



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

15 päivänä syyskuuta 2022*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2009/81/EY – Tiettyjä rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittaminen – 38 ja 49 artikla – Velvollisuus tarkistaa, onko kyseessä poikkeuksellisen alhainen tarjous – Kansallisessa lainsäädännössä säädettyä tarjouksen poikkeuksellista alhaisuutta koskevaa arviointiperustetta ei voida soveltaa – Vaatimus siitä, että on esitettävä vähintään kolme tarjousta – Vaatimukseen, jonka mukaan tarjouksen on oltava yli 20 prosenttia edullisempi kuin muiden tarjoajien tarjousten keskiarvo, perustuva peruste – Tuomioistuinvalvonta

Asiassa C-669/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Varhoven administrativen sad (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria) on esittänyt 10.11.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.12.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Veridos GmbH

vastaaan

Ministar na vatreshnite raboti na Republika Bulgaria ja

Mühlbauer ID Services GmbH – S&T,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos sekä tuomarit S. Rodin (esittelevä tuomari), J.-C. Bonichot, L. S. Rossi ja O. Spineanu-Matei,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Veridos GmbH, edustajanaan T. P. Nenov, advokat,

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

- Mühlbauer ID Services GmbH – S&T, edustajanaan Y. Lambovski, advokat,
- Bulgarian hallitus, asiamiehinään M. Georgieva ja L. Zaharieva,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja J. Vlácil,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään R. Bénard, A.-L. Desjonquères ja É. Toutain,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään J. Schmoll,
- Euroopan komissio, asiamiehinään P. Ondrůšek, G. Wils ja I. Zaloguin,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.2.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU (EUVL 2014, L 94, s. 65) 56 ja 69 artiklan ja hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/81/EY (EUVL 2009, L 216, s. 76) 38 ja 49 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä Veridos GmbH ja toisaalta Ministar na vatreshnite raboti na Republika Bulgaria (Bulgarian tasavallan sisäasiainministeri) ja Mühlbauer ID Services GmbH – S&T -konsortio ja joka koskee tarjoajien asettamista paremmuusjärjestykseen ja julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuoleksi valintaa koskevaa päätöstä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2014/24

- 3 Direktiivin 2014/24 56 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet”, 1 kohdan mukaan hankintasopimukset tehdään kyseisen direktiivin 67–69 artiklan mukaisesti vahvistetuin perustein, edellyttäen että hankintaviranomainen on tarkistanut kyseisen direktiivin 59–61 artiklan mukaisesti, että tietyt edellytykset täyttyvät.

4 Tämän direktiivin 69 artiklassa, jonka otsikko on ”Poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Hankintaviranomaisen on vaadittava, että talouden toimijat antavat selvityksen tarjouksessa olevista hinnoista tai kustannuksista, jos tarjoukset vaikuttavat poikkeuksellisen alhaisilta rakennusurakoihin, tavaroihin tai palveluihin nähden.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettut selvitykset voivat koskea erityisesti

- a) valmistusmenetelmän, palvelun suorittamisen tai rakennusmenetelmän taloudellisia näkökohtia;
- b) valittuja teknisiä ratkaisuja tai tarjoajan käytettävissä olevia poikkeuksellisen edullisia ehtoja tuotteiden toimittamiseksi tai palvelun suorittamiseksi taikka urakan toteuttamiseksi;
- c) tarjottujen rakennusurakoiden, tuotteiden tai palvelujen omintakeisuutta;
- d) 18 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista;
- e) 71 artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista;
- f) tarjoajan mahdollisuutta saada valtiontukea.

3. Hankintaviranomaisen on arvioitava annetut tiedot kuulemalla tarjoajaa. Se voi hylätä tarjouksen vain siinä tapauksessa, että toimitettu näyttö ei tyydyttävästi selitä tarjottujen hintojen tai kustannusten alhaista tasoa, kun otetaan huomioon 2 kohdassa tarkoitettut tekijät.

Hankintaviranomaisten on hylättävä tarjous, jos ne ovat todenneet, että tarjous on poikkeuksellisen alhainen, koska se ei ole 18 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen sovellettavien velvoitteiden mukainen.

4. Jos hankintaviranomainen toteaa, että tarjous on poikkeuksellisen alhainen tarjoajan saaman valtiontuen takia, kyseinen tarjous voidaan hylätä pelkästään tästä syystä vasta tarjoajan kuulemisen jälkeen, jos tämä ei pysty hankintaviranomaisen vahvistamassa riittävässä määräajassa näyttämään toteen, että kyseinen tuki on SEUT 107 artiklassa tarkoitettua sisämarkkinoille soveltuvaa tukea. Jos hankintaviranomainen hylkää tarjouksen näissä olosuhteissa, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle.

5. Jäsenvaltioiden on hallinnollisen yhteistyön puitteissa asetettava pyynnöstä muiden jäsenvaltioiden saataville kaikki käytettävissään olevat 2 kohdassa lueteltujen seikkojen osalta esitettyjä todisteita ja asiakirjoja koskevat tiedot, kuten lait, asetukset, yleisesti sovellettavat työehtosopimukset tai kansalliset tekniset standardit.”

Direktiivi 2009/81

- 5 Direktiivin 2009/81 35 artiklan, jonka otsikko on ”Ehdokkaille ja tarjoajille tiedottaminen”, sanamuoto on seuraava:

”1. Hankintaviranomaisten/yksiköiden on ilmoitettava ehdokkaille ja tarjoajille mahdollisimman nopeasti päätökset, jotka koskevat hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn tekemistä, mukaan lukien seikat, joiden perusteella ne ovat päättäneet olla tekemättä tarjouskilpailun kohteena ollutta hankintasopimusta tai puitejärjestelyä, vaan päättäneet aloittaa menettelyn uudelleen. Nämä tiedot on pyydettäessä annettava kirjallisesti hankintaviranomaisille/yksiköille.

2. Asianomaisen osapuolen pyynnöstä hankintaviranomaisen/yksikön on, jollei 3 kohdasta muuta johdu, ilmoitettava mahdollisimman nopeasti ja viimeistään 15 päivän kuluessa kirjallisen pyynnön vastaanottamisesta seuraavat seikat:

- a) jokaiselle hylätylle ehdokkaalle seikat, joiden perusteella asianomaisen ehdokkuus on hylätty;
- b) jokaiselle hylätylle tarjoajalle seikat, joiden perusteella asianomaisen tarjous on hylätty, erityisesti 18 artiklan 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa seikat, joiden perusteella hankintaviranomainen on päättänyt, että vastaavuutta ei ole, tai että rakennusurakat, tavarat tai palvelut eivät täytä suorituskykyä koskevia tai toiminnallisia vaatimuksia, sekä 22 ja 23 artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa seikat, joiden perusteella hankintaviranomainen on päättänyt, että tietoturvallisuutta ja toimitusvarmuutta koskevat vaatimukset eivät täyty;
- c) jokaiselle hyväksyttävän tarjouksen tehneelle, jonka tarjous on hylätty, valitun tarjouksen ominaisuudet ja suhteelliset edut sekä sopimuspuoleksi valitun tarjoajan nimi tai puitejärjestelyn osapuolet.

3. Hankintaviranomaiset/yksiköt voivat päättää, että tiettyjä hankintasopimuksen tai puitejärjestelyn tekemistä koskevia 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja ei anneta, jos niiden paljastaminen olisi esteenä lain soveltamiselle tai olisi muuten erityisesti puolustukseen ja/tai turvallisuuteen liittyvän yleisen edun vastaista, tai vahingoittaisi talouden toimijoiden oikeutettuja kaupallisia etuja, riippumatta siitä ovatko toimijat yksityisiä tai julkisia, taikka voisi haitata niiden välistä rehellistä kilpailua.”

- 6 Kyseisen direktiivin 38 artiklassa, jonka otsikko on ”Ehdokkaiden kelpoisuuden tarkastaminen, osanottajien valinta ja hankintasopimusten tekeminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Hankintasopimukset tehdään 47 ja 49 artiklassa säädetyin perustein ja 19 artikla huomioon ottaen sen jälkeen kun hankintaviranomaiset/yksiköt ovat tarkastaneet niiden talouden toimijoiden soveltuvuuden, joiden osallistumista menettelyyn ei 39 ja 40 artiklan perusteella ole suljettu pois; tällainen soveltuvuuden tarkastus on tehtävä 41–46 artiklassa tarkoitettujen taloudellista ja rahoitustilannetta, ammatillista ja teknistä tietämystä tai pätevyyttä koskevien perusteiden mukaisesti ja tarvittaessa 3 kohdassa tarkoitettujen syrjimättömien sääntöjen ja perusteiden mukaisesti.

2. Hankintaviranomaiset/yksiköt voivat asettaa 41 ja 42 artiklan mukaisia valmiustasoja koskevia vähimmäisehtoja, jotka ehdokkaiden on täytettävä.

Jäljempänä 41 ja 42 artiklassa tarkoitettujen tietojen laajuuden ja niiden soveltuvuutta tietyn hankintasopimuksen osalta koskevien vähimmäisedellytysten on liityttävä suoraan hankintasopimuksen kohteeseen ja oltava oikeassa suhteessa siihen nähden.

Vähimmäisedellytykset on ilmoitettava hankintailmoituksessa.

3. Rajoitetussa menettelyssä, neuvottelumenettelyssä, johon liittyy julkaistu hankintailmoitus, ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintaviranomaiset/yksiköt voivat rajoittaa niiden sopivien ehdokkaiden lukumäärää, joita pyydetään esittämään tarjous tai jotka kutsutaan neuvotteluihin; ehdokkaita on kuitenkin oltava vähintään kolme. Tällöin:

- Hankintaviranomaisten/yksiköiden on ilmoitettava hankintailmoituksessa ne objektiiviset ja syrjimättömät perusteet tai säännöt, joita ne aikovat soveltaa, niiden ehdokkaiden vähimmäismäärä, joille ne aikovat esittää tarjouspyynnön tai neuvottelukutsun, ja soveltuvissa tapauksissa enimmäismäärä. Ehdokkaita, joille aiotaan esittää tarjouspyyntö tai neuvottelukutsu, on oltava vähintään kolme.
- Myöhemmin hankintaviranomaisten/yksiköiden on kutsuttava vähintään sama määrä ehdokkaita kuin on ennakolta vahvistettu ehdokkaiden vähimmäismääräksi, jos käytettävissä on riittävä määrä sopivia ehdokkaita.

Jos valintaperusteet ja vähimmäiskelpoisuustason täyttäviä ehdokkaita on alle vähimmäismäärän, hankintaviranomainen/yksikkö voi jatkaa menettelyä pyytämällä vaaditut edellytykset täyttävää yhtä tai useampaa ehdokasta esittämään tarjouksen tai aloittamaan neuvottelut.

Jos hankintaviranomainen/yksikkö katsoo, että sopivia ehdokkaita ei ole riittävästi todellisen kilpailun varmistamiseksi, se voi keskeyttää menettelyn ja julkaista uudelleen alkuperäisen hankintailmoituksen 30 artiklan 2 kohdan ja 32 artiklan mukaisesti ja asettaa uuden määräajan osallistumishakemusten jättämiselle. Tässä tapauksessa ilmoituksen ensimmäisen tai toisen julkaisemisen perusteella valitut hakijat kutsutaan osallistumaan 34 artiklan mukaisesti. Tämä vaihtoehto ei rajoita hankintaviranomaisen/yksikön mahdollisuutta peruuttaa käynnissä oleva hankintamenettely ja käynnistää uusi menettely.

4. Hankintasopimuksen tekomenettelyn yhteydessä hankintaviranomainen/yksikkö ei saa ottaa menettelyyn muita talouden toimijoita, jotka eivät ole esittäneet osallistumispyyntöä, tai ehdokkaita, jotka eivät täytä vaadittuja edellytyksiä.

5. Kun hankintaviranomaiset/yksiköt käyttävät 26 artiklan 3 kohdassa ja 27 artiklan 4 kohdassa säädettyä mahdollisuutta rajoittaa neuvoteltavien ratkaisujen tai neuvoteltavien tarjousten määrää, niiden on suoritettava rajoittaminen soveltamalla hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoittamiaan sopimuksentekoperusteita. Viimeisessä vaiheessa tämän määrän on oltava riittävä todellisen kilpailun varmistamiseksi edellyttäen, että ratkaisuja tai vaatimukset täyttäviä ehdokkaita on riittävästi.”

7 Kyseisen direktiivin 49 artiklassa, jonka otsikko on ”Poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos tiettyä hankintasopimusta varten jätetyt tarjoukset vaikuttavat suoritukseen nähden poikkeuksellisen alhaisilta, hankintaviranomaisen/yksikön on, ennen kuin se voi hylätä tarjoukset, pyydettävä kirjallisesti tiedot olennaisiksi katsomistaan tarjouksen pääkohdista.

Tällaiset tiedot voivat koskea erityisesti:

- a) rakennusmenetelmän, tuotteiden valmistusmenetelmän tai palvelun suorittamisen taloudellisia näkökohtia;
- b) valittuja teknisiä ratkaisuja ja/tai poikkeuksellisen edullisia, tarjoajan käytettävissä olevia urakan toteuttamisen, tuotteiden toimittamisen tai palvelun suorittamisen ehtoja;
- c) tarjoajan ehdottaman rakennusurakan, tuotteiden tai palvelujen omintakeisuutta;
- d) siellä voimassa olevien työsuojelua ja työoloja koskeviin säännöksiin liittyvien velvoitteiden noudattamista, missä suorituksen on määrä tapahtua;
- e) tarjoajan mahdollisesti saamaa valtion tukea.

2. Hankintaviranomainen/yksikkö tarkistaa tarjoajaa kuullen tarjouksen pääkohdat ottamalla huomioon toimitetun näytön.

3. Jos hankintaviranomainen/yksikkö toteaa, että tarjous on poikkeuksellisen alhainen tarjoajan saaman valtion tuen takia, kyseinen tarjous voidaan hylätä pelkästään tästä syystä vasta tarjoajan kuulemisen jälkeen, ja jos tämä ei pysty hankintaviranomaisen/yksikön vahvistamassa riittävässä ajassa näyttämään toteen, että kyseessä oleva tuki on myönnetty laillisesti. Jos hankintaviranomainen/yksikkö hylkää tarjouksen näissä olosuhteissa, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle.”

- 8 Tämän saman direktiivin 55 artiklan, jonka otsikko on ”Muutoksenhakumenettelyjen soveltamisala ja käytettävyys”, 2 ja 4 kohdan sanamuoto on seuraava:

”2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että hankintaviranomaisten/yksiköiden päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman nopeasti 56–62 artiklassa säädettyjen edellytysten mukaisesti sillä perusteella, että nämä päätökset ovat vastoin hankintoja koskevaa yhteisön oikeutta tai vastoin kansallisia säännöksiä, jotka on annettu kyseisen yhteisön oikeuden saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

--

4. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että muutoksenhakumenettelyt, joiden yksityiskohtaisista säännöistä kukin jäsenvaltio voi itse päättää, ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.”

Bulgarian oikeus

- 9 Julkisista hankinnoista annetun lain (zakon za obshtestvenite porachki) 72 §:n, jonka otsikko on ”Poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos tarjoajan tekemä arvioitavana oleva tarjous on saman arvioinnin kohteena olevan tekijän hinnan tai kustannusten osalta yli 20 prosenttia edullisempi kuin muiden tarjoajien tekemien tarjousten keskiarvo, hankintaviranomainen pyytää tarjoajaa esittämään tarjouksen laatimisesta

yksityiskohtaisen kirjallisen selvityksen, joka on toimitettava viiden päivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta.”

- 10 Tämän lain 212 §:n mukaan Komisia za zashtita na konkurentsia ta (kilpailuviranomainen, Bulgaria) ratkaisee hankintaviranomaisen päätöksestä tehdyn muutoksenhaun kuukauden tai 15 päivän määräajassa menettelyn aloittamisesta, ja perusteltu päätös laaditaan ja julkaistaan viimeistään seitsemän päivän kuluessa kyseisen muutoksenhaun ratkaisemisesta.
- 11 Lisäksi kyseisen lain 216 §:ssä säädetään nopeutetusta menettelystä, johon liittyy lyhennettyjä määräaikoja tiettyjen menettelytoimien osalta. Tämän 216 §:n 6 momentin mukaan Varhoven administrativen sad (ylin hallintotuomioistuin, Bulgaria) ratkaisee asian yhden kuukauden kuluessa kilpailuviranomaisen päätöksestä tehdyn kassaatiovalituksen vastaanottamisesta, ja sen päätös on lopullinen.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 12 Zamestnik-ministar na vatreshnite raboti (varasisääsiainministeri) aloitti 15.8.2018 tekemällään päätöksellä rajoitetun hankintamenettelyn, jonka kohteena oli sukupolven 2019 Bulgarian henkilöasiakirjojen myöntämisyjärjestelmän suunnitteleminen, kehittäminen ja hallinnointi. Tätä varten nimitettiin avustava komitea, jonka tehtävänä oli tehdä ehdokkaiden esivalinta sekä tutkia ja arvioida tarjoukset ja asettaa ne paremmuusjärjestykseen.
- 13 Esivalinnan perusteella Veridosia ja Mühlbauer ID Services GmbH – S&T -konsortiota pyydettiin tekemään tarjous. Varasisääsiainministerin 29.4.2020 tekemällä päätöksellä tämä konsortio valittiin hankintasopimuksen sopimuspuoleksi.
- 14 Veridos valitti päätöksestä kilpailuviranomaiselle, joka hylkäsi valituksen 25.6.2020 tekemällään päätöksellä. Veridos teki tästä päätöksestä kassaatiovalituksen 13.7.2020 Varhoven administrativen sadiin, joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.
- 15 Tämän tuomioistuimen mukaan ennakkoratkaisupyynnöllä pyritään selvittämään, onko hankintaviranomaisella unionin oikeudessa vahvistettujen avoimuuden, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden nojalla velvollisuus tarkistaa, onko esitetty tarjous poikkeuksellisen alhainen, jotta voidaan taata tarjousten objektiivinen vertailu ja määrittää toimivan kilpailun olosuhteissa, mikä tarjouksista on kokonaistaloudellisesti edullisin ilman, että kyseessä olisi kuitenkaan kilpailua vääristävä poikkeuksellisen alhainen tarjous.
- 16 Kyseinen tuomioistuin täsmentää lisäksi, että julkisista hankinnoista annetun lain 72 §:n 1 momentissa säädetään poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen todentamisperusteesta edellyttämällä, että tarjouksen on oltava ”saman arvioinnin kohteena olevan tekijän – – osalta yli 20 prosenttia edullisempi kuin muiden tarjoajien tekemien tarjousten keskiarvo”. Bulgarian lainsäätävä edellyttää siten implisiittisesti vähintään kolmea esitettyä tarjousta, joista yhtä on arvioitava kahden muun tarjouksen keskiarvon perusteella. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tältä osin, että kilpailuviranomainen katsoi juuri tässä yhteydessä, ettei kyseistä säännöstä voitu soveltaa, koska tarjouksia oli esitetty vain kaksi ja koska keskiarvoa ei siksi voitu laskea.

- 17 Tämä tuomioistuin lisää, että hankintaviranomaisella eli varasisäasiainministerillä ei ollut käytössään mitään ennakolta tiedossa olevaa algoritmia, joka olisi kehitetty poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen arviointia ja analysointia varten ja jota voitaisiin valvoa unionin oikeuden valossa.
- 18 Kyseinen tuomioistuin toteaa näin ollen, että se, että on olemassa lakisääteinen peruste, jota ei käytännössä voida soveltaa, ja se, ettei olemassa ole mitään muita ennakolta tiedossa olevia perusteita, joiden avulla poikkeuksellisen alhaiset tarjoukset voidaan yksilöidä, herättävät kysymyksiä siitä, onko hankintaviranomainen yhtäältä vapautettu velvollisuudesta tarkistaa, onko kyse tällaisesta tarjouksesta, sillä unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään nimenomaisesti todennut, että hankintaviranomaisen on varmistettava, että sille esitetyt tarjoukset ovat varteenotettavia, ja onko hankintaviranomaisella toisaalta aina velvollisuus esittää perustelut toteamukselleen, joka koskee esitetyn tarjouksen poikkeuksellista alhaisuutta, vai voiko se puolustaa päätöstään tarjoajien paremmuusjärjestykseen asettamisesta esittämällä asiakysymystä koskevat perustelut tuomioistuINVALVONTAMENETTELYSSÄ. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tässä yhteydessä, että viimeksi mainittua kysymystä on tarkasteltava sen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, jonka mukaan tällaisen päätöksen perustelut voidaan esittää ensimmäistä kertaa tuomioistuimessa vain poikkeustapauksissa.
- 19 Näissä olosuhteissa Varhoven administrativen sad päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko direktiivin [2014/24] 56 artiklaa, luettuna yhdessä direktiivin 69 artiklan kanssa, ja direktiivin [2009/81] 38 artiklaa, luettuna yhdessä direktiivin 49 artiklan kanssa, tulkittava siten, että hankintaviranomaisella ei ole tilanteessa, jossa objektiivisista syistä ei voida soveltaa kansallisessa laissa säädettyä poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen perustetta ja jossa hankintaviranomainen ei ole valinnut muuta perustetta, josta se olisi ilmoittanut ennakolta, velvollisuutta tutkia, onko menettelyssä esitetty poikkeuksellisen alhainen tarjous?
- 2) Onko direktiivin [2014/24] 56 artiklaa, luettuna yhdessä direktiivin 69 artiklan kanssa, ja direktiivin [2009/81] 38 artiklaa, luettuna yhdessä direktiivin 49 artiklan kanssa, tulkittava siten, että hankintaviranomaisella on velvollisuus tutkia, onko menettelyssä esitetty poikkeuksellisen alhaisia tarjouksia, ainoastaan silloin, kun jonkin tarjouksen epäillä olevan poikkeuksellisen alhainen, vai onko hankintaviranomaisen aina varmistuttava siitä, että esitetyt tarjoukset ovat varteenotettavia, ja esitettävä tätä koskevat perustelut?
- 3) Sovelletaanko tällaista vaatimusta hankintaviranomaiseen, kun hankintasopimuksen tekemistä koskevassa menettelyssä on esitetty vain kaksi tarjousta?
- 4) Onko [perusoikeuskirjan] 47 artiklaa tulkittava siten, että hankintaviranomaisen arvioon siitä, että asiassa ei ole syytä epäillä esitetyn poikkeuksellisen alhaista tarjousta, tai hankintaviranomaisen käsitykseen siitä, että paremmuusjärjestyksessä ensimmäisen sijan saavuttaneen tarjoajan tarjous on varteenotettava, on voitava hakea muutosta tuomioistuimessa?

5) Jos edelliseen kysymykseen vastataan myöntävästi: Onko [perusoikeuskirjan] 47 artiklaa tulkittava siten, että hankintaviranomaisella, joka ei ole tutkinut, onko hankintamenettelyssä esitetty poikkeuksellisen alhainen tarjous, on kyseisessä menettelyssä velvollisuus esittää oikeuttamisperusteet ja perustelut sille, miksi asiassa ei epäillä esitetyn poikkeuksellisen alhaista tarjousta eli miksi paremmuusjärjestyksessä ensimmäisen sijan saavuttaneen tarjouksen varteenotettavuutta ei epäillä?”

Nopeutettua menettelyä koskeva pyyntö

- 20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on pyytänyt unionin tuomioistuimelta tämän asian käsittelemistä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdan mukaisessa nopeutetussa menettelyssä.
- 21 Tämä tuomioistuin esittää pyyntönsä tueksi yhtäältä, että pääasiassa kyseessä oleva julkista hankintaa koskeva sopimus koskee bulgariaalaisten henkilöllisyysasiakirjojen myöntämistä ja uusimista ja että se liittyy sellaisenaan suoraan kansalliseen turvallisuuteen ja Bulgarian kansalaisten lakisääteiseen oikeusasemaan, ja toisaalta, että tiettyihin menettelytoimiin sovelletaan julkisista hankinnoista annetun lain 212 ja 216 §:ssä säädettyä nopeutettua menettelyä lyhennettyine määräaikoineen.
- 22 Tämä tuomioistuin toteaa lisäksi, että tarve käsitellä tämä ennakkoratkaisupyyntö työjärjestyksen 105 artiklan mukaisessa nopeutetussa menettelyssä ei johdu kyseessä olevan julkisia hankintoja koskevan sopimuksen taloudellisesta ulottuvuudesta vaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvista seurauksista ja pääasiassa kyseessä olevaan oikeudenkäyntimenettelyyn liittyvistä oikeussuhteista. Oikeudenkäynti koskee näet Bulgarian kansalaisten, joiden lukumäärän määrittäminen ei ole mahdollista, henkilöllisyysasiakirjoja ja heidän mahdollisuuksiaan käyttää perusoikeuksiaan, kuten liikkumisvapautta, sijoittautumisvapautta ja äänioikeutta.
- 23 Työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa määrätään, että unionin tuomioistuimen presidentti voi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyynnöstä tai poikkeuksellisesti omasta aloitteestaan päättää esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan, että ennakkoratkaisupyyntö käsitellään nopeutetussa menettelyssä tämän työjärjestyksen määräyksistä poiketen.
- 24 Tältä osin ensinnäkin siitä, että nyt käsiteltävässä asiassa esille tulleet kysymykset koskevat mahdollisesti suurta joukkoa Bulgarian kansalaisia ja oikeussuhteita, on muistutettava, että kyseisessä määräyksessä tarkoitettu nopeutettu menettely on menettelyllinen väline, jolla on tarkoitus vastata poikkeuksellisen kiireelliseen tilanteeseen (tuomio 28.4.2022, Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 25 Niiden henkilöiden tai oikeudellisten tilanteiden, joita mahdollisesti koskee ratkaisu, jonka kansallinen tuomioistuin antaa saatettuaan ennakkoratkaisupyyntönsä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, lukuisuus ei sellaisenaan merkitse sellaista erityistä olosuhdetta, joka oikeuttaisi kyseisen nopeutetun menettelyn käyttämisen (tuomio 3.3.2022, Presidenza del Consiglio dei Ministri ym. (Erikoistumiskoulutuksessa olevat lääkärit), C-590/20, EU:C:2022:150, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 26 Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että pääasiassa kyseessä oleva bulgarialaisten henkilöllisyysasiakirjojen myöntämiseen ja uusimiseen liittyvä julkista hankintaa koskeva sopimus sekä unionin tuomioistuimen sille asianomaisella unionin oikeuden alalla esitettyihin kysymyksiin mahdollisesti antamat vastaukset ovat merkittäviä ja arkaluonteisia, nämä eri seikat eivät yksinään ole omiaan oikeuttamaan esillä olevan asian käsittelemistä tällaisessa nopeutetussa menettelyssä (ks. vastaavasti unionin tuomioistuimen presidentin määräys 25.2.2021, *Sea Watch*, C-14/21 ja C-15/21, EU:C:2021:149, 24 kohta).
- 27 Joka tapauksessa tämän tuomion 20 kohdassa tarkoitetusta pyynnöstä ei käy ilmi, miten menettelyn kesto unionin tuomioistuimessa voisi vaikuttaa tällaisten asiakirjojen valmistamiseen tai myöntämiseen.
- 28 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että pelkästään yksityisten intressi – vaikka se voi olla oikeutettu – määrittää mahdollisimman nopeasti niille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien ulottuvuus, ei ole osoitus työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun poikkeuksellisen olosuhteen olemassaolosta (tuomio 28.4.2022, *Phoenix Contact*, C-44/21, EU:C:2022:309, 16 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 29 Lopuksi lyhyistä menettelyllisistä määräajoista on todettava, että vaatimus unionin tuomioistuimessa vireillä olevan oikeusriidan käsittelemisestä ensi tilassa ei voi seurata vain siitä seikasta, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava oikeusriidan nopea käsittely, eikä vain siitä seikasta, että julkisen hankinnan kohteena olevien urakoiden viivästyminen tai keskeyttäminen saattaa aiheuttaa vahinkoa kyseessä oleville henkilöille (tuomio 28.4.2022, *Caruter*, C-642/20, EU:C:2022:308, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Näissä olosuhteissa unionin tuomioistuimen presidentti päätti 1.2.2021 esittelevää tuomaria ja julkisasiamiestä kuultuaan hylätä tämän tuomion 20 kohdassa tarkoitetun pyynnön.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

- 31 Aluksi on todettava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan sekä direktiivin 2009/81 38 ja 49 artiklaa että direktiivin 2014/24 56 ja 69 artiklaa. Koska kyseinen tuomioistuin toteaa, että hankintaviranomainen on päättänyt tehdä yhden ainoan hankintasopimuksen direktiivin 2009/81 säännösten nojalla, vaikka kyseessä olevaan julkista hankintaa koskevaan sopimukseen sisältyy direktiivin 2014/24 soveltamisalaan kuuluvia seikkoja, on tulkittava ensin mainitun direktiivin asiassa merkityksellisiä säännöksiä. Tässä yhteydessä on korostettava, että tätä tulkintaa voidaan soveltaa direktiivin 2014/24 säännösten yhteydessä silloin, kun ne ovat olennaisilta osin samat kuin direktiivin 2009/81 säännökset.

Ensimmäinen, toinen ja kolmas kysymys

- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä, toisella ja kolmannella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, lähinnä, onko direktiivin 2009/81 38 ja 49 artiklaa tulkittava siten, että niissä asetetaan hankintaviranomaiselle velvollisuus tarkistaa, onko poikkeuksellisen alhaisia tarjouksia esitetty, myös silloin, kun ei ole mitään syytä epäillä jonkun tarjouksen olevan poikkeuksellisen alhainen, tai silloin, kun kansallisessa lainsäädännössä tätä tarkoitusta varten säädettyä perustetta, joka implisiittisesti merkitsee sitä, että tarjouksia on esitettävä vähintään kolme, ei voida soveltaa, koska riittävää määrää tarjouksia ei ole esitetty.

- 33 Unionin oikeudessa ei määritellä poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen käsitettä. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 30–32 kohdassa huomautti, unionin tuomioistuin on kuitenkin jo määrittänyt tämän käsitteen rajat, kun se on tulkinut muita kuin edellä olevassa kohdassa mainittua julkisia hankintoja koskevaa direktiiviä.
- 34 Unionin tuomioistuin on siten todennut useaan otteeseen, että jäsenvaltioiden ja erityisesti hankintaviranomaisten on määritettävä poikkeuksellisen ”alhaisen” tarjouksen poikkeuksellisuuden kynnyksen laskutapa (ks. mm. tuomio 27.11.2001, Lombardini ja Mantovani, C-285/99 ja C-286/99, EU:C:2001:640, 67 kohta ja tuomio 18.12.2014, Data Medical Service, C-568/13, EU:C:2014:2466, 49 kohta) tai vahvistettava sen arvo sillä edellytyksellä, että käytetään objektiivista ja syrjimätöntä menetelmää. Se on myös katsonut, että hankintaviranomaisen on ”yksilöitävä epäilyksenalaiset tarjoukset” (ks. vastaavasti tuomio 27.11.2001, Lombardini ja Mantovani, C-285/99 ja C-286/99, EU:C:2001:640, 55 kohta).
- 35 Lisäksi unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että sitä, onko tarjous poikkeuksellisen alhainen, on arvioitava kyseessä olevaan palveluun nähden. Hankintaviranomainen voi näin ollen tutkiessaan sitä, onko tarjous poikkeuksellisen alhainen, terveen kilpailun varmistamiseksi ottaa huomioon kaikki kyseessä olevaa palvelua koskevat relevantit tekijät (ks. mm. tuomio 29.3.2012, SAG ELV Slovensko ym., C-599/10, EU:C:2012:191, 29 ja 30 kohta ja tuomio 18.12.2014, Data Medical Service, C-568/13, EU:C:2014:2466, 50 kohta).
- 36 Tässä yhteydessä direktiivin 2009/81 38 ja 49 artikla merkitsevät, että hankintaviranomaisen on ensinnäkin yksilöitävä epäilyksenalaiset tarjoukset, toiseksi annettava asianomaisille tarjoajille mahdollisuus osoittaa tarjoustensa varteenotettavuus pyytämällä näiltä tarpeellisiksi katsomansa täsmennykset, kolmanneksi arvioitava asianomaisten tarjoajien toimittamien tietojen merkityksellisyys ja neljänneksi tehtävä päätös näiden tarjousten hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Hankintaviranomaisen tulee kuitenkin noudattaa näistä artikloista johtuvia velvoitteita vain sillä edellytyksellä, että tarjouksen luotettavuus on lähtökohtaisesti epäilyksenalainen (ks. analogisesti tuomio 19.10.2017, Agriconsulting Europe v. komissio, C-198/16 P, EU:C:2017:784, 51 ja 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 37 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 38 kohdassa täsmensi, hankintaviranomaisen on yksilöitävä ilmeisen epäilyksenalaiset tarjoukset, jotka tämän vuoksi käsitellään direktiivin 2009/81 49 artiklassa säädetystä kontradiktorisesta tarkastusmenettelyssä, kaikkien kyseessä olevan tarjouspyynnön kohteen ominaisuuksien valossa. Vaikka muihin kilpaileviin tarjouksiin vertaileminen onkin joissakin tapauksissa hyödyllistä poikkeuksellisuuden toteamiseksi, siitä ei saa tulla ainoaa hankintaviranomaisen käyttämää perustetta.
- 38 Tarkastelemalla kaikkia kyseiseen tarjouspyyntöön ja kyseisiin tarjouspyyntöasiakirjoihin liittyviä seikkoja hankintaviranomaisen on voitava selvittää, onko epäilyksenalainen tarjous hankintamenettelyn muiden ehdokkaiden hinnoista poikkeamisesta huolimatta riittävän varteenotettava. Hankintaviranomainen voi tässä yhteydessä tukeutua kansallisiin sääntöihin, joissa määritetään erityinen menetelmä poikkeuksellisen alhaisten tarjousten yksilöimiseksi.
- 39 Edellä esitetyn perusteella on kuitenkin todettava, ettei direktiivi 2009/81 ole esteenä sille, että sitä, onko tarjous poikkeuksellisen alhainen, arvioidaan myös silloin, kun on esitetty vain kaksi tarjousta. Se, ettei kansallisessa oikeudessa säädettyä perustetta sen arvioimiseksi, onko tarjous poikkeuksellisen alhainen, voidaan soveltaa, ei sitä vastoin ole omiaan vapauttamaan

hankintaviranomaista tämän tuomion 36 kohdassa mainitusta velvollisuudesta yksilöitä epäilyksenalaiset tarjoukset ja – jos tällaisia tarjouksia on esitetty – tehdä kontradiktorinen tarkastus.

- 40 Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2009/81 38 ja 49 artiklaa on tulkittava siten, että jos hankintaviranomaiset epäilevät tarjouksen olevan poikkeuksellisen alhainen, niiden on tarkistettava, onko asia tosiaan näin, ottamalla huomioon kaikki tarjouspyyntöön ja tarjouspyyntöasiakirjoihin sisältyvät merkitykselliset seikat, eikä tässä yhteydessä merkitystä ole sillä, ettei kansallisessa lainsäädännössä tätä varten säädettyjä perusteita voida soveltaa, tai esitettyjen tarjousten määrällä.

Neljäs ja viides kysymys

- 41 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien tiedusteleo neljännellä ja viidennellä kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, lähinnä, onko direktiivin 2009/81 55 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, tulkittava siten, että hankintaviranomaisen arvioon siitä, että asiassa ei ole syytä epäillä esitetyn poikkeuksellisen alhaista tarjousta, tai hankintaviranomaisen käsitykseen siitä, että paremmuusjärjestyksessä ensimmäisen sijan saavuttaneen tarjoajan tarjous on varteenotettava, on voitava hakea muutosta tuomioistuimessa ja että hankintaviranomaisella on siksi velvollisuus esittää hankintasopimuksen tekemistä koskevassa päätöksessään perustelut tälle päätelmälle.
- 42 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 47 ja 48 kohdassa totesi, direktiivin 2009/81 49 artiklassa, jossa viitataan poikkeuksellisen alhaisiin tarjouksiin, ei aseteta hankintaviranomaiselle yleistä velvollisuutta ottaa nimenomaisesti kantaa siihen, onko tarjous mahdollisesti poikkeuksellisen alhainen. Kyseisen 49 artiklan sanamuodon mukaan tämä velvollisuus on sitä vastoin tilanteessa, jossa hankintaviranomainen katsoo, että ”tiettyä hankintasopimusta varten jätetyt tarjoukset” vaikuttavat ”suoritukseen nähden poikkeuksellisen alhaisilta”.
- 43 Direktiivin 2009/81 35 artiklasta ilmenee tässä yhteydessä, että hankintaviranomaisten on ilmoitettava ehdokkaille ja tarjoajille mahdollisimman nopeasti päätökset, jotka koskevat hankintasopimuksen tekemistä, ja että nämä tiedot on pyydetäessä annettava kirjallisesti. Erityisesti silloin, kun asianomainen osapuoli sitä kirjallisesti pyytää, hankintaviranomaisten on ilmoitettava tälle muun muassa riittävät tiedot, joilla hankintamenettelyn yhteydessä tehtyjä olennaisia päätöksiä tuetaan. Näin ollen silloin, kun hankintaviranomainen toteaa, että tarjous vaikuttaa poikkeuksellisen alhaiselta, ja kun se siksi vaihtaa asianomaisen tarjoajan kanssa näkemyksiä kontradiktorisessa menettelyssä, menettelyn lopputulos on kirjattava ylös.
- 44 Näin ollen hankintaviranomaisen on ainoastaan silloin, kun se epäilee tarjouksen olevan poikkeuksellisen alhainen, ja tämän tuomion 37 kohdassa tarkoitettun kontradiktorisen tarkastusmenettelyn jälkeen muodollisesti tehtävä perusteltu päätös kyseessä olevan tarjouksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.
- 45 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, ettei hankintaviranomainen ole aloittanut direktiivin 2009/81 49 artiklassa säädettyä kontradiktorista tarkastusmenettelyä eikä tehnyt tältä osin nimenomaista päätöstä.

- 46 Tässä tilanteessa direktiivin 2009/81 55 artiklan 2 kohdasta ja perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuva velvollisuus, jonka mukaan hankintasopimuksen tekemistä koskevaan päätökseen on voitava hakea muutosta tehokkaasti, edellyttää, että tarjoajat, jotka katsovat etuaan loukatun, voivat hakea muutosta tähän päätökseen sillä perusteella, että valittu tarjous olisi pitänyt luokitella ”poikkeuksellisen alhaiseksi”.
- 47 Se seikka, ettei tarjousta pidetä ”poikkeuksellisen alhaisena” ja että tätä näkemystä ei ole perusteltu erikseen, ei voi sellaisenaan johtaa tässä yhteydessä hankintamenettelyn kumoamiseen, koska unionin lainsäätäjät ei ole asettanut hankintaviranomaisille velvollisuutta tehdä nimenomaista ja perusteltua päätöstä, jossa todetaan, ettei poikkeuksellisen alhaisia tarjouksia ole esitetty.
- 48 Edellä esitetyn perusteella neljänteen ja viidenteen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2009/81 55 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan yhdessä perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, on tulkittava siten, että silloin kun hankintaviranomainen ei ole aloittanut sitä, onko tarjous mahdollisesti poikkeuksellisen alhainen, koskevaa tarkastusmenettelyä, sen vuoksi, että se on katsonut, ettei yksikään sille esitetyistä tarjouksista ole tällainen, sen arvio voi olla tuomioistuINVALVONNAN kohteena kyseessä olevan hankintasopimuksen tekemistä koskevaan päätökseen kohdistuvan muutoksenhaun yhteydessä.

Oikeudenkäyntikulut

- 49 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuuslalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta 13.7.2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/81/EY 38 ja 49 artiklaa**

on tulkittava siten,

että jos hankintaviranomaiset epäilevät tarjouksen olevan poikkeuksellisen alhainen, niiden on tarkistettava, onko asia tosiaan näin, ottamalla huomioon kaikki tarjouspyyntöön ja tarjouspyyntöasiakirjoihin sisältyvät merkitykselliset seikat, eikä tässä yhteydessä merkitystä ole sillä, ettei kansallisessa lainsäädännössä tätä varten säädettyjä perusteita voida soveltaa, tai esitettyjen tarjousten määrällä.

- 2) Direktiivin 2009/81 55 artiklan 2 kohtaa, kun sitä luetaan yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa,**

on tulkittava siten,

että silloin kun hankintaviranomainen ei ole aloittanut sitä, onko tarjous mahdollisesti poikkeuksellisen alhainen, koskevaa tarkastusmenettelyä, sen vuoksi, että se on katsonut, ettei yksikään sille esitetyistä tarjouksista ole tällainen, sen arvio voi olla tuomioistuINVALVONNAN kohteena kyseessä olevan hankintasopimuksen tekemistä koskevaan päätökseen kohdistuvan muutoksenhaun yhteydessä.

Allekirjoitukset