

**Asia C-513/23****Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

9.8.2023

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**Administrativen sad Pleven (Plevenin hallintotuomioistuin,  
Bulgaria)**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

28.7.2023

**Kantaja:**

Obshtina Pleven (Plevenin kunta, Bulgaria)

**Vastaaja:**Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa  
”Regioni v rastezh” 2014–2020 (Toimenpideohjelmasta  
”kasvualueet” 2014–2020 vastaavan hallintoviranomaisen johtaja).**Pääasian kohde**

Asia koskee kannetta, jonka kunta on nostanut hallintotoimesta, jolla sille määrättiin 25 prosentin suuruinen rahoitusoikaisu tukikelpoisista menoista, jotka liittyvät sopimukseen, jonka se oli tehnyt julkisessa hankintamenettelyssä toimeksisaajan kanssa hankintasopimuksen yhdestä osasta.

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta**

SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan nojalla annettava tulkinta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 42 artiklan 3 kohdan b alakohdasta, luettuna yhdessä liitteessä VII olevan 2 kohdan kanssa, ja erityisesti noudatettavaan standardiin liittyvästä ilmaisusta ”tai vastaava”.

## Ennakkoratkaisukysymys

Onko julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 42 artiklan 3 kohdan b alakohtaa, luettuna yhdessä sen liitteessä VII olevan 2 kohdan kanssa, tulkittava siten, että siinä sallitaan kansallinen lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö, joiden mukaan hankintaviranomainen on aina velvollinen lisäämään hankintailmoituksessa oleviin, noudatettavaa standardia koskeviin viittauksiin ilmauksen ”tai vastaava” myös silloin, kun on noudatettava rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta 9.3.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) N:o 305/2011 perusteella tai kumotun direktiivin 89/106/ETY vuoksi laadittua yhdenmukaistettua standardia?

## Unionin oikeussäännöt ja oikeuskäytäntö

Rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta 9.3.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 305/2011 johdanto-osan 1, 2, 14 ja 16 perustelukappale ja 17 artiklan 1 kohta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 160 artikla

Asetuksen (EU) N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohta ja 152 artiklan 1 kohta; asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohta

Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 42 artikla ja liitteessä VII oleva 1 ja 2 kohta

Unionin tuomioistuimen 27.10.2016 antaman tuomion C-613/14 40 kohta ja 17.12.2020 antaman tuomion C-475/19 P ja 688/19 P, 65 ja 66 kohta

## Kansallinen lainsäädäntö

Julkisista hankinnoista annettu laki (Zakon za obshtestvenite porachki, jäljempänä ZOP), 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta sekä 2 momentti, 18 §:n 1 momentin 12 kohta, 48 §:n 2 momentti, 59 §:n 2 momentti, 107 §:n 1 kohta, 112 §:n 1 momentin 2 kohta ja 181 §:n 4 momentti

Ministar na regionalno razvitie i blagoustroystvoton (aluekehitys- ja julkisten töiden ministeri) 5.2.2015 antama asetus rakennustuotteiden asennusta Bulgarian tasavallan rakennuskohteisiin koskevista vaatimuksista ja menettelystä (Naredba Nr. RD-02-20-1 ot 5 fevuari 2015 za usloviyata i reda za vlagane na stroitelni

produkti v stroezhite na Republika Balgaria) (virallinen lehti nro 14, 20.2.2015, voimassa 1.3.2015 alkaen).

Sellaisten sääntöjenvastaisuuksien määrittämisestä, jotka oikeuttavat rahoitusoikaisujen määräämisen ja vastaavat oikaisujen prosenttiosuudet ERI-rahastoista saatavien varojen hallinnoinnista annetun lain nojalla (Naredba za posochvane na nerednosti, predstavlyavashti osnovania za izvarshvane na finansovi korektsii, i protsentnite pokazateli za opredelyane razmera na finansovite korektsii po reda na Zakona za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove) annettu asetus (hyväksytty ministerineuvoston päätöksellä nro 57, 28.3.2017, virallinen lehti nro 27, 31.3.2017, voimassa 31.3.2017 alkaen).

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 Tässä oikeudenkäynnissä on riitautettu toimenpideohjelmasta ”kasvualueet” 2014–2020 vastaavan hallintoviranomaisen johtajan (jäljempänä hallintoviranomainen) 20.3.2023 antama päätös nro RD-02-36-313, jolla tehtiin Plevenin kuntaa koskeva rahoitusoikaisu, jonka määrä oli 25 (kaksikymmentäviisi) prosenttia tukikelpoisista menoista, jotka liittyvät sopimukseen nro BG16RFOP001-1.007-0004-C01-S-09 (IRO-2541)/23.3.2021, jonka Plevenin kunta on tehnyt toimeksisaajan ”DIKISTROY” EOOD:n kanssa ja jonka arvonlisäveroton arvo on 1 449 180,17 Bulgarian leviä (BGN) ja arvonlisäverollinen arvo 1 739 016,20 BGN. Rahoitusoikaisun kokonaismäärä on 434 754,05 BGN arvonlisäveroineen.
- 2 Plevenin kunta on MRRB:n [Ministerstvo na regionalno razvitiie i blagoustroystvoto, (aluekehitys- ja julkisten töiden ministeriö)] kanssa 10.7.2020 tehdyssä hallinnointisopimuksessa nro RD-02-37-44 ja sen liitteessä 1 vahvistettu tuensaaja. Sopimus koskee rahoitusavun myöntämistä toimenpideohjelman ”kasvualueet” toimintalinjasta 1 ”kestävä ja yhdenmukainen kaupunkikehitys”, menettely BG16RFOP001-1.001-039 ”kaupunkien yhdenmukaisen uudistamis- ja kehittämissuunnitelmien toteuttaminen 2014–2020” hanke-ehdotuksen BG16RFOP001-1.007-0004 ”kestävän kaupunkiympäristön luominen Plevenisissä – vaihe 2” täytäntöönpanemiseksi.
- 3 Se toteutti tämän sopimuksen yhteydessä julkisen hankintamenettelyn eli ZOP:n 18 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitetun julkisen valintamenettelyn ”Plevenin kaupunkiympäristössä sijaitsevien lineaaristen kohteiden kunnostamiseen liittyvien rakennustöiden toteuttaminen kolmessa osassa”. Hankinta-asiakirjat sisältävät myös riidanalaisessa päätöksessä mainitut vaatimukset.
- 4 Kunnanjohtajan lokakuussa 2020 antamalla määräyksellä nimittämä komitea, jonka tehtävänä oli tutkia, arvioida ja valita tehdyt tarjoukset, hyväksyi yhteensä 17 tarjouksesta, joista kuusi koski osaa nro 1, kolme osallistujaa osan nro 1 valintamenettelyyn suljettuaan ensin pois joitakin osallistujia. Hintatarjousten julkistamisen jälkeen valittiin kaksi osallistujaa, koska kolmas oli tällä välin

peruuttanut tarjouksensa. Osan nro 1 osallistujien paremmuusjärjestys vahvistettiin kunnanjohtajan päätöksellä nro RD-10-159/16.2.2021, joka koski urakoitsijoiden valintaa tarjouskilpailun kohteena olevien osien toteuttamiseksi. Komitean puheenjohtajan raportin mukaan tarjouskilpailun nimi oli ilmoitettu virheellisesti pöytäkirjoissa ja päätöksessä, ja hänen oikaisuehdotuksensa perusteella yksittäisten osien urakoitsijat nimettiin jälkikäteen kunnanjohtajan päätöksellä nro RD-10-186/19.2.2021. Tämän valinnan perusteella tehtiin edellä 1 kohdassa mainittu osaa nro 1 koskeva sopimus. Sopimukseen liitettiin tekninen eritelmä ja työohjelma.

5 Hallintoviranomaiselle lähetettiin tarkastusta varten valvontalomake, jossa tuotiin esiin epäilyjä sääntöjenvastaisuuksista, ja sen perusteella aloitettiin hallinnollinen menettely. Kunnalle ilmoitettiin epäilyistä sääntöjenvastaisuuksista kirjeellä nro 99-00-6-69/17.2.2023, ja sille annettiin mahdollisuus esittää perustelut ja kirjalliset todisteet riitauttaakseen hallintoviranomaisen alustavat havainnot sääntöjenvastaisuuksista. Plevenin kunta jätti 2.3.2023 päivätyn oikaisuvaatimuksen nro BG16RFGP001-1.007-0004-C02-M061, jossa esitettiin samat väitteet kuin sen kannekirjelmässä.

6 Ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa esitettiin myös Bulgarski Institut po standartizatsian (Bulgarian standardointilaitos, jäljempänä BIS) kirjelmä, jossa todettiin seuraavaa:

”Bulgarialainen standardi BDS 624:1987 Betoniset reunakivet korvattiin 25.3.2005 tällä hetkellä voimassa olevalla bulgarialaisella standardilla BDS EN 1340:2005 Betoniset reunakivet lattiapäällysteille. Vaatimukset ja testausmenetelmät. Siitä annettiin oikaisu BDS EN 1340:2005/AC:2006.

Bulgarialainen standardi, jolla otetaan käyttöön eurooppalainen standardi BDS EN 60332-1-2:2006 ’Sähkö- ja optisten kaapeleiden yleiset polttotestausmenetelmät – Osa 1–2: Yksittäisen pystysuoraan asennetun johtimen tai kaapelin sammuvuuden testaus – Menetelmä 1 kW esisekoitetulle liekille’ on yhtenäinen kansainvälinen standardi IEC 60332-1-2:2004. Se oli oikaisun IEC 60332-1-2: 2004/AMD1:2015 EDI ja kolme muutoksen BDS EN 60332-1-2:2004/11:2015, BDS EN 60332-1-2:2004/11:2017 ja BDS EN 60332-1-2:2004/A12:2021 kohteena.”

Kysymykseen siitä, onko vastaavia standardeja olemassa, BIS:n kirjeessä todetaan seuraavaa: ”Standardoinnissa ei ole olemassa käsitettä ’vastaavat standardit’. Tämä johtuu kansainvälisen, eurooppalaisen ja kansallisen standardoinnin periaatteesta, jonka mukaan kohteelle voi olla vain yksi standardi. Standardit, joilla on eri viitenumerot tai joilla on sama numero mutta eri laatimisvuosi, eivät voi olla toisiaan vastaavia.

BDS EN 1340:2005 on tällä hetkellä voimassa, ja sillä on kumottu BDS 624:1987, ja tällä hetkellä voimassa olevalla standardilla BDS EN 60332-1-2:2006 on kumottu BDS EN 50265-2-1:2002.

Kun eurooppalainen standardi otetaan käyttöön kansallisena standardina, BIS:n on Bulgarian kansallisena standardointielimenä kumottava poikkeava kansallinen standardi noudattaakseen yhdenmukaistamisperiaatetta, joka on vapaiden eurooppalaisten markkinoiden keskeinen periaate.

Kun standardista laaditaan uusi versio, sillä yleensä kumotaan välittömästi vanha versio. Joissakin tapauksissa kumoamista lykätään tietyn ajan, jonka aikana sovelletaan standardin molempia versioita, eli niin sanotun yhteisen soveltamisen ajanjakson ajan.”

### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 7 Vastaajana oleva hallintoviranomainen väittää, että hankintamenettelyssä on sallittu kolme rikkomusta, joista vain ensimmäinen on ennakkoratkaisupyynnön taustalla, tarkemmin sanottuna rikkominen koskee ZOP:n 2 §:n 2 momenttia ja 48 §:n 2 momenttia, luettuna yhdessä 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan kanssa, joka liittyy lainvastaiseen valintaperusteeseen. Osan nro 1 teknisessä eritelmässä vahvistetaan seuraavat standardit: – BDS 624-87; – BDS EN 1340:2005; – EN 60332-1-2. Vastaajan mukaan hankintaviranomainen ei antanut ehdokkaille mahdollisuutta esittää näitä standardeja vastaavaa tarjousta, mikä merkitsee ZOP:n 48 §:n 2 momentin rikkomista, sillä sen mukaan 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuun viittaukseen, joka koskee standardia, eritelmää, teknistä arviointia, teknistä hyväksyntää tai teknistä viitettä, on liitettävä ilmaus ”tai vastaava”. Näin muotoillun ehdon perusteella hallintoviranomainen katsoo, että hankintaviranomainen on perusteettomasti rajoittanut sellaisten henkilöiden osallistumismahdollisuutta, jotka olisivat voineet varmistaa sopimuksen toteuttamisen soveltamalla vastaavia standardeja. Rikkominen on merkittävä sen mahdollisten taloudellisten vaikutusten vuoksi. On korostettava, että rakennustuotteiden liittämistä Bulgarian tasavallan rakennuskohteisiin koskevista ehdoista ja menettelystä 5.2.2015 annetun asetuksen nro RD-02-20-1 6 §:n mukaan investointihankkeisissa käytettävien rakennustuotteiden on täytettävä niiden ominaisuuksille asetetut vaatimukset asetuksen (EU) N:o 305/2011 yhdenmukaistettujen teknisten eritelmien, 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen säädösten, 3 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen delegoitujen säädösten ja aiottua käyttötarkoitusta koskevien kansallisten vaatimusten mukaisesti. Sopimusehtoja laatiessaan hankintaviranomaisen on kuitenkin lisättävä ilmaus ”tai vastaava” kaikkiin standardeja koskeviin viittauksiin. Tältä osin on viitattava VAS:n [Varhoven administrativen sad (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria)] hallintoasiassa nro 2451/2019 16.5.2019 antamaan tuomioon nro 7298 perustuvaan oikeuskäytäntöön.
- 8 Riidanalaisessa päätöksessä viitattiin myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 160 artiklan rikkomiseen ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 2 artiklan 36 kohdassa tarkoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin. Hallintoviranomaisen näkemyksen mukaan niillä on taloudellisia vaikutuksia, sillä sääntöjenvastaisuudesta voi olla

kyse myös silloin, kun talousarviolle voi aiheutua vahinkoa, ilman että konkreettisia taloudellisia vaikutuksia on tarpeen osoittaa. Erityisesti ensimmäinen rikkomus merkitsee sellaisten sääntöjenvastaisuuksien määrittämisestä, jotka oikeuttavat rahoitusoikaisujen määräämisen ja vastaavat oikaisujen prosenttiosuudet ERI-rahastoista saatavien varojen hallinnoinnista annetun lain nojalla, annetun määräyksen 2 §:n 1 momenttia koskevassa liitteessä 1 olevan 11 kohdan b alakohdassa tarkoitettua sääntöjenvastaisuutta, koska tämä sääntöjenvastaisuus koskee sellaisten hankintasopimuksen tekoperusteiden soveltamista, jotka eivät ole syrjiviä kansallisista/alueellisista/paikallisista syistä, mutta jotka rajoittavat ehdokkaiden tai osallistujien pääsyä kyseiseen hankintamenettelyyn. Sääntöjenvastaisuuksien määrittämisestä annetun asetuksen 5 §:n 1 momentin mukaan rahoitusoikaisu määritetään suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, koska rikkomusten taloudellisia vaikutuksia ei ole mahdollista määrittää tosiasiallisesti. Rahoitusoikaisu on vahvistettu sääntöjenvastaisuuksien määrittämisestä annetun asetuksen 7 §:n mukaisesti 25 prosentin suuruiseksi, joka on enimmäismäärä.

- 9 Hallintoviranomainen hylkäsi Plevenin kunnan 2.3.2023 tekemän oikaisuvaatimuksen perusteettomana.
- 10 Kantaja, Plevenin kunta, riitautti tämän päätöksen sillä perusteella, että se on aineellisen oikeuden vastainen. Sen mukaan hallintoviranomaisen toteamukset siitä, että kunta on hankintaviranomaisena syyllistynyt rikkomuksiin julkista hankintamenettelyä koskevassa tarjouskilpailussa ja sen toteuttamisessa sekä oikeudenkäynnin kohteena olevan sopimuksen tekemisessä, ovat virheellisiä, perusteettomia ja ristiriidassa ZOP:n ja maankäytönsuunnittelusta annetun lain ZUT:n [Zakon za ustroystvo na teritoriyata] säännösten kanssa. Kannekirjelmässä todetaan ensimmäisen rikkomuksen osalta, että osan nro 1 teknisissä eritelmissä viitataan standardeihin BDS 624-87, BDS EN 1340:2005 ja EN 60332-1-2, eikä osallistujille annettu mahdollisuutta tehdä vastaavaa tarjousta. Hallintoviranomainen väittää, että hankintaviranomainen on perusteettomasti rajoittanut sellaisten henkilöiden osallistumismahdollisuutta, joilla on edellytykset tehdä vastaava tarjous hankintasopimuksen toteuttamiseksi, mutta kantajan mukaan näin ei ole seuraavista syistä:
  - 11 Standardissa BDS 624-87 säädetään materiaalitesteistä, ominaisuuksista, vaatimuksista ja testausmenetelmistä, joita sovelletaan sementtiin, betoniin reunakivielementteihin, kouruihin ja oheiselementteihin, joita käytetään liikennealueiden päällystämiseen ja kattamiseen Bulgarian valtion standardien (Bulgarski darzhaven standart) mukaisesti. Edellä mainittu standardi BDS EN 1340:2005 on rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta 9.3.2011 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 305/2011 tarkoitettu ”yhdenmukaistettu standardi”. 5.2.2015 annetun asetuksen nro RD-02-20-1 2 §:n 2 momentissa säädetään, että ”rakennuskohteiden suunnittelussa on määrättävä rakennustuotteista ja niiden toteuttamisessa on käytettävä rakennustuotteita, joilla varmistetaan asetuksen (EU) N:o 305/2011 liitteessä 1 säädettyjen rakennuskohteiden perusvaatimusten

noudattaminen”. Tämän perusteella lisäyksen ”tai vastaava” puuttuminen ei ole johtanut siihen, että mahdolliset ehdokkaat ovat jättäytyneet pois tarjouskilpailusta, kuten hallintoviranomainen väittää, koska asetuksen ja teknisen eritelmän mukaan osallistujien on käytettävä reunakiviä, jotka täyttävät Bulgarian valtion standardien (Bulgarski darzhaven standart) tai asetuksen (EU) N:o 305/2011 mukaisesti yhdenmukaistetun standardin vaatimukset. Käsiteltävässä asiassa BDS:ää vastaava standardi on yhdenmukaistettu standardi BDS EN, eikä muuta vastaavaa standardia ole, koska kaikki muut standardit ovat asetuksen nro RD-20-02-1 ja asetuksen (EU) N:o 305/2011 vastaisia. Vaikka hankintaviranomainen ei ole muodollisesti noudattanut ZOP:n 48 §:n 2 momenttia, tällä muodollisella rikkomisella ei ole taloudellisia vaikutuksia, ERI-rahastojen (Euroopan rakenne- ja investointirahastot) varoille ei ole aiheutunut vahinkoa, eikä sääntöjenvastaisuutta koskeva kolmas edellytys ole täyttynyt.

- 12 Kannekirjelmässä viitataan myös siihen, että standardissa EN 60332-1-2 määritellään kaapeleiden palon leviämistestit. Tämä standardi on yhdenmukaistettu standardi yksittäisen pystysuoraan asennetun johtimen, kaapelin tai optisen kaapelin sammuvuuden testaamiseksi tietyissä olosuhteissa. EN 60332-1-2 on kaapeleiden testaamiseen käytettävä standardi, jota sovelletaan yleisesti EU:n alueella ja joka mainitaan teknisessä eritelmässä passiivisten palosuojaustoimenpiteiden yhteydessä. Tässä asiassa kyseessä oleva standardi EN 60332-1-2 on asetuksessa (EU) N:o 305/2011 tarkoitettu yhdenmukaistettu standardi, eikä muuta vastaava standardia ole, koska kaikki muut standardit ovat asetuksen nro RD-02-20-1 ja asetuksen (EU) N:o 305/2011 vastaisia. Vaikka hankintaviranomainen on jättänyt muodollisesti noudattamatta ZOP:n 48 §:n 2 momenttia, noudattamalla jättämisellä ei ollut taloudellisia vaikutuksia eikä ERI-rahastojen varoille aiheutunut vahinkoa, toisin sanoen sääntöjenvastaisuutta koskeva kolmas edellytys ei täyty.
- 13 Näistä syistä kantaja katsoo, ettei kyse ole ZOP:n 2 §:n 2 momentin ja 48 §:n 2 momentin, luettuna yhdessä ZOP:n 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan kanssa, sellaisesta rikkomisesta, joka merkitsee sääntöjenvastaisuuksien määrittämisestä annetun asetuksen 2 §:n 1 momenttia koskevassa liitteessä 1 olevassa 11 kohdassa tarkoitettua sääntöjenvastaisuutta, ja siksi kantaja vaatii päätöksen kumoamista kokonaisuudessaan, riidanalaisen päätöksen 1 kohdassa todettu rikkominen mukaan luettuna.

### **Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista**

- 14 Näin todettujen tosiseikkojen perusteella heräävät seuraavat kysymykset, jotka ovat merkityksellisiä riidanalaisen päätöksen laillisuuden arvioinnin kannalta. Onko kyseessä sääntöjenvastaisuus, siten kuin se on määritelty asetuksen N:o 1303/2013 2 artiklan 36 alakohdassa (tai asetuksen N:o 1303/2013 152 artiklan 1 kohdan osalta asetuksen N:o 1083/2006 2 artiklan 7 alakohdassa), jonka mukaan ”sääntöjenvastaisuudella” tarkoitetaan mitä tahansa unionin oikeuden rikkomista, tarkemmin sanottuna 1. onko osoitettu, että unionin oikeuden säännöstä on rikottu

taloudellisen toimijan teon tai laiminlyönnin seurauksena; 2. onko unionin talousarviolle tuotettu tai voidaanko unionin talousarviolle tuottaa vahinkoa siihen kohdistuvan perusteettoman menoerän vuoksi ja 3. onko rikkomisen ja vahingon välillä syy-yhteys?

15 Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen on etenkin todettava tässä ennakkoratkaisupyyntöä kuvaillun, riidanalaisen päätöksen 1.1 kohdassa mainitun rikkomisen osalta, merkitseekö tämä rikkominen

a) sääntöjenvastaisuuksien määrittämisestä annetun asetuksen 2 §:n 1 momenttia koskevassa liitteessä 1 olevan 11 kohdan, sellaisena kuin se oli rahoitusoiden tekemistä koskevan riidanalaisten päätöksen antamisajakohtana, rikkomista – 11 kohta: ”Sellaisten poissulkemisperusteiden, valintaperusteiden, sopimuksen tekemistä koskevien perusteiden tai sopimuksen toteuttamista koskevien ehtojen tai teknisten eritelmien soveltaminen, jotka eivät ole tämän liitteen 10 kohdassa tarkoitettulla tavalla syrjiviä mutta jotka rajoittavat ehdokkaiden tai osallistujien pääsyä hankintamenettelyyn”; b) alakohta – tapaukset, joissa on käytetty syrjiviä perusteita/ehtoja/eritelmiä mutta joissa kilpailua on vähimmäismäärä eli valintaperusteet täyttäviä tarjouksia on jätetty kaksi tai useampia;

b) ZOP:n 2 §:n 2 momenttia ja 48 §:n 2 momenttia, luettuna yhdessä 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan kanssa, rikkomista ja

c) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 160 artiklan rikkomista.

16 Jotta osaa näistä kysymyksistä voitaisiin selventää ja niihin voitaisiin vastata oikein, on tarpeen tulkita unionin oikeuden säännöksiä, erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä, joka on saatettu osaksi Bulgarian lainsäädäntöä, mutta jonka tarkoitus ja sisältö ovat epäselviä, kun otetaan huomioon se, että kantaja väittää, ettei se ole rikkonut ZOP:n 2 §:n 2 momenttia ja 48 §:n 2 momenttia, luettuna yhdessä 2 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan kanssa.

17 Siltä osin kuin kyse on asiakirjoista puuttuvasta lisäyksestä, jonka mukaan reunakivien ja kaapeleiden osalta on mahdollista tehdä tarjous, jossa noudatetaan ilmoitettuja standardeja vastaavia standardeja, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ottaa huomioon seuraavat seikat: ZOP:n 48 §:n 2 momentissa, jota väitetään rikutun, säädetään, että kaikkiin viittauksiin, jotka koskevat 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua standardia, eritelmiä, teknistä arviointia tai teknistä hyväksyntää, on liitettävä ilmaus ”tai vastaavaa”. Tässä asiassa on riidatonta, että sopimusasiakirjoista puuttui standardien osalta tällainen viittaus.

18 ZOP:n 48 §:n 2 momentilla saatetaan julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24 ja erityisesti sen 42 artikla osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivin 42 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan liitteessä VII olevassa 1 alakohdassa määritellyt tekniset eritelmät on esitettävä hankinta-



asiakirjoissa. Teknisessä eritelmässä on vahvistettava rakennusurakoilta, palveluilta tai tavaroilta vaadittavat ominaisuudet. Direktiivin 42 artiklan 2 kohdan mukaan teknisten eritelmien on mahdollistettava talouden toimijoiden yhtäläinen pääsy hankintamenettelyyn, eikä niillä saa luoda perusteettomia esteitä julkisten hankintojen avaamiselle kilpailulle. Direktiivin 42 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetään, että rajoittamatta pakottavien kansallisten teknisten säännösten soveltamista, sikäli kuin ne ovat unionin oikeuden mukaisia, tekniset eritelmät on laadittava jollakin seuraavista tavoista: – – b) viittaamalla teknisiin eritelmiin sekä seuraavassa tärkeysjärjestyksessä: kansallisiin standardeihin, joilla saatetaan voimaan eurooppalaisia standardeja, eurooppalaisiin teknisiin arviointeihin, yhteisiin teknisiin eritelmiin, kansainvälisiin standardeihin, muihin eurooppalaisten standardointielinten laatimiin teknisiin viitejärjestelmiin tai, jos näitä ei ole, kansallisiin standardeihin, kansallisiin teknisiin hyväksyntöihin tai kansallisiin rakennusurakoiden suunnitteluun, laskentaan ja toteuttamiseen sekä tavaroiden käyttöön liittyviin teknisiin eritelmiin. Jokaiseen viittaukseen on liitettävä ilmaus ”tai vastaava”.

- 19 Mainitussa liitteessä VII olevassa 2 alakohdassa todetaan seuraavaa: ”standardilla’ tarkoitetaan tunnustetun standardointielimen toistuvaa tai jatkuvaa käyttöä varten hyväksymää teknistä eritelmää, jonka noudattaminen ei ole pakollista ja joka kuuluu johonkin seuraavista ryhmistä: a) ’kansainvälisellä standardilla’ tarkoitetaan kansainvälisen standardointielimen vahvistamaa standardia, joka on yleisesti saatavilla; b) ’eurooppalaisella standardilla’ tarkoitetaan eurooppalaisen standardointielimen vahvistamaa standardia, joka on yleisesti saatavilla; c) ’kansallisella standardilla’ tarkoitetaan kansallisen standardointielimen vahvistamaa standardia, joka on yleisesti saatavilla”.
- 20 Kuten näistä säännöksistä käy ilmi, direktiivin 42 artiklassa viitataan ”standardiin”, jolla tarkoitetaan tunnustetun standardointielimen toistuvaa tai jatkuvaa soveltamista varten hyväksymää teknistä eritelmää, jonka noudattaminen ei ole pakollista.
- 21 Toisaalta on otettava huomioon rakennustuotteiden kaupan pitämistä koskevien ehtojen yhdenmukaistamisesta ja neuvoston direktiivin 89/106/ETY kumoamisesta 9.3.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 305/2011. Tämän asetuksen johdanto-osan ensimmäisen ja toisen perustelukappaleen mukaan rakennuskohteet suunnitellaan ja toteutetaan siten, ettei ihmisille, kotieläimille tai omaisuudelle aiheuteta vaaraa eikä ympäristöä vahingoiteta. Nämä säännökset vaikuttavat suoraan rakennustuotteita koskeviin vaatimuksiin. Vaatimukset tulevat esiin kansallisissa tuotestandardeissa, kansallisissa teknisissä hyväksynnöissä ja muissa kansallisissa teknisissä eritelmissä ja säännöksissä, jotka liittyvät rakennustuotteisiin. Toisistaan poikkeavina nämä vaatimukset vaikeuttavat kaupankäyntiä unionissa. Johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan, että kun aiottu käyttötarkoitus edellyttää perusominaisuuksiin liittyviä kynnysarvoja, jotka rakennustuotteiden on täytettävä jäsenvaltioissa, nämä arvot olisi vahvistettava yhdenmukaistetuissa teknisissä eritelmissä. Johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan komission tämän

asetuksen mukaisesti määrittämien kynnyksarvojen olisi oltava kyseisen rakennustuotteen perusominaisuuksien osalta jäsenvaltioiden säännöksissä yleisesti tunnustettuja arvoja ja niiden olisi taattava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklassa tarkoitettu suojelun korkea taso.

- 22 Direktiivin 98/34/EY liitteessä I luetellut eurooppalaiset standardintielimet laativat näiden näkökohtien perusteella tämän asetuksen 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen yhdenmukaistetut standardit kyseisen direktiivin 6 artiklan mukaisesti komission esittämien pyyntöjen (jäljempänä ”toimeksiannot”) perusteella kuultuaan tämän asetuksen 64 artiklassa tarkoitettua rakennusalan pysyvää komiteaa.
- 23 Näiden yhdenmukaistettujen standardien oikeudellista luonnetta on tarkasteltu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa unionin tuomioistuimen (kolmas jaosto) 27.10.2016 antaman tuomion C-613/14 40 kohtaan: ”Edellä todetusta seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen yhdenmukaistettu standardi, joka on hyväksytty direktiivin 89/106 nojalla ja jonka viitenumero on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, kuuluu unionin oikeuteen, koska kysymys siitä, sovelletaanko tiettyyn tuotteeseen direktiivin 89/106 4 artiklan 2 kohdassa säädettyä olettamaa, ratkaistaan tukeutumalla tällaisen standardin määräyksiin.” Mainitun olettamuksen mukaan jäsenvaltioiden on oletettava rakennusalan tuotteiden olevan käyttöön soveltuvia, jos rakennuskohde, kun se on suunniteltu ja rakennettu asianmukaisesti, niitä käytettäessä täyttää 3 artiklassa tarkoitettujen olennaiset vaatimukset, jos tuotteissa on CE-merkintä, joka ilmaisee niiden olevan tämän direktiivin säännöskokonaisuuden mukaisia, mukaan lukien V luvussa säädetty vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyt ja III luvussa säädetty menettely. Se viittaa myös unionin tuomioistuimen (ensimmäinen jaosto) yhdistetyissä asioissa C-475/19 P ja C-688/19 P 17.12.2020 antaman tuomion 65 ja 66 kohtaan.
- 24 Käsiteltävässä asiassa mainitut betonisia reunakiviä ja kaapeleita koskevat standardit ovat asetuksessa tarkoitettuja yhdenmukaistettuja standardeja, joten niiden noudattamista voidaan pitää pakollisena. Tästä syystä herää kysymys, kuuluvatko ne julkisia hankintoja koskevan direktiivin 42 artiklan soveltamisalaan, ja kysymykseen annettavan vastauksen perusteella määräytyy, onko hankintaviranomaisella velvollisuus tai oikeus vaatia kyseistä standardia vastaavaa toimivuutta. On otettava huomioon, että BIS:n kirjelmän nro 3527/7.6.2023 mukaan muita standardeja ei ole. Tämän perusteella määräytyy puolestaan vastaus siihen, ovatko nämä standardit velvoittavia, kun kyse on rakennustuotteista eli reunakivistä ja sähkökaapeleista, jotka urakoitsijan on asennettava rakennuskohteeseen.
- 25 SEUT 267 artiklan kolmannen kohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta tulkita unionin oikeutta. Tutkittuaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen asiaa käsittelevä jaosto toteaa, että unionin tuomioistuin ei ole

ratkaissut tätä tai vastaavaa kysymystä missään tulkinta- tai kumoamismenettelyssä. Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiaa käsittelevän tuomioistuimen aloitteesta. Edellä esitetyn perusteella asian käsittelyä on lykättävä ja unionin tuomioistuimelle on esitettävä ennakkoratkaisupyyntö.

TYÖASIAKIRJA