



Datum van inontvangstneming : 30/07/2025

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-378/25 – 1

Zaak C-378/25

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

6 juni 2025

Verwijzende rechter:

Administrativen sad Silistra (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

4 juni 2025

Verzoeker tot cassatie:

KX

Verweerder in cassatie:

Predsedatel na Smetnata palata na Republika Bulgaria

BESLISSING nr. 713

Silistra, 4 juni 2025

De Administrativen sad Silistra (bestuursrechter in eerste aanleg Silistra, Bulgarije) – eerste cassatiekamer, [OMISSIS]:

[OMISSIS]

heeft het volgende in aanmerking genomen voor de beslissing [OMISSIS] inzake de bestuursrechtelijke cassatiezaak nr. 135/2025, [aanhangig] bij de Administrativen sad Silistra:

De behandeling van deze zaak is ingeleid met een door KX ingesteld cassatieberoep tegen beslissing nr. 7 van de Rayonen sad Tutrakan (rechter in eerste aanleg Tutrakan, Bulgarije) van 19 februari 2025 in bestuursrechtelijke zaak rolnr. 305/2024, waarbij sanctiebeschikking nr. ZOP-52#4 van 30 september

2024 van de president van de Smetna palata na Republika Bulgaria (rekenkamer van de Republiek Bulgarije; hierna: „rekenkamer”) is bevestigd.

Verzoeker tot cassatie is het niet eens met de beslissing van de Rayonen sad Tutrakan. Tegelijk met zijn cassatieberoep heeft hij bij de verwijzende rechter, een rechterlijke instantie van laatste aanleg, verzocht om het Hof van Justitie van de Europese Unie prejudiciële vragen voor te leggen over de uitlegging van artikel 5 duodecies, lid 1, van verordening nr. 833/2014 van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren, en de toepasselijkheid van deze bepaling op overheidsopdrachten onder de drempels van artikel 4 van richtlijn 2014/24; de diensten die deze opdrachten aanbesteden moeten krachtens nationaal recht de regels van deze richtlijn naleven.

De verwijzende rechter acht het verzoek gegrond, aangezien het voor de beslechting van het geding nodig is dat voornoemde Unieregels op de juiste wijze worden uitgelegd. Bovendien is de verwijzende rechter, gelet op het feit dat zijn beslissing definitief is, krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU verplicht het verzoek toe te wijzen.

De verwijzende rechter preciseert de inhoud van het verzoek om een prejudiciële beslissing als volgt:

I. Verwijzende rechter

Administrativen sad Silistra [OMISSIS]

II. Partijen in het hoofdgeding

Eiser tot cassatie: KX [OMISSIS], contactadres in Roese (Bulgarije) [OMISSIS]

Verweerder in cassatie: Predsedatel na Smetnata palata na Republika Bulgaria (president van de rekenkamer van de Republiek Bulgarije) [OMISSIS]

In tegenwoordigheid van: Okrazhna prokuratura Silistra [regionaal openbaar ministerie Silistra (Bulgarije)] [OMISSIS]

III. Voorwerp van het hoofdgeding

- 1 Het cassatieberoep is gericht tegen beslissing nr. 7 van 19 februari 2025 in bestuursrechtelijke sanctieprocedure rolnr. 305/2024, waarbij sanctiebeschikking nr. ZOP-52#4 van 30 september 2024 van de president van de rekenkamer van de Republiek Bulgarije is bevestigd en KX op grond van artikel 247, lid 1, van de Zakon za obshtestvenite porachki (wet inzake overheidsopdrachten) een geldboete van 6 594,04 [Bulgaarse lev (BGN)] is opgelegd wegens schending van artikel 2, lid 2, van die wet. De sanctie is gericht tegen [KX in zijn hoedanigheid van]

burgemeester van de gemeente Glavinitsa. Zij is hem opgelegd in verband met de uitoefening van zijn bevoegdheden als aanbestedende dienst op grond van artikel 5, lid 2, punt 9, van de wet inzake overheidsopdrachten, waarbij in de sanctiebeslissing ervan is uitgegaan dat hij in die hoedanigheid aanbestedingsdocumenten heeft goedgekeurd die de mededinging beperkten door een vereiste [in deze documenten] op te nemen dat de deelname van marktdeelnemers aan de overheidsopdracht op onredelijke wijze beperkte en dat niet door het voorwerp en de waarde [van de opdracht] werd bepaald. De rechter van eerste aanleg heeft de sanctiebeslissing gehandhaafd, omdat hij van oordeel was dat het objectieve en subjectieve bestanddeel was vervuld en dat aan de voorwaarden voor de bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokken persoon was voldaan. KX is tegen deze beslissing opgekomen en heeft cassatieberoep ingesteld bij de Administrativen sad Silistra.

Op de procedure bij de Administrativen sad Silistra is hoofdstuk twaalf van de Administrativnoprotsesualen kodeks (wetboek bestuursprocesrecht) juncto artikel 63c van Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (wet inzake administratieve overtredingen en sancties) van toepassing. Het gaat om een cassatieprocedure; de beslissing van de Administrativen sad Silistra is definitief en kan niet meer worden aangevochten.

IV. Feiten van het hoofdgeding en opmerkingen van partijen

- 2 KX is de burgemeester van de gemeente Glavinitsa en in die hoedanigheid een aanbestedende dienst in de zin van artikel 5, lid 2, punt 9, van de wet inzake overheidsopdrachten.
- 3 Op 29 december 2022 heeft KX, als burgemeester van de gemeente Glavinitsa en aanbestedende dienst overeenkomstig artikel 5, lid 2, punt 9, van de wet inzake overheidsopdrachten, besluit nr. F313523 vastgesteld tot inleiding van de procedure overeenkomstig artikel 18, lid 1, punt 1, van de wet inzake overheidsopdrachten (openbare procedure) voor de gunning van een overheidsopdracht met als voorwerp „Levering van een nieuw gespecialiseerd voertuig met bovenbouw voor afvalinzameling en -verwijdering onder de voorwaarden van een financiële lease ten behoeve van de gemeente Glavinitsa”.
- 4 Voorwerp van de aanbesteding was overeenkomstig artikel 3, lid 1, punt 2, van de wet inzake overheidsopdrachten de „levering van goederen door leasing”. De geraamde waarde werd opgenomen in punt IV. 8 van het besluit en bedraagt 283 333,33 BGN [exclusief belasting over de toegevoegde waarde (btw)] en blijft onder de drempels van artikel 20, lid 1, punt 1, onder b), van de wet inzake overheidsopdrachten [OMISSIS], waarbij de aanbestedende diensten de procedure van artikel 18, lid 1, punt 1, van de wet inzake overheidsopdrachten moeten toepassen.

- 5 In deel VI van besluit nr. F313523 van 29 december 2022 heeft de aanbestedende dienst toestemming gegeven om het bericht inzake de inleiding van de procedure en de aanbestedingsdocumenten bekend te maken.
- 6 Het besluit en het bericht inzake de inleiding van de procedure zijn op 29 december 2022 verzonden voor publicatie in het openbare aanbestedingsregister van de Agentsia po obshtestveni porachki (agentschap voor openbare aanbestedingen). Deze zijn op 3 januari 2023 gepubliceerd op het account van de aanbestedende dienst in een elektronisch bestand met het unieke contractnummer (UCN) 00368-2023-0001. De aanbestedingsdocumenten voor de deelneming aan de procedure werden samen met het besluit en de aankondiging op dezelfde datum bekendgemaakt.
- 7 In het bestek – meer bepaald in deel II „Voorwaarden voor deelneming aan de aanbestedingsprocedure” – heeft de aanbestedende dienst in punt 17 „Uitsluitingsgronden”, onder f), de volgende uitsluitingsgrond vermeld en aangegeven hoe moet worden aangetoond dat die niet opgaat voor de betrokkene:

„f) het bestaan van omstandigheden als bedoeld in artikel 5 duodecies van verordening (EU) nr. 2022/576 van de Raad van de Europese Unie van 8 april 2022 tot wijziging van verordening nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen tegen de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren [...]”
- 8 In dit verband mag niet uit het oog worden verloren dat de verbodsbepalingen voor natuurlijke en rechtspersonen in artikel 5 duodecies van verordening (EU) nr. 2022/576 van de Europese Unie van 8 april 2022 tot wijziging van verordening nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen tegen Rusland, betrekking hebben op de hele toeleveringsketen en niet alleen op rechtstreekse leveranciers.
- 9 De informatie over het al dan niet bestaan van de omstandigheden bedoeld in punt 17, onder b), e) en f), wordt weergegeven in deel III, afdeling D, van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA).
- 10 Binnen de door de aanbestedende dienst vastgestelde termijn voor het indienen van offertes werd één offerte ontvangen, van UBB Interlease EAD. Om de ontvangen offerte te decoderen, te onderzoeken en te evalueren werd een commissie ingesteld. De commissie heeft de ingediende documenten onderzocht en vastgesteld dat deze voldeden aan de eisen van de aanbestedende dienst. De commissie heeft de aanbestedende dienst daarom in overweging gegeven een contract te sluiten met UBB Interlease EAD. Het bedrijf werd aangewezen als contractant voor de openbare aanbesteding en op 27 maart 2023 werd contract nr. 71306/c [OMISSIS] gesloten tussen de onderneming en de gemeente Glavinitsa [verwijzing naar het voorwerp van de openbare aanbesteding in punt 3 hierboven].
- 11 De overtreding, waarvoor KX een sanctie kreeg opgelegd, werd ontdekt tijdens een nalevingscontrole van het beheer van openbare middelen en gemeentelijke

activiteiten van de gemeente Glavinitsa voor de periode van 1 januari 2022 tot 30 juni 2023, waartoe opdracht werd gegeven bij de beschikking van 14 december 2023 van de vicepresident van de rekenkamer van de Republiek Bulgarije.

- 12 Op 26 juni 2024 heeft de hoofdcontroleur van het bevoegde team een akte van bestuursrechtelijke overtreding opgesteld tegen KX voor het feit dat hij op 29 december 2022 in de gemeente Glavinitsa, in zijn hoedanigheid van burgemeester en aanbestedende dienst voor overheidsopdrachten krachtens artikel 5, lid 2, punt 9, van de wet inzake overheidsopdrachten, bij besluit nr. F313523/29 december 2022 inzake de inleiding van een procedure krachtens artikel 18, lid 1, nr. 1 van de wet inzake overheidsopdrachten (openbare procedure) voor het plaatsen van een overheidsopdracht [OMISSIS] [verwijzing naar het voorwerp van de overheidsopdracht in punt 3 hierboven], de aanbestedingsdocumenten heeft goedgekeurd die de mededinging beperkten door een vereiste op te nemen dat de deelname van ondernemers aan de overheidsopdracht op onredelijke wijze beperkte en dat niet in verhouding stond tot het voorwerp en de waarde ervan, waardoor artikel 2, lid 2, van de wet inzake overheidsopdrachten is geschonden.
- 13 De omstandigheden die ten grondslag liggen aan de beschuldiging van een bestuursrechtelijk overtreding, zijn terug te voeren op de specifieke nationale uitsluitingsgrond die door de aanbestedende dienst is vastgesteld, namelijk „het bestaan van omstandigheden in de zin van artikel 5 duodecies van verordening (EU) 2022/576 van de Raad van de Europese Unie van 8 april 2022 tot wijziging van verordening nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen tegen de achtergrond van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren”. Aangevoerd is dat de beperkingen op de deelname aan overheidsopdrachten waarin artikel 5 duodecies, lid 1, van verordening (EU) 2022/576 van de Raad van 8 april 2022 tot wijziging van verordening (EU) nr. 833/2014 voorziet, enkel van toepassing zijn op overheidsopdrachten waarvan de geraamde waarde binnen de werkingssfeer valt van de Europese richtlijn die van toepassing is op het betrokken type aanbestedende dienst, en dat de betrokken overheidsopdracht echter een geraamde waarde (exclusief btw) heeft die onder de drempelwaarde van artikel 4, onder c), van richtlijn [2014/24] ligt.
- 14 Betoogd is dat de Bulgaarse wetgever bij de omzetting van richtlijn 2014/24 in de wet inzake overheidsopdrachten [OMISSIS], naast de beginselen en vereisten van de richtlijn, lagere drempels heeft ingevoerd dan die welke in de richtlijn zijn vastgesteld. Krachtens artikel 4, onder c), van richtlijn 2014/24 is deze van toepassing op overheidsopdrachten voor leveringen en voor diensten gegund door niet-centrale aanbestedende diensten waarvan de geraamde waarde, exclusief btw, gelijk is aan of groter is dan het drempelbedrag van 215 000 EUR. Overeenkomstig artikel 20, lid 1, onder b), van de wet inzake overheidsopdrachten [OMISSIS] zijn de procedures van artikel 18, lid 1, punten 1 tot en met 11, [van die wet] van toepassing wanneer aanbestedende diensten (zoals de burgemeester van de gemeente) en hun consortia overheidsopdrachten plaatsen met een geraamde waarde van ten minste 271 000 BGN (exclusief btw).

- 15 In overeenstemming met de bij de wet inzake overheidsopdrachten ingevoerde lagere drempels is de onderhavige overheidsopdracht, met een waarde van 283 333,33 BGN (exclusief btw), uitgevoerd volgens de regels van de openbare procedure van artikel 18, lid 1, van de wet inzake overheidsopdrachten. Betoogd is dat – gelet op het feit dat de drempel ervan onder de drempels van richtlijn 2014/24 ligt – artikel 5 duodecies, lid 1, van verordening nr. 833/2014 daarop niet van toepassing is en de in het kader van die bepaling ingevoerde uitsluitingsgrond niet wordt bepaald door het voorwerp en de waarde van de opdracht, wat heeft geleid tot schending van de beginselen van vrije en eerlijke mededinging, gelijke behandeling en non-discriminatie, aangezien [deze uitsluitingsgrond] onbetwistbaar een afschrikkende werking heeft en in de weg staat aan de deelneming van de potentiële inschrijvers die aan de andere door de aanbestedende dienst gestelde eisen voldoen en in staat zouden zijn het voorwerp van de opdracht uit te voeren, maar bij wie evenwel sprake is van de omstandigheden, bedoeld in artikel 5 duodecies, lid 1, van [verordening nr. 2022/576 tot wijziging van verordening nr. 833/2014].
- 16 Bij de betekening van de beschikking heeft KX de daarin vervatte bevindingen die als overtreding werden aangemerkt, tegengesproken. [OMISSIS] Zijn verweer werd schriftelijk toegevoegd aan de stukken van de sanctionerende autoriteit onder dossiernummer ZOP-52#2, gedateerd 4 juli 2024. Aangevoerd wordt dat de aanbestedende dienst verplicht was te voldoen aan alle regels inzake de toepasselijke aanbestedingsprocedure op grond van artikel 27 van richtlijn 2014/24, niettegenstaande de lagere drempel die voor Bulgaarse aanbestedende diensten is vastgesteld in artikel 20, lid 1, van de wet inzake overheidsopdrachten. De in artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014 genoemde richtlijnen, waaronder richtlijn 2014/24, zijn niet rechtstreeks van toepassing, de naleving van hun vereisten wordt gewaarborgd door de omzettingwet, die in het geval van Bulgarije ten uitvoer wordt gelegd door middel van de wet inzake overheidsopdrachten, die lagere drempels invoert in vergelijking met de Unierechtelijke drempels. Aangezien de opdracht op grond van het nationale recht binnen de werkingssfeer van richtlijn 2014/24 valt, is in de bepalingen ervan de uitsluitingsgrond van artikel 5 duodecies van [verordening nr. 833/2014] opgenomen.
- 17 De sanctionerende autoriteit heeft de verweergronden afgewezen en de president van de rekenkamer van de Republiek Bulgarije heeft op basis van de beschikking tot vaststelling van een bestuursrechtelijke overtreding de in het hoofdgeding bestreden sanctiebeschikking ZOP-52#4 van 30 september 2024 uitgevaardigd, waarin hij alle bevindingen en conclusies wegens schending van artikel 2, lid 2, van de wet inzake overheidsopdrachten heeft aanvaard en aan KX op basis van artikel 247, lid 1, van de wet inzake overheidsopdrachten een geldboete van 6 594,04 BGN heeft opgelegd.
- 18 Tegen deze boetebeschikking is een bestuursrechtelijke beroepsprocedure ingesteld bij de Rayonen sad Tutrakan (rolnr. 305/2024) die is afgesloten met beslissing nr. 7 van 19 februari 2025 waarin het boetebedrag is bevestigd. In zijn

vonnis heeft de rechter in eerste aanleg de aangevoerde argumenten met betrekking tot de onrechtmatigheid van de bestreden boete ongegrond verklaard, de feitelijke bevindingen van de sanctionerende instantie volledig overgenomen en op basis daarvan geoordeeld dat KX terecht bestuursrechtelijk aansprakelijk [is geacht].

- 19 KX was het niet eens met het vonnis van de rechter in eerste aanleg en heeft cassatieberoep ingesteld, op basis waarvan een procedure bij de verwijzende rechter werd ingeleid.

V. Aangevoerde bepalingen

Unierecht

- 20 **RICHTLIJN 2014/24/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD** van 26 februari 2014 betreffende overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG [zoals gewijzigd bij gedelegeerde verordening (EU) 2021/1952 van de Commissie van 10 oktober 2021 tot wijziging van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de drempelbedragen voor overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken en prijsvragen (PB 2021, L 398, blz. 23, zoals gewijzigd) (hierna: „richtlijn 2014/24”)].

„Artikel 4

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

[...]

c) 215 000 EUR voor overheidsopdrachten voor leveringen en voor diensten gegund door niet-centrale aanbestedende diensten en voor door deze diensten georganiseerde prijsvragen; deze drempel is ook van toepassing op overheidsopdrachten voor leveringen die gegund zijn door op defensiegebied werkzame centrale overheidsinstanties en betrekking hebben op producten welke niet onder bijlage III vallen; [...].”

- 21 **VERORDENING (EG) nr. 833/2014 VAN DE RAAD** van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen in verband met de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren [zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 2022/576 van de Raad van 8 april 2022 tot wijziging van verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren) (hierna: „verordening nr. 833/2014”)].

„Artikel 5 duodecies

1. Het is verboden overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten te gunnen of voort te zetten die binnen het toepassingsgebied vallen van zowel de richtlijnen inzake overheidsopdrachten als artikel 10, leden 1 en 3, lid 6, punt a) tot en met e), leden 8 tot en met 10, de artikelen 11, 12, 13 en 14, van richtlijn 2014/23/EU, de artikelen 7 en 8, artikel 10, punt b) tot en met f) en punt h) tot en met j), van richtlijn 2014/24/EU, artikel 18, artikel 21, punt b) tot en met e) en punt g) tot en met i), de artikelen 29 en 30, van richtlijn 2014/25/EU en artikel 13, punt a) tot en met d), punt f) tot en met h) en punt j), van richtlijn 2009/81/EG, aan of met:

a) een Russisch onderdaan of een in Rusland gevestigde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam;

b) een rechtspersoon, entiteit of lichaam waarvan de eigendomsrechten voor meer dan 50 % direct of indirect in handen zijn van een entiteit als bedoeld in punt a) van dit lid, of

c) een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam handelend namens of op aanwijzing van een entiteit als bedoeld punt a) of b) van dit lid,

met inbegrip van onderaannemers, leveranciers of entiteiten wier capaciteit wordt ingeroepen in de zin van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten, wanneer zij meer dan 10 % van de waarde van de opdracht vertegenwoordigen.

[...].”

Bulgaars recht

22 Zakon za obshtestvenite porachki (wet inzake overheidsopdrachten)

„Artikel 2

(1) Overheidsopdrachten worden gegund overeenkomstig de beginselen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), met name het vrije verkeer van goederen, de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten, de wederzijdse erkenning en de daaruit voortvloeiende beginselen:

1. gelijkheid en verbod van discriminatie;
2. vrije mededinging;
3. evenredigheid;
4. openbaarheid en transparantie.

(2) Bij het plaatsen van overheidsopdrachten is het de aanbestedende diensten niet toegestaan de mededinging te beperken door het opleggen van voorwaarden of eisen die een ongerechtvaardigd voordeel opleveren of de toegang van marktdeelnemers tot overheidsopdrachten op ongerechtvaardigde wijze beperken

en die niet evenredig zijn aan het voorwerp, de waarde, de moeilijkheidsgraad, de hoeveelheid of de omvang van de overheidsopdracht.

[...]

Artikel 5

(1) De aanbestedende diensten zijn verantwoordelijk voor de juiste raming, planning, uitvoering en afsluiting en de correcte verslaggeving over de resultaten van overheidsopdrachten. Er zijn publieke en sectorale aanbestedende diensten.

(2) Publieke aanbestedende diensten zijn:

[...]

9. de burgemeesters van gemeenten, districten en lokale autoriteiten, alsmede de door de burgemeester aangewezen lokale hoofden, indien zij begrotingsmiddelen kunnen toewijzen;

[...].

Soorten procedures

Artikel 18

(1) Procedures in de zin van deze wet zijn:

1. de openbare procedure;
2. de niet-openbare procedure;
3. de onderhandelingsprocedure;
4. onderhandelingen met voorafgaande uitnodiging tot deelname;
5. onderhandelingen met bekendmaking van een aankondiging van de opdracht;
6. de concurrentiegerichtte dialoog;
7. het innovatiepartnerschap;
8. onderhandelingen zonder voorafgaande aankondiging;
9. onderhandelingen zonder voorafgaande uitnodiging tot deelname;
10. onderhandelingen zonder bekendmaking van een aankondiging van de opdracht;
11. de prijsvraag;

12. de openbare prijsvraag;

13. rechtstreekse onderhandelingen.

(2) De openbare procedure en de openbare oproep tot mededinging zijn procedures in het kader waarvan elke belanghebbende een inschrijving kan indienen.

[...]

Artikel 20 [OMISSIS]

(1) De procedures van artikel 18, lid 1, punten 1 tot en met 11, zijn van toepassing:

1. indien de aanbestedende diensten en hun consortia overheidsopdrachten plaatsen waarvan de geraamde waarde ten minste gelijk is aan:

b) 271 000 BGN – voor leveringen en diensten;

[...].

Artikel 238

(1) De externe controle op de uitvoering van deze wet, met inbegrip van de controle op de uitvoering van overeenkomsten voor overheidsopdrachten en raamovereenkomsten, wordt uitgevoerd door de rekenkamer en organen van de overheidsdienst voor financiële inspectie.

(2) Aanbestedende diensten die binnen de werkingssfeer van de Zakon za Smetnata palata (wet op de rekenkamer) vallen, worden onderworpen aan de controle door de rekenkamer.

[...].

Artikel 247 [OMISSIS]

(1) Een aanbestedende dienst die het verbod van artikel 2, lid 2, artikel 11, lid 5, artikel 16, artikel 21, leden 14, 15 of 17, artikel 149, lid 8, of artikel 150, lid 4, schendt, wordt bestraft met een geldboete ten belope van 2 % van de waarde van de gesloten overeenkomst, inclusief btw, met een maximum van 10 000 BGN.

[...]

Artikel 260

(1) Beschikkingen houdende vaststelling van door de autoriteiten van de [Bulgaarse] rekenkamer geconstateerde overtredingen, worden uitgevaardigd door gemachtigde auditeurs binnen zes maanden na de dag waarop de dader is ontdekt,

zonder dat deze termijn langer mag zijn dan drie jaar te rekenen vanaf de dag waarop de overtreding is gepleegd.

(2) Beschikking tot administratieve bestraffing worden gegeven door de president van de [Bulgaarse] rekenkamer of door ambtenaren die door hem zijn gemachtigd.

(3) De opsporing van overtredingen, de uitvaardiging, het beroep en de tenuitvoerlegging van de sanctiebeschikkingen worden uitgevoerd in overeenstemming met de wet inzake administratieve overtredingen en sancties.

Aanvullende bepalingen [...]

§ 3. Deze wet geeft uitvoering aan de volgende vereisten:

1. die welke zijn voorzien in richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (PB 2014, L 94, blz. 65). [...].”

23 Zakon za smetnata palata (wet op de Rekenkamer)

„Artikel 6

(1) Controles door de rekenkamer: [...]

4. gemeentelijke begrotingen;

[...].”

24 Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (wet inzake administratieve overtredingen en sancties)

„Artikel 58e. Vatbaar voor bezwaar en beroep zijn:

1. de boetebeschikking;

2. de waarschuwing krachtens artikel 28;

3. het besluit tot beëindiging van de bestuursrechtelijke sanctieprocedure;

4. het elektronische formulier [met een besluit].

Artikel 59

(1) Tegen beschikkingen in de zin van artikel 58e kan worden opgekomen bij de Rayonen sad (rechter in eerste aanleg) in wiens arrondissement de overtreding is begaan of voltooid, of, in geval van in het buitenland begane overtredingen, bij de Rayonen sad Sofia (rechter in eerste aanleg Sofia, Bulgarije).

[...]

Artikel 63

(1) De enkelvoudige kamer bij de Rayonen sad beoordeelt de zaak ten gronde en doet uitspraak [...]

Artikel 63c

Tegen de uitspraak van de Rayonen sad kan op de gronden genoemd in de Nakazatelnoprotsesualen kodeks [Bulgaars wetboek van strafvordering] en overeenkomstig hoofdstuk 12 van de Administrativnoprotsesualen kodeks [wetboek van bestuursprocesrecht] cassatieberoep worden ingesteld bij de Administrativen sad [bestuursrechter, Bulgarije].”

VI. Motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 25 Richtlijn 2014/24 [OMISSIS] is omgezet in Bulgaars recht bij de wet inzake overheidsopdrachten. Volgens de bepalingen van deze wet zijn de regels van de richtlijn [ook] van toepassing op overheidsopdrachten, waarvan de geraamde waarde lager is dan de in artikel 4 van dezelfde richtlijn vastgestelde drempels.
- 26 Bij beschikking [OMISSIS] van 26 september 2024 in zaak [OMISSIS] C-550/23 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat een nationale regeling die de voorschriften van deze richtlijn van toepassing verklaart op opdrachten waarvan de geraamde waarde de in deze richtlijn vastgestelde drempels niet bereikt, om te beginnen, het uitvloeisel is van de uitoefening van de vrijheid waarover elke lidstaat beschikt om regels vast te stellen op het gebied van het plaatsen van overheidsopdrachten, en, voorts, ertoe bijdraagt dat de beginselen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bij het plaatsen van deze opdrachten in acht worden genomen. Ook heeft het Hof van Justitie verklaard dat een dergelijke nationale regeling niet in strijd is met richtlijn 2014/24 en strookt met het hoofddoel van die richtlijn, namelijk om overheidsopdrachten open te stellen voor een zo ruim mogelijke mededinging, en zulks niet alleen in het belang van de ondernemers, maar ook in het belang van de aanbestedende diensten.
- 27 Hoewel bovengenoemde beschikking is gegeven naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing betreffende een publiekrechtelijke organisatie die een aanbestedende dienst was in de zin van artikel 5, lid 2, punt 14, van de wet inzake overheidsopdrachten, gelden de [in deze beschikking] vervatte beginselen voor alle aanbestedende diensten en deze diensten zijn verplicht de regels van de richtlijn toe te passen, zelfs met betrekking tot overheidsopdrachten die onder de in de richtlijn vastgestelde drempels blijven, wanneer de opdrachten binnen de werkingssfeer van de wet inzake overheidsopdrachten vallen.
- 28 Tegelijkertijd verbiedt artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014 [OMISSIS] de gunning en de voortzetting van alle overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten die onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen, met inbegrip van richtlijn 2014/2024.

- 29 Volgens punt 7 en punt 33 van de richtsnoeren van de Europese Commissie („FAQ’s over de tenuitvoerlegging van sancties tegen Rusland bij overheidsopdrachten” in de versie van 26 januari 2024) vallen opdrachten die beneden de drempels van de richtlijnen blijven niet onder artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014. Indien de bepalingen letterlijk zouden worden uitgelegd, zouden de in casu aan de orde zijnde overheidsopdrachten automatisch buiten de werkingssfeer van de beperkende maatregelen van verordening nr. 833/2014 vallen en zou er geen grondslag zijn voor de toepassing ervan. In feite heeft de Komisia za zashtita na konkurentsia (commissie voor bescherming van de mededinging; hierna: „KZK”) – een gespecialiseerd overheidsorgaan dat het vrije economische initiatief en de belangen van de deelnemers op de Bulgaarse markt beschermt en waarvan de beslissingen het karakter van rechtspraak hebben – zich ook in die zin uitgesproken. Zo wordt in beslissing nr. 999 van 26 september 2024 van de KZK in dossier nr. KZK-686/13 augustus 2024 het volgende standpunt ingenomen: *„Aan potentiële deelnemers aan een aanbestedingsprocedure moet een verklaring worden gevraagd overeenkomstig artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014 [OMISSIS], zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2022/576 van de Raad van 8 april 2022, wanneer de geraamde waarde van de opdracht de drempel van 221 000 EUR overschrijdt.”*
- 30 *In het onderhavige geval heeft geen van de percelen een geraamde waarde die de bovengenoemde drempel overschrijdt, zodat er voor de aanbestedende dienst geen verplichting bestond om de verklaring van potentiële deelnemers te verlangen. Niettemin heeft de aanbestedende dienst dit noodzakelijk geacht en de inschrijvers een dergelijke voorwaarde opgelegd en hen in geval van niet-indiening van de verklaring uitgesloten van de aanbestedingsprocedure. Het opleggen van een dergelijke voorwaarde beperkt op ongerechtvaardigde en onrechtmatige wijze de kring van ondernemers die potentieel [OMISSIS] aan de aanbestedingsprocedure kunnen deelnemen, hetgeen in wezen een schending van de beginselen van artikel 2, lid 2, van de wet inzake overheidsopdrachten vormt. Door dit gebrek is de bestreden administratieve handeling in haar geheel onrechtmatig.*
- 31 Op dit moment is de verwijzende rechter geen rechtspraak van de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) of van het Hof van Justitie van de Europese Unie bekend over de uitlegging van artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014.
- 32 Bij nader onderzoek van artikel 5 duodecies in de context van de vaststelling ervan met het oog op de uitvoering van besluit (GBVB) 2022/578 van de Raad van 8 april 2022 tot wijziging van besluit 2014/512/GBVB betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren, dat is vastgesteld op grond van artikel 215 VWEU, blijkt de uitlegging van de bepaling echter niet zo eenduidig te zijn. In de overwegingen van voornoemd besluit staat het volgende te lezen: „Daarnaast moeten de gunning en voortzetting van de uitvoering van overheidsopdrachten en concessies met Russische onderdanen en in Rusland gevestigde entiteiten of lichamen worden verboden.” Het is duidelijk dat het algehele verbod op samenwerking met

Russische onderdanen en in Rusland gevestigde organisaties of entiteiten op het gebied van overheidsopdrachten een prioritaire doelstelling van het gemeenschappelijk buitenlands beleid van de Unie is en dat de invoering van het verbod van artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014 alleen wat betreft opdrachten boven de drempel van artikel 4 van richtlijn 2014/24 gepaard gaat met de mogelijkheid om schendingen van dit verbod te bestraffen op grond van artikel 8 van verordening nr. 833/2014 (in de versie van toepassing van 17 december 2022 tot en met 31 januari 2023), terwijl een sanctie niet mag worden toegepast indien de opdracht onder de in de richtlijn vastgestelde drempels blijft. De letterlijke uitlegging van artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014 die door de KZK (in het hierboven aangehaalde besluit) en de sanctionerende administratieve autoriteit in het hoofdgeding naar voren is gebracht, houdt geen rekening met de doelstellingen van de verordening, waaronder de beginselen van het GBVB; een dergelijke uitlegging kan leiden tot mazen in de toepassing van de sancties.

- 33 De bepaling van artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014 vormt in feite een aanvulling op de in artikel 57 van richtlijn 2014/24 opgesomde gronden waarop een ondernemer kan worden uitgesloten van deelneming aan een aanbestedingsprocedure, maar in tegenstelling tot de richtlijn – die volgens artikel 288 VWEU een rechtshandeling is die verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties de bevoegdheid laat vorm en middelen te kiezen – is de verordening een rechtshandeling die verbindend is in al haar onderdelen en die rechtstreeks toepasselijk is in alle lidstaten en die derhalve niet in nationaal recht hoeft te worden omgezet, maar onmiddellijk na de vaststelling ervan van toepassing is. Deze wetgevende aanpak wordt in het onderhavige geval gerechtvaardigd door de noodzaak om beperkende maatregelen met spoed en onvoorwaardelijk in te voeren – teneinde de doeltreffendheid ervan te waarborgen – maar verandert niets aan de juridische aard van de maatregel van artikel 5 duodecies. In dit verband is het, gelet op het feit dat de regels van richtlijn 2014/24 in nationaal recht zijn omgezet bij de wet inzake overheidsopdrachten, die de drempels verlaagt waarboven de regels van de richtlijn van toepassing zijn, logisch dat de invoering van een bijkomende, beperkende voorwaarde van artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014, die van toepassing is op overheidsopdrachten die binnen de werkingssfeer van die richtlijn vallen, ook geldt voor opdrachten waarvoor de bepalingen van de richtlijn krachtens nationaal recht verbindend zijn.
- 34 Anderzijds is het, zelfs indien wordt geoordeeld dat in casu voorrang moet worden gegeven aan een letterlijke uitlegging van de bepaling van artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014, onduidelijk in hoeverre de invoering van deze uitsluitingsgrond voor een opdracht waarvan de waarde onder de in richtlijn 2014/24 bepaalde drempels ligt, de mededinging onrechtmatig beperkt. De uitsluitingsgrond is niet gericht op alle marktdeelnemers, maar alleen op een strikt gedefinieerde reeks entiteiten die expliciet worden genoemd in de bepaling van artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014: een Russische onderdaan,

een natuurlijke of rechtspersoon, entiteit of lichaam met woonplaats in Rusland, rechtspersonen met een overwegend Russische participatie, evenals onderaannemers, leveranciers en entiteiten die worden gebruikt voor capaciteit, indien zij onder de voorgaande categorieën vallen. Als gevolg van de toepassing van de maatregel zou de deelname worden beperkt tot de gespecificeerde reeks entiteiten die als risicovol worden beschouwd. Ervan uitgaande dat de beperking wordt opgelegd om een legitiem doel van het gemeenschappelijk buitenlands beleid van de Unie te verwezenlijken, moet evenwel nog worden nagegaan of deze beperking in het licht van de doelstellingen van de sanctiemaatregel als gerechtvaardigd moet worden beschouwd.

- 35 Samenvattend is er een tegenstrijdigheid tussen de letterlijke uitlegging van artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014 en de doelstellingen die met de invoering van [die bepaling] worden nagestreefd. Om deze reden bestaan er gerede twijfels over de juiste uitlegging en toepassing van deze bepaling in de context van de gevolgen ervan voor aanbestedingsprocedures voor opdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan de drempels van richtlijn 2014/24 en waarvoor de aanbestedende dienst naar nationaal recht verplicht is de bepalingen van die richtlijn toe te passen.
- 36 Om de hierboven uiteengezette redenen vereist de juiste beslechting van het onderhavige geding [OMISSIS] dat verschillende vragen met betrekking tot de uitlegging van rechtsregels en -beginselen van de Unie worden beantwoord, en is het derhalve nodig om krachtens artikel 267, derde alinea, juncto eerste alinea, onder b), VWEU prejudiciële vragen te formuleren en deze aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen.
- 37 Gelet op het voorgaande is de verwijzende rechter van oordeel dat de antwoorden op de hierna geformuleerde vragen van wezenlijk belang zijn voor de juiste beslechting van het onderhavige geding en voor de uniforme uitlegging en de doeltreffende toepassing van het Unierecht in alle lidstaten. Bijgevolg heeft de [OMISSIS] Administrativen sad Silistra [OMISSIS] als volgt

BESLIST:

Aan het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens worden artikel 267, derde alinea, juncto eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de navolgende prejudiciële vragen **VOORGELEGD**:

1. Moet artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014 aldus worden uitgelegd dat het ook van toepassing is op overheidsopdrachten waarvan de geraamde waarde lager is dan de in artikel 4 van richtlijn 2014/24 vastgestelde drempels, wanneer de aanbestedende dienst krachtens nationaal recht verplicht is de regels van de richtlijn toe te passen?
2. Vormt het vereiste om een verklaring over te leggen dat de in artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014 genoemde gronden niet opgaan, schending van de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie en vrije

mededinging of van het in artikel 2, lid 2, van de wet inzake overheidsopdrachten vervatte verbod op ongerechtvaardigde beperking van de deelnemers, wanneer een dergelijk vereiste wordt gehanteerd in een procedure waarin de drempels van richtlijn 2014/24 niet worden overschreden?

3. Moet artikel 5 duodecies van verordening nr. 833/2014 aldus worden uitgelegd dat het toelaat dat de aanbestedende dienst die een nationale regeling tot omzetting van richtlijn 2014/24 toepast, in procedures waarin de waarden onder de drempels blijven van de deelnemers verlangt dat zij verklaren dat voor hen geen gronden in de zin van deze bepaling opgaan?

[OMISSIS] [schorsing van de procedure]

[OMISSIS] [beslissing kan niet worden aangevochten]