittavaa toimintaa (valittajalla oli oltava Aplinkos apsaugos agentūran (ympäristönsuojeluvirasto) antama hyväksyntä kansainvälisten jätteiden siirtojen suorittamiseen asetuksen N:o 1013/2006 säännösten mukaisesti, ja valittaja ei ollut nimennyt uusia alihankkijoita, joilla on hyväksyntä tai jotka eivät tarvitse sellaista, vaikka sitä oli kehoitettu tekemään näin).
- 8 Valittaja teki 30.5.2019 vastapuolelle oikaisuvaatimuksen tarjouksensa hylkäämisestä. Valittaja väitti täyttävänsä tarjouskilpailuehdoissa palvelun suorittajille asetetun pätevyysvaatimuksen, koska ehtoihin ei sisällynyt vaatimusta, jonka mukaan tarjoukseen oli sisällytettävä kansainvälisiä jätteiden siirtoja koskeva hyväksyntä. Valittajan mukaan tätä hyväksyntää oli pidettävä sopimuksen täyttämistä koskevana vaatimuksena eikä pätevyysvaatimuksena. Se myös huomautti, ettei se voisi joka tapauksessa saada hyväksyntää jätteiden siirtoa

varten, koska tarjouskilpailuehdoissa ei ilmoitettu jätteen täsmällistä määrää ja koostumusta.

- 9 Vastapuoli teki 10.6.2019 päätöksen, jolla se hylkäsi valittajan oikaisuvaatimuksen ja jossa se lähinnä toisti aiemmissä päätöksissä esittämänsä perusteet.
- 10 Valittaja nosti 20.6.2019 Vilniaus apygardos teismasissa (alueellinen tuomioistuin, Vilna, Liettua) kanteen, joka hylättiin. Valittaja teki 16.10.2019 valituksen, jonka Lietuvos apeliacinis teismas (Liettuan ylioikeus) hylkäsi 18.12.2019 antamallaan ratkaisulla.
- 11 Kyseiset tuomioistuimet lähinnä katsoivat, että julkisista hankinnoista annetun lain 47 §:n mukaisesti hankintaviranomaisen oli todennettava palvelun suorittajien pätevyys, mikä tarkoitti, että tarjouskilpailuehtoihin oli mahdollista sisällyttää vaatimus oikeudesta harjoittaa toimintaa, pitivät riidanalaista tarjouskilpailuehtoa palvelun suorittajan pätevyysvaatimuksena, pitivät perusteltuina vastapuolen väitteitä, joiden mukaan asetuksen N:o 1013/2006 nojalla valittajan oli esitettävä hankintaviranomaiselle jätteiden siirtoja koskeva hyväksyntä, koska se päätti siirtää jätteet toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, ja totesivat, ettei tähän päätelmään vaikuta se, ettei tällaista asiakirjaa mainittu erikseen tarjouskilpailuehdoissa, koska asiakirjasta säädettiin unionin oikeuden pakottavissa säännöksissä, eikä asiakirjan soveltaminen siten merkinnyt julkisia hankintoja koskevan periaatteen loukkaamista.
- 12 Valittaja teki 17.1.2020 kassaatiovalituksen Lietuvos Aukščiausiasis Teismasiin (Liettuan ylin tuomioistuin, jäljempänä kassaatiotuomioistuin).

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 13 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että 7.10.2019 tehdyn palveluhankintasopimuksen arvo, joka oli 1 167 500 euroa arvonlisävero pois lukien, ylittää kansainvälisen hankinnan vähimmäisarvon, joten asianosaisten välinen riita-asia kuuluu kiistatta julkisia hankintoja koskevan unionin lainsäädännön (direktiivin 2014/24) soveltamisalaan. Asetuksen N:o 1013/2006 soveltaminen ei liity jätteiden siirron arvoon mutta määräytyy kohteen (kyseessä olevat jätteet) ja alueellisen näkökohdan perusteella, joten asianosaisten välinen riita-asia kuuluu tämän unionin oikeuden säädöksen soveltamisalaan.
- 14 Käsiteltävässä asiassa asianosaisten välinen riita-asia koskee valittajan ja voittavan tarjoajan jättämien tarjousten arvioinnin lainmukaisuutta asetettujen vaatimusten noudattamisen osalta.

*Vaatus esittää hankintamenettelyn kuluessa hyväksyntä kansainvälisen jätteiden siirron suorittamiselle asetuksen N:o 1013/2006 mukaisesti*

- 15 Jaoston mukaan perustava oikeudellinen kysymys, joka liittyy muun muassa direktiivin 2014/24 ja asetuksen N:o 1013/2006 säännösten tulkintaan ja soveltamiseen, koskee tarjouskilpailuehtojen asianmukaista luokittelua eli sitä, onko kyseessä palvelun suorittajien oikeutta harjoittaa toimintaa koskeva vaatimus vai hankintasopimuksen täyttämistä koskeva vaatimus. Tämä kysymys ei ole itsetarkoitus sinänsä; se lähinnä muodostaa perustan valittajan tarjouksen hylkäämisestä tehdyn hankintaviranomaisen päätöksen lainmukaisuuden arvioinnille.
- 16 Tässä yhteydessä on syytä panna merkille kassaatio tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan ratkaistaessa hankintaviranomaisten ja tavarantoimittajien tai palvelun suorittajien välisiä riita-asioita merkityksellistä on itse asiassa ehdon sisältö eikä se, miksi hankintaviranomainen ehto nimittää; hankinta-asiakirjojen ehtojen asianmukaisella luokittelulla varmistetaan julkisista hankinnoista annetun lain säännösten oikea soveltaminen erilaisiin hankintamenettelyihin ja siten riita-asian ratkaiseminen oikein.
- 17 Toisaalta on todettava, ettei riidanalaisessa tarjouskilpailuehdossa nimenomaisesti mainita vaatimusta esittää kansainvälisiä jätteiden siirtoja koskeva hyväksyntä yhdessä tarjouksen kanssa. Asianosaiset ovat tästä yhtä mieltä.
- 18 Vastapuolen mukaan riidanalainen tarjouskilpailuehto käsittää vaatimuksen, jonka mukaan palvelun suorittajalla on oltava oikeus suorittaa kansainvälisiä jätteiden siirtoja. Asiaa käsitelleet tuomioistuimet tukivat tätä näkemystä.
- 19 Kassaatio tuomioistuin on todennut useaan otteeseen, että tavarantoimittajan tai palvelun suorittajan pätevyydellä ymmärretään sen valmiuksia ja valmiutta täyttää asianmukaisesti hankintasopimuksen mukaiset velvoitteet; tämä on objektiivinen kategoria (oikeudellinen tosiseikka), joka ilmaisee tiettyjen aiemmin tapahtuneiden tosiseikkojen (esim. toiminnan kannattavuuden) tai nykyisten tosiseikkojen (esim. yrityksen henkilöstön pätevyuden) olemassaoloa; pätevyys on hankittava hankinta-asiakirjoissa tarjousten jättämiseksi asetetun määräajan päättymiseen mennessä. Sama näkemys esitetään olennaisin osin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. tuomio 10.10.2013, Manova, C-336/12, EU:C:2013:647, 42 kohta).
- 20 Kassaatio tuomioistuimen oikeuskäytännössä, joka koskee tarjouskilpailuehtojen luokittelua tavarantoimittajan tai palvelun suorittajan valmiuksia koskevaksi vaatimukseksi tai sopimuksen täyttämistä koskevaksi vaatimukseksi, todetaan muun muassa, että tällaisessa arvioinnissa on tärkeää selvittää, esitetäänkö asianomainen vaatimus hankintaehdoissa suoraan ja yksiselitteisesti ja siten, että sen noudattamisen arviointi on sidoksissa tarjousten jättämisen määräajan päättymiseen; on myös tarpeen arvioida asiaa koskevia oikeussääntöjä, joiden

mukaan tavarantoimittajalla tai palvelun suorittajalla on oltava tietty lupa voidakseen harjoittaa toimintaa.

- 21 Valittaja on koko menettelyn ajan väittänyt johdonmukaisesti, että asetuksen N:o 1013/2006 säännösten mukaan hyväksyntää, jonka vastapuoli pyysi esittämään, on pidettävä pikemminkin tietyn sopimuksen täyttämistä eikä palvelun suorittajan pätevyyttä koskevana. Jaoston mukaan tällainen asetuksen N:o 1013/2006 tulkinta ei vaikuta ensi näkemältä perusteettomalta, kun otetaan huomioon sen säännökset.
- 22 Asetuksen N:o 1013/2006 säännösten mukaan kansainväliseen jätteiden siirtoon annettava hyväksyntä on näet luonteeltaan pikemminkin tilapäinen (ad hoc) kuin yleinen, koska jätteiden siirtoa pidetään lainmukaisena muun muassa silloin, kun siitä ilmoitetaan toimivaltaisille viranomaisille, viimeksi mainitut ovat antaneet siihen hyväksyntänsä ja siirto suoritetaan ilmoitus- tai siirtoasiakirjoissa esitetyllä tavalla ja kyseisen asetuksen säännösten mukaisesti.
- 23 Jaoston mukaan pelkästään se, että tietty asiakirja, jolla talouden toimijalle annetaan lupa toimia, sisältää hyvin täsmällisiä tietoja, ei sinänsä sulje pois mahdollisuutta pitää tätä hyväksyntää todisteena oikeudesta harjoittaa toimintaa.
- 24 Jaosto kuitenkin katsoo, että hyväksyntä jätteiden siirrolle jäsenvaltiosta toiseen on voimassa melko lyhyen ajan, ja silloinkin, kun hyväksyntä asianomaisten jätteiden siirtoon on saatu, hyväksyntää ei ole mahdollista käyttää toisen siirron yhteydessä, etenkin koska tarkoitus, johon hyväksyntä annettiin, on jo täyttynyt. Lisäksi eri jätesiirojen koostumus voi olla erilainen ja, vaikka se olisikin sama, kauttakulku- ja vastaanottomaa voivat vaihdella. Näin ollen siirtoa koskevan hyväksynnän antaminen ja voimassaolo sekä mahdollisuus käyttää sitä riippuvat paitsi hyväksyntää hakevan yksikön luotettavuudesta ja pyrkimyksistä myös muista erityisistä olosuhteista.
- 25 Lisäksi asetuksen N:o 1013/2006 säännösten mukaan asianomaisten valtioiden (lähtö-, vastaanotto- tai kauttakulkumaiden) toimivaltaisilla viranomaisilla on melko laaja harkintavalta kieltäytyä antamasta hyväksyntää, joten on olemassa merkittävä riski siitä, että palvelun suorittaja, joka on tehnyt voittavan tarjouksen jätteiden siirtoa koskevassa hankintamenettelyssä ja saanut sopimuksen, tai tämän palvelun suorittajan kumppani ei viime kädessä pystykään lainmukaisesti täyttämään sopimusta.
- 26 Jaosto on epävarma siitä, olisiko siihen liittyvä riski, ettei hyväksyntää anneta, siirrettävä hankintaviranomaisille, jotka ovat valinneet voittavan tarjoajan ja tehneet sopimuksen tämän kanssa. Toisaalta, jos riidanalainen tarjouskilpailuehto tulkitaan pätevyysvaatimukseksi, palvelun suorittajalle lankeaa väistämättä tietynlainen riski, joka liittyy siirtoa koskevan hyväksynnän hakemisesta aiheutuvaan hallinnolliseen rasitteeseen ja rahoitusvakuuden (asetuksen N:o 1013/2006 6 artikla) hankkimisesta aiheutuvaan taloudelliseen rasitteeseen.
- 27 Tältä osin kassaatio tuomioistuimien lisäksi, että riidanalaisen tarjouskilpailuehdon luokittelua koskevan päätöksen on, kun otetaan huomioon

siirtoa koskevan hyväksynnän tilapäinen luonne, perustuttava muun muassa direktiivin 2014/24 säännöksiin, etenkin sen 58 artiklaan ja liitteeseen XI. Kyseiseen artiklaan sen enempää kuin direktiivin johdanto-osan perustelukappaleisiin ei kuitenkaan sisälly selkeämpiä säännöksiä, joiden avulla olisi mahdollista määrittää täsmällisesti riidanalaisen tarjouskilpailuehdon varsinaista sisältöä, kun tutkitaan sitä, onko jätteen siirtoa koskeva hyväksyntä palvelun suorittajan pätevyydelle ominainen tekijä. Toisin sanoen on epäselvää, oliko unionin lainsäätäjän tarkoituksena käsitellä ”kelpoisuus harjoittaa ammattitoimintaa” määritellesään kuvata kaikenlaisia tilanteita, jotka käsittävät muun muassa toiminnan harjoittamista koskevan tilapäisen luvan antamisen ja käytön.

*Toiminnan harjoittamista koskevan palvelun suorittajan oikeuden tutkiminen (julkisista hankinnoista annetun lain 35 §:n 2 momentin 3 kohta)*

- 28 Jos katsotaan, että riidanalainen tarjouskilpailuehto on luokiteltava palvelun suorittajia koskevaksi vaatimukseksi, jonka mukaan niillä on oltava oikeus harjoittaa toimintaa, ja että tämä vaatimus seuraa tarjouspyyntömenettelystä ja asetuksen N:o 1013/2006 säännösten soveltamisesta, joten palvelun suorittajien on täytettävä se, tästä herää lisäksi kysymyksiä, jotka koskevat palvelun suorittajien valmiuksien arviointia, kun otetaan huomioon tarjousehtojen 23.1.2 kohta, jossa siteerataan julkisista hankinnoista annetun lain 35 §:n 2 momentin 3 kohtaa.
- 29 Valittaja perustaa näkemyksensä sen tarjouksen hylkäämisen lainvastaisuudesta muun muassa siihen, että riidanalaisen tarjouskilpailuehdon sisällön ja tarjouskilpailuehtojen 23.1.2 kohdan systemaattisen soveltamisen perusteella sen tarjousta ei voitu hylätä, koska vastapuoli itse totesi tarjouskilpailuehdoissa, että palvelun suorittajan oikeus harjoittaa toimintaa todennettaisiin ainoastaan osittain.
- 30 Jaosto huomauttaa, että pitkään (vuoden 2017 alkuun saakka) Liettuassa oli käytössä osittain virheellinen käytäntö, jossa hankinta-asiakirjoissa ei määritetty mitään vaatimuksia tavarantoimittajien tai palvelun suorittajien oikeudelle harjoittaa toimintaa tai vaatimukset oli muotoiltu liian abstraktisti siten, että niissä asetettiin yleinen ehto täsmentämättä, mikä nimenomainen oikeus tavarantoimittajalla tai palvelun suorittajalla oli oltava tai mitä asiakirjatodisteita siitä oli toimitettava. Kassaatio tuomioistuimen katsoi tuolloin, että myös avoimuusperiaate edellytti vaatimusta noudattaa muussa erityislainsäädännössä säädettyjä pakottavia oikeussääntöjä, mikä tarkoitti pohjimmiltaan sitä, että tavarantoimittaja tai palvelun suorittaja oli – hankintamenettelyn kohteen määritelmän ja teknisten eritelmien muiden kohtien mukaisesti – vastuussa kaikkien vaadittavien todistusten, lupien, vakuutusten ja muiden vastaavien asiakirjojen, joilla näytetään toteen tietty oikeus, arvioinnista.
- 31 Tällaista kassaatio tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sovellettiin 14.2.2017 saakka, jolloin siviiliasiassa annettu ratkaisu muutti aiempaa kansallista oikeuskäytäntöä. Kyseisessä tuomioistuinnratkaisussa, jossa vedottiin muun muassa 2.6.2016

annettuun unionin tuomioistuimen tuomioon Pizzo (C 27/15, EU:C:2016:404), todettiin seuraavaa: a) erityislainsäädännön soveltamisen ensisijaisuus tarjouskilpailuehtojen selkeyteen nähden merkitsee sitä, että hankintaviranomaisilla on liian laaja harkintavalta, ja tähän liittyy riski siitä, että hankintaviranomaiset käyttävät harkintavaltaansa väärin; b) hankintaviranomaiset eivät voi hylätä palvelun suorittajien tarjouksia sellaisten vaatimusten perusteella, joita ei ole määritetty ennalta selvästi, vaikka vaatimukset perustuisivatkin pakottaviin oikeussääntöihin; c) jos tarjouskilpailuehdoissa ei esitetä selkeästi oikeudelle harjoittaa toimintaa asetettuja vaatimuksia, joista säädetään muissa sitovissa säädöksissä, ja jos palvelun suorittajat eivät täytä niitä, palvelun suorittajille on annettava mahdollisuus korjata tarjouksissaan olevat mahdolliset puutteet; d) tällaiseen oikaisumekanismiin sisältyy palvelun suorittajan lupa mainita uusia yksiköitä – kumppaneita tai alihankkijoita –, jotka osallistuvat hankintasopimuksen täyttämiseen, jos se itse ei pysty harjoittamaan tiettyä toimintaa (suorittamaan tiettyjä palveluja) tai sillä ei ole oikeutta siihen.

- 32 On syytä huomata, että pannessaan täytäntöön direktiivin 2014/24 säännökset Liettuan lainsäätävä antoi julkisista hankinnoista annetusta laista uuden version, jonka 35 §:n 2 momentin 3 kohdassa se nimenomaisesti antoi hankintaviranomaisille oikeuden olla todentamatta (tai olla todentamatta täysimääräisesti) kyseisiä palvelun suorittajien valmiuksia, minkä tarkoituksena oli estää tarjousten hylkääminen sellaisten pätevyysvaatimusten perusteella, joita ei ole määritelty selkeästi.
- 33 Kyseistä säännöstä tulkitessaan kassaatio tuomioistuin on todennut, että julkisista hankinnoista annettu laki kuvastaa pohjimmiltaan yksityisissä oikeussuhteissa noudatettavaa käytäntöä, jossa varmistetaan toiminnan harjoittamista koskevan asianomaisen oikeuden olemassaolo sopimukseen perustuvassa oikeussuhteessa eikä ennen sopimusta (vaikka hankintaviranomaisia ei tosiasiallisesti olekaan kielletty asettamasta tällaista valmiuksia koskevaa vaatimusta hankinta-asiakirjoissa); ennen hankintasopimuksen tekemistä hankintaviranomaisten on joka tapauksessa varmistuttava siitä, onko kyseisillä yksiköillä oikeus ottaa vastuulleen ja täyttää sopimusvelvoitteet.
- 34 Lisäksi, kun otetaan huomioon avoimuusperiaatteesta johtuvat hankintaviranomaisten velvollisuudet, sanamuoto ”pätevyyttä ei ole todennettu” kattaa paitsi pyynnön toimittaa asiakirja, joka osoittaa asianomaisen oikeuden, myös ensisijaisesti sen tarjouskilpailuehtoihin sisältyvän vaatimuksen muotoilun, jonka mukaan palvelun suorittajilla on oltava tällaiset valmiudet, toisin sanoen pätevyys katsotaan todennetuksi, jos asiaa koskevat vaatimukset esitetään tarjouskilpailuehdoissa ja hankintaviranomainen pyytää tarjousta tutkiessaan asiaa koskevien asiakirjojen toimittamista.
- 35 Kassaatio tuomioistuimen vuosina 2017–2019 antamasta oikeuskäytännöstä voidaan päätellä, että jos hankintaviranomainen ei todentaisi täysimääräisesti tai lainkaan, onko palvelun suorittajilla oikeus harjoittaa toimintaa, voittavaksi tarjoajaksi julistettu palvelun suorittaja olisi velvollinen ennen

hankintasopimuksen tekemistä toimittamaan hankintaviranomaiselle asiakirjanäyttöä tällaisesta oikeudesta riippumatta siitä, milloin se on annettu, ja jos palvelun suorittajalla ei ole tällaista oikeutta, se voisi mainita uusia yksiköitä, nimittäin yhteistoiminnan kumppaneita tai alihankkijoita.

- 36 Jaostossa herää kysymyksiä siitä, onko tällainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan hankintaviranomaisilla on rajoittamaton oikeus olla todentamatta, onko palvelun suorittajilla oikeus harjoittaa toimintaa, vaikka on mahdollista, että hankintaviranomaiset saattavat (tai niiden täytyy) olla tietoisia tällaisen oikeuden tarpeellisuudesta ja ne saattavat (tai niiden täytyy) ymmärtää, että tästä aiheutuu uhka hankintasopimuksen asianmukaiselle täyttämiseksi, yhteensopiva avoimuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen sekä sen käytännön kanssa, joka koskee hankintamenettelyjen järkipäristä toteuttamista.

*Hankintamenettelyn kohteen määrittelyä koskevien tarjouskilpailuehtojen lainmukaisuus*

- 37 Jaostossa on myös herännyt kysymyksiä tarjouskilpailuehdoista, joissa määritellään tarjouspyyntömenettelyn kohde, ja teknisten eritelmien joistakin määräyksistä. Tarjouskilpailuehdot osoittavat selvästi, ettei hankintaviranomainen tiedä täysin siirrettävien jätteiden täsmällistä koostumusta ja määrää.
- 38 Tässä yhteydessä kassaatiotuomioistuimien ja unionin tuomioistuimien ovat muun muassa todenneet useaan otteeseen, että teknisten eritelmien on oltava riittävän täsmällisiä, jotta tarjoajat pystyvät niiden pohjalta määrittämään hankintasopimuksen kohteen ja hankintaviranomaiset pystyvät tekemään kyseisen hankintasopimuksen, ja että niiden on oltava niin selkeitä, että kaikki tarjoajat tietävät, mitä seikkoja hankintaviranomaisten asettamat vaatimukset koskevat (unionin tuomioistuimen tuomio 10.5.2012, komissio v. Alankomaat, C-368/10, EU:C:2012:284).
- 39 Toisaalta, vaikka asia olisikin toisin eli jos vastapuoli saattoi lainmukaisesti määrittellä hankintamenettelyn kohteen ei-tyhjentävästi, jaosto epäilee tällaisen tilanteen lainmukaisuutta asetuksen N:o 1013/2006 säännösten kannalta, etenkin jos riidanalainen tarjouskilpailuehto luokiteltaisiin toiminnan harjoittamista koskevalle oikeudelle asetetuksi vaatimukseksi. Asetuksen N:o 1013/2006 2 artiklan 35 alakohdasta ilmenee selvästi, että kyseessä on laitton siirto muun muassa silloin, jos se toteutetaan tavalla, jota ei ole olennaisilta osiltaan eritelty ilmoitus- tai siirtoasiakirjoissa. Jätteiden siirron laillisuus riippuu näin ollen muun muassa niiden alkuperäisten ehtojen noudattamisesta, joilla hyväksyntä jätteiden siirrolle annettiin.
- 40 Asetuksen N:o 1013/2006 17 artiklassa säädetään, että jos hyväksytyt jätteiden siirron yksityiskohtiin ja/tai ehtoihin tehdään olennaisia muutoksia, niistä on ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille ja vastaanottajalle, mikäli mahdollista, ennen siirron alkamista; tällöin on tehtävä uusi ilmoitus. Tämä tarkoittaa, että jos kaikkien vaarallisten jätteiden tosiasiallinen koostumus ja määrä tulevat tietoon

hankintasopimusta toteutettaessa, kuljetuksen suorittajan on aloitettava ilmoitusmenettely uudelleen.

- 41 Hankintaviranomainen mainitsi tarjouskilpailuehdoissa, että jos sen tutkimien säiliöiden sisältämien jätteiden koostumus muuttuu tai koostumus määritetään uudelleen sellaisten säiliöiden perusteella, joita ei ollut aiemmin tutkittu, palvelun suorittajan olisi käsiteltävä tätä jätettä koodin 19 12 11 ("muut jätteiden mekaanisessa käsittelyssä syntyvät jätteet – , jotka sisältävät vaarallisia aineita") tai koodin 16 10 01 ("vesipitoiset nestemäiset jätteet, jotka sisältävät vaarallisia aineita") mukaisesti. Jaosto on epävarma näin ei-tyhjentyvästä vaihtoehdosta menettelyn kohteen määrittelylle siltä osin kuin kyse on asetuksen N:o 1013/2006 säännösten soveltamisesta.
- 42 Esimerkiksi kyseisen asetuksen 5 artiklassa säädetään, että ilmoituksen tekijän ja vastaanottajan on tehtävä sopimus, joka koskee ilmoitetun jätteen hyödyntämistä tai siitä huolehtimista. Epäselväksi jää, voivatko sopimuspuolet sopia tällaisessa sopimuksessa jätteiden siirrosta edellä mainittujen vaarallisten jätteiden koodien mukaisesti, jos kaikkia vaadittavia tietoja jätteiden koostumuksesta ei ole käytettävissä.
- 43 Edellä esitetty huomioon ottaen jaostolla on perusteltu epäilyjä siitä, että kun otetaan huomioon julkisia hankintoja koskeva yleinen lainsäädäntö (direktiivi 2014/24) ja asetuksen N:o 1013/2006 asiaa koskevat säännökset, eikö hankintaviranomaisilla ole jätehuoltopalveluja hankkiessaan velvollisuutta määrittellä siirrettävien jätteiden määrää ja koostumusta ja muita asian kannalta merkityksellisiä tietoja ja esittää ne mahdollisimman täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti sen sijaan, että asian selvittäminen ja siihen mukautuminen jätetään palvelun suorittajien tehtäväksi hankintasopimuksen täyttämisen yhteydessä.