



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

10. september 2020\*

Eelotsusetaotlus – Teenuste hanked – Direktiiv 2014/24/EL – Artikli 2 lõike 1 punkt 5 – Mõiste „riigihankeping“ – Mõiste „rahaliste huvidega seotud leping“ – Pakkuja pakkumus hinnaga null eurot – Pakkumuse tagasilükkamine – Artikkel 69 – Põhjendamatult madala maksumusega pakkumus

Kohtuasjas C-367/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (riiklik riigihankemenetluste vaidlustamise komisjon, Sloveenia) 30. aprilli 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. mail 2019, menetluses

**Tax-Fin-Lex d.o.o.**

*versus*

**Ministrstvo za notranje zadeve,**

menetluses osales:

**LEXPERA d.o.o.,**

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president M. Vilaras (ettekandja), kohtunikud S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe ja N. Piçarra,

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Tax-Fin-Lex d.o.o., esindaja: direktor Z. Tavčar,
- Ministrstvo za notranje zadeve, esindajad: M. Bregar Hasanagić ja M. Urek,
- Austria valitsus, esindaja: M. Fruhmann,
- Euroopa Komisjon, esindajad: L. Haasbeek, B. Rous Demiri ja P. Ondrůšek,

\* Kohtumenetluse keel: sloveeni.

olles 28. mai 2020. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,  
on teinud järgmise

### **otsuse**

- 1 Eelotsusetaotluses palutakse tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2014, L 94, lk 65), mida on muudetud komisjoni 18. detsembri 2017. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2017/2365 (ELT 2017, L 337, lk 19), (edaspidi „direktiiv 2014/24“) artikli 2 lõike 1 punkti 5.
- 2 Taotlus on esitatud Sloveenias asuva äriühingu Tax-Fin-Lex d.o.o. ja Ministrstvo za notranje zadeve (Sloveenia siseministeerium) (edaspidi „ministeerium“) vahelises kohtuvaidluses selle üle, et viimane lükkas tagasi kõnealuse äriühingu poolt hankemenetluses esitatud pakkumuse.

### **Õiguslik raamistik**

#### ***Liidu õigus***

- 3 Direktiivi 2014/24 põhjendus 2 on sõnastatud järgmiselt:  
„Riigihanked [...] on üks turupõhistest vahenditest aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu toetamiseks ning aitavad samas tagada, et avaliku sektori rahalisi vahendeid kasutatakse kõige tõhusamalt. Seetõttu tuleks läbi vaadata ja ajakohastada [...] riigihanke-eeskirjad, [...] et suurendada avaliku sektori kulutuste tõhusust [...]“.
- 4 Direktiivi 2014/24 I jaotises „Kohaldamisala, mõisted ja üldpõhimõtted“ asuvates artikli 1 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud:  
„1. Käesoleva direktiiviga kehtestatakse eeskirjad hankemenetluste läbiviimiseks avaliku sektori hankijate poolt selliste riigihankelepingute sõlmimiseks ja ideekonkursside korraldamiseks, mille eeldatav maksumus ületab artiklis 4 sätestatud piirmäärasid.  
2. Hangete all mõeldakse käesolevas direktiivis ehitustööde, asjade või teenuste hankimist riigihankelepingu alusel avaliku sektori hankijate valitud ettevõtjatelt, olenemata sellest, kas kõnealused ehitustööd, asjad või teenused teenivad avalikke huve.“
- 5 Direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punktis 5 on ette nähtud:  
„1. Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:  
[...]  
5. „riigihankelepingud“ – ühe või mitme ettevõtja ning ühe või mitme avaliku sektori hankija vahel kirjalikult sõlmitud rahaliste huvidega seotud lepingud, mille esemeks on ehitustööd, asjade tarnimine või teenuste osutamine“.

6 Selle direktiivi artikli 4 „Piirmäärad“ kohaselt:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse riigihangete suhtes, mille eeldatav maksumus käibemaksuta on võrdne järgmiste piirmääradega või ületab neid:

[...]

b) 144 000 eurot keskvalitsusasutuste sõlmitavate asjade ja teenuste valiku riigihankelepingute puhul ning selliste asutuste korraldatavate ideekonkursside puhul;

[...]“.

7 Direktiivi 2014/24 artikli 18 „Riigihanke üldpõhimõtted“ lõikes 1 on sätestatud:

„Avaliku sektori hankijad kohtlevad ettevõtjaid võrdselt ja mittediskrimineerivalt ning tegutsevad läbipaistvalt ja proportsionaalselt.

Riigihanke kavandamisel ei tohi lähtuda eesmärgist jätta see käesoleva direktiivi kohaldamisalast välja või konkurentsi kunstlikult piirata. Konkurentsi peetakse kunstlikult piiratuks, kui riigihanget kavandatakse kavatsusega teatavaid ettevõtjaid sobimatul viisil soodustada või ebasoodsasse olukorda panna.“

8 Direktiivi 2014/24 II jaotis puudutab riigihankelepingute suhtes kohaldatavaid eeskirju ning sisaldab III peatükki, mis käsitleb menetluse läbiviimist ja mille 3. jagu kannab pealkirja „Osalejate valimine ja lepingute sõlmimine“. Selle direktiivi artiklis 69, mis reguleerib „[p]õhjendamatult madala maksumusega pakkumusi“ ja mis asub 3. jaos, on sätestatud:

„1. Avaliku sektori hankija palub ettevõtjatel selgitada pakkumuses esitatud hindu või kulusid, kui pakkumused tunduvad olevat asjaomaste ehitustööde, asjade või teenuste kohta põhjendamatult madala maksumusega.

2. Lõikes 1 osutatud selgitused võivad eelkõige olla seotud järgneva:

a) ehitusmeetodi, tootmisprotsessi või osutatavate teenuste säästlikkus;

b) valitud tehniliste lahendused või erakordselt soodsad tingimused, mis on pakkujale ehitustööde teostamiseks, kaupade tarnimiseks või teenuste osutamiseks kättesaadavad;

c) pakkuja väljapakutud ehitustööde, asjade või teenuste originaalsus;

[...]

f) pakkuja võimalus saada riigiabi.

3. Avaliku sektori hankija hindab esitatud teavet, konsulteerides pakkujaga. Ta võib pakkumuse tagasi lükata üksnes siis, kui esitatud tõendid ei õigusta rahuldaval määral väljapakutud madalat hinda või kulusid, võttes arvesse lõikes 2 osutatud elemente.

[...]“.

## Sloveenia õigus

- 9 30. mai 2015. aasta riigihangete seaduse (Zakon o javnem naročanju; *Uradni list RS*, nr 91/2015) põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „ZJN“) artikli 2 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevas seaduses kasutatud mõistetel on järgmine tähendus:

1. „riigihankeleping“ – ühe või mitme ettevõtja ning ühe või mitme hankija vahel kirjalikult sõlmitud rahaliste huvidega seotud leping, mille eesmärgiks on ehitustööd, asjade tarnimine või teenuste osutamine.

[...]“.

## Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 10 Ministereerium avaldas 7. juunil 2018 kahest osast koosneva hanketeate, et sõlmida riigihankeleping, mis puudutab juurdepääsu õigusinfosüsteemile 24 kuu pikkuseks ajavahemikuks. Lepingu eeldatavaks maksumuseks määras ministereerium 39 959,01 eurot.
- 11 Ministereerium sai ette nähtud tähtaja jooksul esimese hankeosa kohta vaid kaks pakkumust, sealhulgas põhikohtuasja hagejalt Tax-Fin-Lexilt, kes pakkus null euro suurust hinda.
- 12 Tax-Fin-Lexi teavitati 11. jaanuari 2019. aasta otsusega esiteks tema pakkumuse tagasilükkamisest, kuna tema pakkumuse lõplik hind on null eurot, mis ministereeriumi arvates on vastuolus riigihanke eeskirjadega, ning teiseks sellest, et esimese hankeosa kohta sõlmitakse hankeleping teise pakkujaga.
- 13 Tax-Fin-Lex esitas 17. jaanuaril 2019 ministereeriumile taotluse vaadata uuesti läbi otsus, millega tema pakkumus oli tagasi lükatud. Ministereerium jättis selle taotluse 5. veebruaril 2019 rahuldamata ja pöördus asjaga 11. veebruaril 2019 eelotsusetaotluse esitanud kohtusse, mille alusel algatati selles kohtus menetlus.
- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib kõigepealt, et kuigi direktiiv 2014/24 põhikohtuasjas kõne all olevat olukorda otseselt ei reguleeri, otsustas Sloveenia seadusandja selle direktiivi sätete riigisisesele õigusesse ülevõtmisel, et väljend „riigihankeleping“ tähistab ühtaegu nii hankelepinguid, mille maksumus ületab selles direktiivis sätestatud piirmäära, kui ka lepinguid, mille maksumus on sellest piirmäärast madalam. Seega on Euroopa Kohus eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul pädev esitatud küsimustele vastama.
- 15 Sisu osas rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ministereeriumi otsus, millega lükati tagasi Tax-Fin-Lexi pakkumus, oli rajatud ainult ühele põhjendusele, mis puudutab esitatud pakkumuse maksumust. Sellega seoses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks selgitada, kas lepingu võib kvalifitseerida „rahaliste huvidega seotud lepinguks“ direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punkti 5 tähenduses, kui hankija ei ole kohustatud tegema oma lepingupartnerile mingit vastusooritust, ent lepingupartner saab selle lepingu alusel siseneda uuele turule või saab uusi kasutajaid ning järelikult saab soovitusi, mis võib tema jaoks tulevikus olla majanduslik eelis. Kohus soovib niisiis teada, kas ainuüksi asjaolu, et riigihankelepingu sõlmimisel kui sellisel on ettevõtja jaoks majanduslik väärtus, isegi kui pakkumuste hindamise või lepingu sõlmimise käigus ei ole seda väärtust võimalik rahas väljendada, võib olla piisav, et selle hanke eesmärgiks olevat lepingut saaks käsitada rahaliste huvidega seotud lepinguna selle sätte tähenduses.

- 16 Teiseks, kui oletada, et sellisel juhul ei ole tegemist „rahaliste huvidega seotud lepinguga“ direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punkti 5 tähenduses, siis soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas see säte võib olla iseseisev õiguslik alus, mis õigustab sellise pakkumuse tagasilükkamist, mille hind on null eurot.
- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et sellise pakkumusega nõustudes võidakse sõlmitud lepingut mitte pidada riigihanke täitmise lepinguks. Järelikult algatas hankija riigihankemenetluse, mille lõpptulemus ei ole mitte sellise hankelepingu sõlmimine, vaid näiteks annetus.
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kinnitab siiski, et direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punktis 5 on mõiste „riigihankeleping“ määratletud selleks, et sätestada juhud, mil seda tuleb kohaldada, ilma et see reguleeriks riigihankemenetlust. See kohus selgitab, et põhikohtuasjas sellise menetluse algatamisega leidis hankija, et ta peab maksma vastutasu selle hanke esemeks olevate teenuste saamise eest. Seda hankija eelnevat hinnangut ei saa mõjutada pakkujate käitumine ja nende pakkumuste sisu. Pärast hankemenetluse algatamist ja pärast pakkumuste saamist on hankija kohustatud neid arvesse võtma ja neid analüüsima üksnes varem kindlaksmääratud nõudeid silmas pidades. Lisaks ei korralda hankijad riigihankemenetlusi mitte selleks, et sõlmida rahaliste huvidega seotud leping, vaid et hankida kaupu ja teenuseid. Käesoleval juhul aga, isegi kui hankija nõustuks pakkumusega, mille hind on null eurot, saaks ta ikkagi teenuseid, mille eesmärgil hankemenetlus korraldati.
- 19 Kõiki neid kaalutlusi arvesse võttes otsustas Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil (riiklik riigihankemenetluste vaidlustamise komisjon, Sloveenia) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas „rahaliste huvidega seotud leping“ kui riigihankelepingu tunnus direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punkti 5 tähenduses on olemas juhul, kui hankija ei ole kohustatud maksma mingit vastutasu, ent ettevõtja saab hankelepingu täitmise kaudu pääsu uuele turule ja soovituded?
2. Kas direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punkti 5 on võimalik või vajalik tõlgendada nii, et see kujutab endast õiguslikku alust, mis võimaldab pakkumuse hinnaga null eurot tagasi lükata?“

### **Eelotsuse küsimuste analüüs**

- 20 Kõigepealt tuleb tõdeda, et põhikohtuasjas kõne all oleva hankelepingu maksumus on väiksem kui direktiivi 2014/24 artikli 4 punktis b ette nähtud 144 000 euro suurune piirmäär, mistõttu see hange ei kuulu kõnealuse direktiivi kohaldamisalasse. Siiski, nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kordas Sloveenia seadusandja selle direktiivi sätete riigisisese õigusesse ülevõtmisel ZJN artikli 2 lõikes 1 sama direktiivi artikli 2 lõike 1 punktis 5 esitatud mõiste „riigihankeleping“ määratlust, mistõttu see määratlus on kohaldatav kõikidele nendele riigihankelepingutele, mida reguleerib ZJN, sõltumata lepingu maksumusest.
- 21 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb aga, et liidu õigusnormide tõlgendamine Euroopa Kohtu poolt on selle õiguse kohaldamisalasse mittekuuluvates olukordades põhjendatud juhul, kui riigisisene õigus on muutnud liidu õigusnormid viimaste kohaldamisalasse mittekuuluvate olukordade suhtes vahetult ja tingimusteta kohaldatavaks, et tagada nende olukordade ja liidu õigusnormide kohaldamisalasse kuuluvate olukordade ühesugune käsitlemine (vt selle kohta 18. oktoobri 1990. aasta kohtuotsus Dzodzi, C-297/88 ja C-197/89, EU:C:1990:360, punktid 36, 37 ja 41, ning 24. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Belgische Staat, C-469/18 ja C-470/18, EU:C:2019:895, punkt 23).
- 22 Seega tuleb esitatud küsimustele vastata.

- 23 Tuleb märkida, et oma küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punkti 5 tuleb tõlgendada nii, et see on õiguslik alus pakkuja pakkumuse tagasilükkamiseks hankemenetluses ainuüksi põhjusel, et kuna pakkumuse maksumus on null eurot, ei maksa hankija mingit rahalist vastutasu, samas kui kõnealune pakkuja saab üksnes selle lepingu täitmise kaudu pääsu uuele turule ja soovitused, mida ta saab kasutada hilisemate hangete käigus.
- 24 Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punktis 5 on „riigihankelepingud“ määratletud kui „ühe või mitme ettevõtja ning ühe või mitme avaliku sektori hankija vahel kirjalikult sõlmitud rahaliste huvidega seotud lepingud, mille esemeks on ehitustööd, asjade tarnimine või teenuste osutamine“.
- 25 Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et väljendi „rahaliste huvidega seotud“ tavapärasest õiguslikust tähendusest ilmneb, et see viitab lepingule, millega iga pool kohustub vastutasu eest tegema soorituse (vt selle kohta 18. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, punkt 28). Lepingu sünnilagemaatilisus on seega riigihankelepingu oluline tunnus (vt selle kohta 21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, punkt 43; 28. mai 2020. aasta kohtuotsus Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, C-796/18, EU:C:2020:395, punkt 40, ning 18. juuni 2020. aasta kohtuotsus Porin kaupunki, C-328/19, EU:C:2020:483, punkt 47).
- 26 Isegi kui – nagu kohtujurist märkis oma ettepaneku punktis 47 – kõnealune vastutasu ei pea tingimata seisnema rahasumma maksmises, mistõttu soorituse eest tasutakse muul viisil, näiteks hüvitatakse kokkulepitud teenuse osutamisel tekkinud kulud (vt eelkõige 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce jt, C-159/11, EU:C:2012:817, punkt 29; 13. juuni 2013. aasta kohtuotsus Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, punkt 31, ning 18. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, punkt 29), on samuti tõsi, et riigihankelepingu sünnilagemaatilisus toob kummagi lepingupoole jaoks tingimata endaga kaasa õiguslikult siduvad kohustused, mille täitmist peab olema võimalik kohtus nõuda (vt selle kohta 25. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, punktid 60–62).
- 27 Seega ei kuulu leping, millega hankija ei ole õiguslikult kohustatud tegema ühtegi sooritust vastutasuks selle eest, mida tema lepingupartner on kohustunud tegema, direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punkti 5 tähenduses mõiste „rahaliste huvidega seotud leping“ kohaldamisalasse.
- 28 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu viidatud asjaolu, mis on omane igale riigihankemenetlusele ning mis seisneb selles, et selle lepingu sõlmimisel võib olla pakkuja jaoks majanduslik väärtus, kuna leping avab talle pääsu uuele turule või võimaldab tal saada soovitud, on liiga juhuslik ning järelikult ei ole – nagu sisuliselt märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 63–66 – piisav, et kvalifitseerida see leping „rahaliste huvidega seotud lepinguks“.
- 29 Siiski tuleb tõdeda, et direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punktis 5 on selle direktiivi kohaldatavuse kindlakstegemisel piiratud mõiste „riigihankelepingud“ määratlemisega. Nagu nähtub nimetatud direktiivi artikli 1 lõikest 1, kohaldatakse seda direktiivi ainult „riigihankelepingutele“ direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti 5 tähenduses, mille eeldatav maksumus ületab direktiivi artiklis 4 sätestatud piirmäärasid.
- 30 Sellest järeldub, et direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punkt 5 ei saa olla õiguslik alus, millega põhjendada null euro suuruse hinnaga pakkumuse tagasilükkamist. Seega ei võimalda see säte automaatselt tagasi lükata sellist hankemenetluses esitatud pakkumust nagu null euro suuruse hinnaga pakkumus, millega ettevõtja teeb ettepaneku teha hankijale ehitustöid, tarnida asju või osutada teenuseid, mida hankija soovib saada, ilma vastutasu nõudmata.



- 31 Kuna null euro suuruse hinnaga pakkumus võidakse kvalifitseerida põhjendamatult madalaks pakkumuseks direktiivi 2014/24 artikli 69 tähenduses, peab hankija neil asjaoludel sellise pakkumuse saamisel järgima selles sättes ette nähtud menetlust, küsides pakkujalt selgitusi pakkumuse maksumuse kohta. Direktiivi 2014/24 artikli 69 aluseks olevast loogikast tuleneb nimelt, et pakkumust ei saa automaatselt tagasi lükata ainuüksi põhjusel, et pakutud hind on null eurot.
- 32 Nii nähtub selle artikli lõikest 1, et kui pakkumus näib põhjendamatult madala maksumusega, nõuab hankija pakkujalt, et ta selgitaks pakkumuses pakutud hinda või kulusid, kusjuures need selgitused võivad muu hulgas puudutada nimetatud artikli lõikes 2 nimetatud asjaolusid. Selgitused aitavad seega kaasa pakkumuse usaldusväarsuse hindamisele ja võimaldavad tõendada, et kuigi pakkuja on esitanud null euro suuruse hinnaga pakkumuse, ei mõjuta see hankelepingu nõuetekohast täitmist.
- 33 Nimelt peab hankija sama artikli lõike 3 kohaselt hindama esitatud teavet, konsulteerides pakkujaga, ning ta võib sellise pakkumuse tagasi lükata üksnes juhul, kui esitatud tõendid ei võimalda rahuldavalt selgitada pakutud hinna või kulude madalat taset.
- 34 Lisaks tuleb selle teabe hindamisel järgida pakkujate võrdsuse ja diskrimineerimiskeelu ning läbipaistvuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid, mis on hankijale direktiivi 2014/24 artikli 18 lõike 1 kohaselt kohustuslikud.
- 35 Seega tuleb direktiivi 2014/24 artikli 69 võimaliku kohaldamise kontekstis hinnata null euro suuruse hinnaga pakkumuse teinud pakkuja argumenti, mille kohaselt tema pakkumuses toodud hind on seletatav asjaoluga, et ta loodab pääseda uuele turule või saada soovitusi, kui see pakkumus heaks kiidetakse.
- 36 Kõiki eespool toodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimustele vastata, et direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punkti 5 tuleb tõlgendada nii, et ainuüksi põhjusel, et pakkumuse maksumus on null eurot, ei ole see säte hankemenetluses pakkuja pakkumuse tagasilükkamiseks õiguslik alus.

### **Kohtukulud**

- 37 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

**Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta, mida on muudetud komisjoni 18. detsembri 2017. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2017/2365, artikli 2 lõike 1 punkti 5 tuleb tõlgendada nii, et ainuüksi põhjusel, et pakkumuse maksumus on null eurot, ei ole see säte hankemenetluses pakkuja pakkumuse tagasilükkamiseks õiguslik alus.**

Allkirjad