

**Asia C-195/21****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

26.3.2021

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Rayonen sad Lukovit (Bulgaria)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

26.3.2021

**Valittaja:**

LB

**Vastapuoli:**

Smetna palata na Republika Bulgaria

**Pääasian kohde**

Menettely koskee valitusta, joka on tehty Smetna palata na Republika Bulgarian (Bulgarian tasavallan tilintarkastustuomioistuin, jäljempänä tilintarkastustuomioistuin) presidentin tekemästä sakkopäätöksestä, jolla valittajalle määrättiin julkisia hankintoja koskevan Bulgarian lain (Zakon za obshtestvenite porachki) 2 §:n 2 momentin mukainen sakko.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää SEUT 267 artiklan mukaisesti direktiivin 2014/24/EU 58 artiklan 4 kohdan tulkintaa sen selvittämiseksi, mikä vaikutus hankintaviranomaisen asettamien vaatimusten edellytetyllä oikeasuhteisuudella hankintasopimuksen kohteeseen nähden on julkisiin hankintoihin osallistumiseen. Ennakkoratkaisupyynnö koskee myös asetuksessa (EU) N:o 1303/2013 tarkoitetun sääntöjenvastaisuuden käsitteen tulkintaa, asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95 4 ja 5 artiklassa säädettyjen hallinnollisten toimenpiteiden ja seuraamusten välistä eroa sekä sitä, onko Euroopan unionin

julkisten varojen hallinnointiin osallistuvien viranomaisten sovittava yhteen toimiaan.

### **Ennakkoratkaisukysymykset:**

- 1) Onko direktiivin 2014/24/EU 58 artiklan 4 kohtaa tulkittava siten, että rakennusalan asiantuntijasopimusten valintaperusteissa talouden toimijoiden henkilöstön ammatilliselle suorituskyyville asetetut vaatimukset voivat olla tiukempia kuin kansallisessa laissa (aluesuunnittelulain (Zakon za ustroistvo na teritorijata) 163a §:n 4 momentti) koulutukselle ja ammattipätevyydelle asetetut vähimmäisvaatimukset, niiden rajoittamatta kuitenkaan ennalta kilpailua, ja tarkemmin sanoen: edellyttääkö säädetty edellytys, jonka mukaan osallistumiselle asetettujen vaatimusten on oltava hankintasopimuksen kohteeseen nähden oikeasuhteisia, että a) kansallinen tuomioistuin arvioi oikeasuhteisuutta kerätyn näytön ja sopimuksen konkreettisten muuttujien perusteella myös silloin, kun kansallisessa laissa on määritetty useita sellaisia ammattilaisia, jotka ovat lähtökohtaisesti päteviä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan, vai b) salliiko oikeasuhteisuutta koskeva edellytys, että tuomioistuINVALVONTA rajoitetaan koskemaan vain sen tarkistamista, ovatko osallistumiselle asetetut edellytykset liian tiukkoja kansallisessa erityislaissa lähtökohtaisesti säädettyyn verrattuna?
- 2) Onko asetuksen N:o 2988/95 II osaston ”Hallinnolliset toimenpiteet ja seuraamukset” säännöksiä tulkittava siten, että julkisia hankintoja koskevan lain (Zakon za obshtestvenite porachki), jolla pannaan täytäntöön direktiivi 2014/24/EU, rikkomisesta (myös valintaperusteiden vahvistamisen yhteydessä, josta kantajalle on määrätty seuraamus) voi aiheutua erilaisia oikeudellisia seurauksia sen mukaan, onko rikkominen tahatonta tai tahallista tai johtuu huolimattomuudesta?
- 3) Kun otetaan huomioon asetuksen N:o 2988/95 8 artiklan 3 kohdan tavoite ja asetuksen N:o 1303/13 johdanto-osan 43 ja 122 perustelukappale, ovatko oikeusvarmuuden periaate ja tehokkuusperiaate esteenä sille, että eri kansalliset viranomaiset, joiden on turvattava Euroopan unionin taloudelliset edut, arvioivat samoja tosiseikkoja hankintamenettelyssä eri tavalla, tarkemmin sanoen: että toimintaohjelman hallintoviranomainen ei totea rikkomista valintaperusteiden vahvistamisessa, vaikka tilintarkastustuomioistuin katsoo myöhemmässä tarkastuksessa erityisiä tai uusia seikkoja havaitsematta, että nämä perusteet rajoittavat kilpailua, ja määrää hankintaviranomaiselle hallinnollisen seuraamuksen?
- 4) Onko suhteellisuusperiaate esteenä julkisia hankintoja koskevan lain 247 §:n 1 momentin kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa säädetään, että hankintaviranomaiselle, joka rikkoo muodollisesti kyseisen lain 2 §:n 2 momentissa säädettyä kieltoa, määrätään sakko, jonka suuruus on 2

prosenttia sopimuksen arvosta arvonlisäveroineen mutta enintään 10 000 Bulgarian leviä, ilman, että on tarpeen todeta rikkomuksen vakavuutta ja sen todellisia tai mahdollisia vaikutuksia unionin etuihin?

### **Unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö, joihin viitataan**

Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 – 4, 5, 6, 7 ja 8 artikla.

Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta 17.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013 – johdanto-osan 43 ja 122 perustelukappale, 2 artiklan 36 alakohta, 4 artiklan 10 kohta ja 16 artikla.

Ympäristö- ja ilmastotoimien ohjelman (Life) perustamisesta ja asetuksen (EY) N:o 614/2007 kumoamisesta 11.12.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1293/2013 – 28 artikla.

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU – 18 ja 58 artikla.

Tuomio 13.12.1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, 8 ja 18 kohta); tuomio 2.4.2009, Lodato Gennaro (C-415/07, EU:C:2009:220); tuomio 26.5.2016, Județul Neamț ja Județul Bacău (C-260/14 ja C-261/14, EU:C:2016:360, 50 kohta) ja tuomio 19.7.2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, 44 kohta).

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

Julkisia hankintoja koskeva Bulgarian laki (Zakon za obshtestvenite porachki, jäljempänä ZOP) – 1, 5, 18, 59 ja 70 §, lisäsäännösten 31 luvun 260 § ja 3 § sekä:

*2 §:n 2 momentti:* ”Hankintaviranomaisilla ei ole julkisia hankintoja koskevia sopimuksia tehdessään toimivaltaa rajoittaa kilpailua asettamalla ehtoja tai vaatimuksia, jotka antavat perusteetonta etua tai joilla aiheuttomasti rajoitetaan toimijoiden pääsyä julkisiin hankintoihin ja joita ei ole asetettu hankintasopimuksen kohteen, arvon, vaikeuden, määrän tai laajuuden perusteella.”

*247 §:n 1 momentti:* ”Hankintaviranomaiselle, joka rikkoo – – 2 §:n 2 momentissa säädettyä kieltoa, määrätään sakko, jonka suuruus on 2 prosenttia sopimuksen arvosta arvonlisäveroineen mutta enintään 10 000 leviä.”

ZOP:n täytäntöönpanosäännökset (Pravilnik za prilagane na ZOP, jäljempänä PPZOP) – 33 ja 54 §.

Euroopan rakenne- ja investointirahastojen varojen hallinnoinnista annettu laki (Zakon za upravljenie na sredstvata ot Evropeiskite strukturni i investitsionni fondove, jäljempänä ZUSESIF) – 45, 49, 70 ja 72 §.

Aluesuunnittelulaki (Zakon za ustroistvo na teritoriata, jäljempänä ZUT) – 137 § ja 163a §, jossa säädetään seuraavaa:

*1 momentti:* ”Rakennusalan yrittäjän on palkattava työsopimuksia käyttäen teknisesti päteviä henkilöitä, jotka vastaavat urakoiden teknisestä johtamisesta.”

*2 momentti:* ”Teknisesti päteviä ovat henkilöt, joilla on hyväksytty korkeakoulututkinto ja rakennusinsinöörin, insinöörin tai arkkitehdin ammattipätevyys, sekä henkilöt, joilla on neljän vuoden pituisen keskiasteen koulutuksen suorittamisesta annettu tutkintotodistus, josta on osoituksena ammattipätevyys arkkitehtuurin, rakentamisen tai tekniikan alalla.”

*4 momentti (sellaisena kuin se oli voimassa 9.3.2018):* ”Tekninen johtaja on rakennustekniikan insinööri, arkkitehti tai rakennusteknikko, joka johtaa töitä –. Muut 2 momentissa tarkoitettut teknisesti pätevät henkilöt voivat toimia yksittäisten rakennus- ja asennustöiden teknisenä johtajana erikoisalansa ja ammatillisen pätevyytensä mukaisesti.”

Tilintarkastustuomioistuinta koskeva Bulgarian laki (Zakon za smetnata palata) – 6 §.

Hallinnollisia rikkomuksia ja seuraamuksia koskeva Bulgarian laki (Zakon za administrativnite narushenia i nakazania) – 28 § (sellaisena kuin se oli voimassa 14.2.2020).

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 ZUSESIF:n 45 §:n 2 momentin nojalla tehtiin 21.3.2018 hallinnointisopimus Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan unionin koheesiorahaston yhteisrahoittaman **tuen** myöntämiseksi ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa 2014–2020. Tämän sopimuksen mukaan hallintoviranomaisen (ympäristö- ja vesiasioista vastaava ministeri) johtaja myöntää tuensaajalle (Lukovitin kunta) 649 732,14 Bulgarian levin suuruisen tuen hankkeelle ISUN nro BG16M1OP-4.003-0002 ”Rinteen vahvistus LOV19.44327.02 – Rinne alueelliselle kaatopaikalle vievällä tiellä – ul. Sinchetz – Lukovitin kaupunki”. Hallinnointisopimuksessa määritellään **rahoitusoikaisujen** määräämisen edellytykset, ja siinä määrätään nimenomaisesti, että rahoitusoikaisu ja sen suuruus määrätään kansallisten säännösten ja Euroopan komission päätöksessä C(2013) 9527 vahvistettujen suuntaviivojen mukaisesti, jotka koskevat niiden rahoitusoikaisujen määräämistä, jota sovelletaan yhteistyössä jäsenvaltioiden

kanssa hallinnoituihin unionin rahoittamiin menoihin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi.

- 2 Lukovitin kunnanjohtaja aloitti 5.4.2018 tekemällään päätöksellä ZOP:n 18 §:n 1 momentin 12 kohdan nojalla **avoimen hankintamenettelyn** julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekemiseksi kohteesta ”Rinteen vahvistus LOV19.44327.02 – Rinne alueelliselle kaatopaikalle vievällä tiellä – ul. Sinchetz – Lukovitin kaupunki”. Sopimuksen arvioitu arvonisäveroton arvo oli 482 668 Bulgarian leviä.
- 3 Päätöksessä vahvistettiin menettelyn aloittamista koskeva ilmoitus ja tarjouspyyntöasiakirjat. **Ilmoituksen** mukaan rakennushankkeen tarkoituksena oli liikennekäyttöön tarkoitetun tieosuuden jälleenrakentaminen ja sen ominaispiirteiden parantaminen. Sopimuksen tekoperusteiksi vahvistettiin 50 prosentin suuruisin osuuksin laatu ja hinta.
- 4 Osallistumisedellytysten osalta osallistujien (jäljempänä myös tarjoaja) kelpoisuutta harjoittaa ammattitoimintaa koskevana vaatimuksena oli rekisteröinti rakennusalan keskusrekisteriin ja ulkomaisten tarjoajien osalta kirjaaminen vastaaviin rekistereihin kunkin valtion lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi esitettiin tarjoajien teknisiä työntekijöitä koskevat vaatimukset: heillä piti olla hankintasopimuksen eritelmän mukainen ammatillinen pätevyys ja kokemus. Näin ollen kyseessä olevaan henkilöstöön piti sisältyä vähintään yksi rakennusurakan *tekninen johtaja*, jolla on **suunnittelijan ja/tai rakennusinsinöörin** ammattipätevyys (tai vastaava pätevyys, kun pätevyys on hankittu toisessa valtiossa) ja muita rakennusgeologiaan, hydrogeologiaan, maanmittaukseen, tienrakennukseen ja kuljetusalaan erikoistuneita asiantuntijoita (tekniseltä johtajalta ja muilta asiantuntijoilta vaadittiin vähintään kolmen vuoden työkokemusta tekniseltä alalta), turvallisuutta ja terveyttä edistävä koordinaattori sekä asiantuntija, jonka tehtävänä on valvoa töiden suorittamisen laatua, ja tarjoajilla oli oikeus ilmoittaa, että tekninen johtaja hoitaa myös näiden kahden viimeksi mainitun asiantuntijan tehtäviä.
- 5 Määräajassa (21.5.2018 klo 17) jätettiin kolme tarjousta. Kaikki kolme tarjoajaa ehdottivat tekniseksi rakennustöiden johtajaksi insinööriä: tarjoaja 1 kuljetusalaan erikoistunutta insinööriä, jolla on 14 vuoden työkokemus kyseisellä alalla, tarjoaja 2 hydrogeologian ja rakennusgeologian rakennusinsinööriä, jolla on 33 vuoden työkokemus, ja tarjoaja 3 rakennus- ja laitostekniikan rakennusinsinööriä, jolla on 10 vuoden työkokemus.
- 6 Kunnanjohtajan päätöksellä nimitetyn valinta-, arviointi- ja luokittelulautakunnan 28.5.2018 laaditussa pöytäkirjassa ilmoitettiin kaikkien kolmen tarjoajan osalta poikkeamista soveltuvuusvaatimuksiin nähden, ja jokaiselle annettiin mahdollisuus korjata tilanne viiden päivän kuluessa. Lautakunnan 22.6.2018 laaditussa pöytäkirjassa ehdotettiin tarjoajien 1 ja 3 poissulkemista sillä perusteella, etteivät ne täyttäneet valintaperusteita.

- 7 Lukovitin kunnanjohtaja ilmoitti 24.7.2018 tekemällään päätöksellä seuraavaa: 1. Tarjoaja 2 saa sopimuksen; 2. Kaksi muuta tarjoajaa suljetaan menettelyn ulkopuolelle lautakunnan ilmoittamin perustein. Lukovitin kunta ja suorittavaksi yrittäjäksi valittu tarjoaja 2 tekivät 29.8.2018 sopimuksen, jonka arvo ilman arvonlisäveroa on 481 293,72 Bulgarian leviä (arvonlisäveron kanssa 577 552,46 Bulgarian leviä). Valituksia ei ole tehty hankintamenettelyn missään vaiheessa.
- 8 Ympäristöä koskevan toimintaohjelman 2014–2020 **hallintoviranomainen** määräsi 9.11.2018 tekemällään päätöksellä, joka tehtiin avoimen hankintamenettelyn sääntöjenmukaisuuden valvonnan perusteella, **yleisen rahoitusoikaisun, jonka suuruus oli 5 prosenttia** niiden asiaan liittyvien kustannusten arvosta, joihin oli myönnetty hyväksytty rahoitus 29.8.2018 tehdyn sopimuksen nojalla. Päätöksessä todettiin kahdenlaisia hankintasääntöjen rikkomisia, joita luonnehdittiin sääntöjenvastaisuuksiksi: a) ZOP:n 70 §:n 7 momentin 1 kohdan rikkominen, koska on arvioitu tarjousta, joka ei ole hankintaviranomaisen teknisten eritelmien mukainen; ja b) PPZOP:n 54 §:n 8 ja 9 momentin rikkominen, koska yhdelle tarjoajalle on annettu epäselviä ja harhaanjohtavia tietoja, jotka ovat johtaneet kyseisen tarjoajan lainvastaiseen poissulkemiseen (katsottiin, että rikkomisen taloudellinen vaikutus perustui siihen, että hylätty tarjoaja olisi voinut esittää tarjouksen, joka olisi ollut edullisempi kuin valitun tarjoajan tarjous).
- 9 Näihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyviä oikaisuja määrättäessä otettiin huomioon seuraavat lieventävät olosuhteet: tarjouksia tehtiin kolme, mikä sellaisenaan tukee tyydyttävää kilpailun tasoa; hankinnan arvioitu arvo alittaa kynnsarvon, joka velvoittaa julkaisemaan ilmoituksen Euroopan unionin virallisessa lehdessä; ratkaisuperusteena on ”optimaalinen hinta-laatusuhde”, mikä ei takaa sitä, että ensimmäiselle sijalle asetetun tarjouksen hinta olisi välttämättä alhaisin.
- 10 **Bulgarian tasavallan tilintarkastustuomioistuimen** varapresidentti antoi 2.10.2019 tekemällään päätöksellä tarkastusryhmän tehtäväksi tutkia Lukovitin kunnan julkisten varojen hallinnon ja toiminnan 1.1.2018–30.6.2019. Yksi ryhmän tarkastajista teki 18.6.2020 LB:tä koskevan päätöksen, jossa se totesi, että LB oli kyseessä olevaa julkista hankintaa koskevalla tarjouspyyntöpäätöksellä **syyllystynyt ZOP:n 2 §:n 2 momentin hallinnolliseen rikkomiseen, koska se oli rajoittanut kilpailua asettamalla ehdon, jolla rajoitettiin perusteettomasti julkiseen hankintasopimukseen osallistumista.** Tarkastajan mukaan tarjoajille asetettu vaatimus, jonka mukaan niillä on erityisesti oltava käytettävissä työmaan tekninen johtaja, jolla on suunnittelijan ja/tai rakennustekniikan insinöörin ammattipätevyys, ei ole erityislain mukainen (ZUT:n 163a §:n 2 ja 4 momentti), jossa säädetään vähemmän tiukoista teknisen johtajan ammatillisesta pätevyyydestä koskevista vaatimuksista. Katsottiin, että rikkominen oli tapahtunut **tuottamuksellisesti**, koska Lukovitin kunnanjohtaja oli hankintaviranomaisena ZOP:n 5 §:n 2 momentin 9 kohdan mukaisesti velvollinen ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin toimintansa saattamiseksi ZOP:n pakottavien säännösten mukaisesti.

- 11 Kun hallinnollisen rikkomisen toteamista koskeva päätös oli tehty, Bulgarian tasavallan tilintarkastustuomioistuimen presidentti teki 16.12.2020 pääasiassa riidanalaisen sakkorangaistus päätöksen, jossa hän hyväksyi kaikki ZOP:n 2 §:n 2 momentin, luettuna yhdessä ZOP:n 59 §:n 2 momentin kanssa, rikkomista koskevat toteamukset ja päätelmät ja määräsi LB:lle ZOP:n 260 §:n 2 momentin nojalla 10 000 Bulgarian levin sakon (joka vastaa vähän yli 16:ta kansallista vähimmäispalkkaa vuonna 2020). LB riitautti sakkopäätöksen sillä perusteella, että ZOP:n 59 §:ssä ei rajoiteta hankintaviranomaisten itsenäistä toimintaa velvoittamalla ne soveltamaan tiukasti erityislaissa (ZUT) säädettyjä kelpoisuudelle asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Lisäksi se katsoi, että riidanalainen vaatimus oli välttämätön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen erityisen kohteen eli rinteiden vahvistamistöiden vuoksi, joille oli ominaista suuri tekninen vaikeusaste.
- 12 Oikeudenkäyntivaiheen aikana pyydettiin tietoa Bulgarian rakennusurakoitsijoiden yhdistykseltä. Sen mukaan ilmoituksen (5.4.2018) ajankohtana rakennusalan ammattirekisteriin oli merkitty 391 rakennusurakoitsijaa, joilla oli lupa suorittaa ryhmän 4 luokan 1 rakennustöitä. Tiedot sisälsivät rakennusurakoitsijoiden työntekijöiden ammattipätevyyttä koskevat vaatimukset: käytettävissä on oltava vähintään yksi henkilö, jolla on rakennusinsinöörin ammattipätevyys (erikoisalana vesitekninen rakentaminen tai vesihuolto ja viemärirakentaminen) tai arkkitehdin ammattipätevyys (erikoisalana maisema-arkkitehtuuri).

### **Pääasian asianosaisten pääasialliset lausumat**

- 13 Asianosaisten väitteet esitetään jäljempänä ennakkoratkaisupyynnön perusteiden esittämisen yhteydessä.

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että valittajan ja Bulgarian tasavallan tilintarkastustuomioistuimen välinen oikeusriita kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, koska hallinnollinen seuraamus on määrätty sen vuoksi, että hankintaviranomainen, jolle on myönnetty tukea ympäristöä koskevasta toimintaohjelmasta 2014–2020, on rikkonut julkisia hankintoja koskevia sääntöjä.
- 15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele *ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään*, onko direktiivin 2014/24 58 artiklan 4 kohdan ja kyseisessä säännöksessä säädetyn hankintaviranomaisen osallistumiselle asettamien vaatimusten hankintasopimuksen kohteeseen nähden oikeasuhteisuuden nojalla sallittua säätää tietyn rakennusurakan taloudellisten toimijoiden henkilöstön ammatillista pätevyyttä koskevista **tiukemmista vaatimuksista** kuin **kansallisessa laissa (ZUT) säädetty koulutusta ja ammatillista pätevyyttä koskevat vähimmäisvaatimukset**, vai onko tällaisten

tiukempien vaatimusten katsottava lähtökohtaisesti rajoittavan kilpailua. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsityksen mukaan tähän kysymykseen annettavasta vastauksesta riippuu, onko sen rajoitettava tutkimaan ainoastaan sitä, mitä arviointiperusteita hankintaviranomainen on määrittänyt, ja ovatko ne ZUT:n vaatimuksia rajoittavampia, vai onko tuomioistuimen tehtävänä vielä selvittää, myös uusia todisteita keräämällä, vastaavatko nämä henkilöstöä koskevat tiukemmat ja korkeammat vaatimukset sopimuksen kohdetta, laajuutta ja vaikeusastetta, kuten käsiteltävässä asiassa erityiseen kohteeseen (rinteen vahvistus) liittyvien rakennusurakoiden yhteydessä, jotka ovat ZUT:n mukaan erityisen vaikeita.

- 16 Osapuolilla on tästä kysymyksestä vastakkaiset näkemykset. Valittaja katsoo, että julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyissä on sallittua asettaa hankintaviranomaisen etuja suojaavia edellytyksiä, jolloin valintaperusteita voidaan rajoittaa ainoastaan kahdella kumulatiivisella edellytyksellä: 1. perusteiden olisi oltava oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen nähden, ja 2) tämä ei saisi johtaa mahdollisten tarjoajien epätasa-arvoisuuteen tai perusteettomaan rajoittamiseen. Se katsoo, että ZUT:n 163 a §:n 4 momentissa vahvistetaan ”teknisen johtajan” vaatimukset yleisesti kaikille rakennusurakoiden luokille, vaikeusasteeltaan helpommista aina kyseisen urakan luokkaan asti, jonka tekninen vaikeusaste on suurin, minkä vuoksi on perusteltua soveltaa koulutuksen ja ammattipätevyyden vähimmäisvaatimuksia tiukempia vaatimuksia ilman, että nämä vaatimukset rajoittaisivat kilpailua. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kun erityislaissa määritellään jo ne henkilöt, jotka voivat harjoittaa teknisen johtajan toimintaa, tämän henkilöryhmän rajoittaminen hankintaviranomaisen lisävaatimuksella rajoittaa taloudellisten toimijoiden mahdollisuutta täyttää hankintasopimuksen ehdot ja johtaa siten kilpailun rajoittamiseen.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tämän jälkeen, että ERI-rahastojen varojen jaettuun hallintointiin osallistuvat kansallisella tasolla muun muassa hallintoviranomaiset, todentamisviranomaiset, valvontaviranomaiset, Euroopan komissio, Euroopan tilintarkastustuomioistuin sekä varainhoidon valvontaviranomaiset ja tarkastusviranomaiset: Smetna Palata (tilintarkastustuomioistuin, Bulgaria), Agentsia za darzhavna finansova ispeksia (ADFI) (valtion varainhoidon valvontavirasto, Bulgaria) ja sisäasiainministeriön Direktsia ”Zashtita na finansovite interesi na Evropeyskia sayuz” (AFKOS) (Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisen osasto). Koska on kyse yhtenäisestä julkisen talouden järjestelmästä, näiden **viranomaisten on sovittava toimintansa yhteen**. Nyt käsiteltävässä asiassa useat ZOP:n säännösten noudattamisen valvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset (ympäristöä koskevan toimintaohjelman 2014–2020 hallintoviranomainen ja tilintarkastustuomioistuin) arvioivat eri tavoin samojen tosiseikkojen eli valittajan ehdottamien valintaperusteiden laillisuutta. Tästä syystä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää merkityksellisenä kysymystä siitä, missä määrin eri valvontaviranomaisten on sovittava yhteen hankintamenettelyjen laillisuutta koskevia arvioitaan, ja mitkä ovat yhteensovittamisen puuttumisen oikeudelliset vaikutukset (*kolmas ennakkoratkaisukysymys*). Ennakkoratkaisua pyytäneen



tuomioistuimen mukaan se, etteivät eri viranomaiset sovita yhteen vapaata kilpailua koskevan periaatteen noudattamisen valvontaa, voi vahingoittaa unionin etuja toisellakin tavalla, nimittäin luomalla tuensaajien keskuuteen oikeudellista epävarmuutta, jolla on niiden taloudellista toimintaa ehkäisevä vaikutus.

- 18 Tästä kysymyksestä valittaja toteaa, että eri valvontaviranomaisten tekemiä samoja tosiseikkoja koskevia tarkastuksia, jotka johtavat erilaisiin tuloksiin sen osalta, onko hankintamenettelyssä tehty rikkomisia, ottamatta huomioon muissa hallinnollisissa menettelyissä todettuja tosiseikkoja ja olosuhteita, ei voida ottaa tutkittavaksi, kun otetaan huomioon asetuksen N:o 2988/95 8 artiklan 3 kohdan tavoite ja oikeusvarmuuden periaate. Tilintarkastustuomioistuin sitä vastoin katsoo, että se ja ympäristöä koskevan toimintaohjelman hallintoviranomainen ovat kaksi toisistaan riippumatonta valvontaviranomaista ja että ne suorittivat valvontatehtävänsä itsenäisesti ZOP:n mukaisesti. Hallintoviranomaisella ja tilintarkastustuomioistuimen yksiköillä on erilainen toimivalta: niiden todettujen ZOP:n rikkomisten yhteydessä, jotka täyttävät sääntöjenvastaisuuden tunnusmerkin, hallintoviranomainen määrittää edunsaajana olleiden oikeushenkilöiden rahoitusoikaisut, kun taas tilintarkastustuomioistuin voi määrätä hallinnollisia seuraamuksia vastuullisille luonnollisille henkilöille.
- 19 Tässä yhteydessä nousee esiin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen seuraava (*toinen*) ennakkoratkaisukysymys, joka koskee asetuksen N:o 2988/95 II osastoa, jonka otsikko on ”Hallinnolliset toimenpiteet ja seuraamukset”. Jos rahoitusoikaisun määrittämisen edellytyksenä on sääntöjenvastaisuuden oikeudellinen määritelmä unionin oikeudessa ja Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä, onko luonnollisen henkilön unionin oikeuden rikkomisesta johtuvaa hallinnollista vastuuta tutkittaessa **todettava sekä sääntöjenvastaisuuden kumulatiiviset objektiiviset ominaisuudet että subjektiivinen lisätekiä** – nimittäin se, että rikkominen on tahallinen tai johtuu huolimattomuudesta?
- 20 Osapuolilla on tästä kysymyksestä vastakkaiset näkemykset. Valittaja katsoo, että rahoitusoikaisut ovat asetuksen N:o 2988/95 4 artiklassa tarkoitettuja hallinnollisia toimenpiteitä. Näin ollen hallintoviranomaisen on rahoitusoikaisun määrittämistä koskevassa menettelyssä näytettävä toteen jokainen sääntöjenvastaisuuden taustalla oleva tunnusmerkki eli tässä tapauksessa: 1. unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen; 2) tosiasiallinen tai mahdollinen vahinko unionin yleiselle talousarviolle; 3. väitetyn rikkomisen ja vahingon välinen syy-yhteys. Valittaja lisää, että toisin kuin asetuksen N:o 2988/95 4 artiklassa, joka koskee sääntöjenvastaisuuksia, joiden vuoksi on tehtävä rahoitusoikaisuja, tämän asetuksen 5 artiklassa säädetään tapauksista, joissa tietyistä sääntöjenvastaisuuksista (*joissa on kyse ”Euroopan unionin talousarvioon kohdistuvasta vahingosta”*) on lisäksi määrättävä hallinnollinen seuraamus, jos ne ovat tahallisia tai johtuvat huolimattomuudesta.
- 21 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sääntöjenvastaisuuden oikeudellisen määritelmän mukaan kyse on sääntöjenvastaisuudesta silloinkin, kun unionin

talousarviolle on mahdollisesti aiheutunut vahinkoa, eikä ole tarpeen osoittaa konkreettisia taloudellisia vaikutuksia ja edellytyksiä, jotka voivat tosiasiallisesti vaikuttaa talousarvioon. Tämä näkemys perustuu oletamaan, jonka mukaan on kyse muodollisista rikkomisista pelkän tekemisen perusteella, minkä vuoksi vahingon syntyminen ei ole tunnusmerkki. Kun lainsäätäjä on säätänyt näistä sääntöjenvastaisuuksista, se olettaa, että olemassa olevalle oikeusjärjestykselle aiheutuu kielteisiä oikeudellisia seurauksia, jotka ovat niin merkittäviä, että niistä on määrättävä seuraamuksia.

- 22 Tilintarkastustuomioistuimen edellä mainittu kanta ja mainittu seuraamussäännös (ZOP:n 247 §:n 1 momentti) saavat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään *neljännen ennakkoratkaisukysymyksen* eli kysymään, onko sakon vahvistamistapa suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska huomioon ei oteta muita seikkoja kuin **muodollinen rikkominen**, kun taas hallinnollisen toimenpiteen (rahoitusoiden käyttö, jonka katsotaan olevan lievempi seuraus unionin oikeuden rikkomisesta) määräämisessä on otettava huomioon useita muita seikkoja (tässä tapauksessa hallintoviranomainen on ottanut muiden rikkomusten yhteydessä huomioon muun muassa osallistujien lukumäärän, minkä jälkeen se totesi, että kilpailu oli tyydyttävää).
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa lopuksi siihen, ettei direktiivissä 2014/24 säädetä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiseen sovellettavien seuraamusten yhdenmukaistamisesta, joten jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia valitsemaan niistä asianmukaisilta vaikuttavat seuraamukset. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan niiden on tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja sen yleisiä periaatteita ja näin ollen myös suhteellisuusperiaatetta (ks. tuomio 19.7.2012, Rēdlihs, C-263/11, EU:C:2012:497, 44 kohta).