



# Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

15. september 2022\*

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2009/81/EÜ – Teatud ehitustööde, asjade ja teenuste hankemenetluste kooskõlastamine – Artiklid 38 ja 49 – Kohustus kontrollida, kas pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega – Liikmesriigi õigusnormides sätestatud kriteerium pakkumuse põhjendamatult madala maksumuse hindamiseks – Kohaldamatus – Nõue, mille kohaselt peab olema vähemalt kolm pakkumust – Kriteerium, mis põhineb nõudel, et pakkumus peab olema üle 20% soodsam teiste pakkujate esitatud pakkumuste keskmisest maksumusest – Kohtulik kontroll

Kohtuasjas C-669/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Varhoven administrativen sadi (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) 10. novembri 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. detsembril 2020, menetluses

**Veridos GmbH**

*versus*

**Ministar na vatreshnite raboti na Republika Bulgaria,**

**Mühlbauer ID Services GmbH – S&T,**

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president C. Lycourgos, kohtunikud S. Rodin (ettekandja), J.-C. Bonichot, L. S. Rossi ja O. Spineanu-Matei,

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Veridos GmbH, esindaja: *advokat* T. P. Nenov,
- Mühlbauer ID Services GmbH – S&T, esindaja: *advokat* Y. Lambovski,

\* Kohtumenetluse keel: bulgaaria.

- Bulgaaria valitsus, esindajad: M. Georgieva ja L. Zaharieva,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vláčil,
- Prantsuse valitsus, esindajad: R. Bénard, A.-L. Desjonquères ja É. Toutain,
- Austria valitsus, esindaja: J. Schmoll,
- Euroopa Komisjon, esindajad: P. Ondrůšek, G. Wils ja I. Zaloguin,

olles 24. veebruari 2022. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### **otsuse**

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas 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) artikleid 56 ja 69, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ (ELT 2009, L 216, lk 76), artikleid 38 ja 49 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklit 47.
- 2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Veridos GmbH ning teiselt poolt Ministar na vatreshnite raboti na Republika Bulgaria (Bulgaaria Vabariigi siseminister) ja ettevõtjate ühenduse Mühlbauer ID Services GmbH – S&T vahelises kohtuvaidluses, mis käsitleb otsust pakkujate järjestuse ja eduka pakkuja valiku kohta.

### **Õiguslik raamistik**

#### ***Liidu õigus***

##### *Direktiiv 2014/24*

- 3 Vastavalt direktiivi 2014/24 artikli 56 „Üldpõhimõtted“ lõikele 1 sõlmitakse hankelepingud selle direktiivi artiklite 67–69 kohaselt kehtestatud kriteeriumide alusel, tingimusel et hankija on vastavalt artiklitele 59–61 kontrollinud, et täidetud on teatud tingimused.
- 4 Nimetatud direktiivi artiklis 69 „Põhjendamatult madala maksumusega pakkumused“ 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 järgnevaga:

- 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;
- d) artikli 18 lõikes 2 osutatud kohustuste täitmine;
- e) artiklis 71 osutatud kohustuste täitmine;
- 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.

Avaliku sektori hankija võib pakkumuse tagasi lükata, kui ta on kindlaks teinud, et pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega, sest see ei vasta artikli 18 lõikes 2 osutatud kohaldatavatele kohustustele.

4. Kui avaliku sektori hankija teeb kindlaks, et pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega, kuna pakkuja on saanud riigiabi, võib sellise pakkumuse üksnes kõnealusel põhjusel tagasi lükata ainult pärast pakkujaga konsulteerimist, kui pakkuja ei suuda avaliku sektori hankija määratud piisava ajavahemiku jooksul tõendada, et kõnealune abi sobib kokku siseturuga [ELTL] artikli 107 tähenduses. Kui avaliku sektori hankija pakkumuse sellistel asjaoludel tagasi lükkab, teatab ta sellest komisjonile.

5. Liikmesriigid teevad teistele liikmesriikidele taotluse korral halduskoostöö raames kättesaadavaks mis tahes nende käsutuses oleva teabe, näiteks õigusnormid, üldiselt kohaldatavad kollektiivlepingud või siseriiklikud tehnilised standardid, mis puudutavad lõikes 2 osutatud üksikasjadega seoses esitatavaid tõendeid ja dokumente.“

*Direktiiv 2009/81*

5 Direktiivi 2009/81 artiklis 35 „Kandidaatide ja pakkujate teavitamine“ on sätestatud:

„1. Ostjad teavitavad kandidaate ja pakkujaid võimalikult kiiresti riigihankelepingu või raamlepingu sõlmimise kohta tehtud otsusest, sealhulgas põhjustest, miks otsustati mitte sõlmida raamlepingut või riigihankelepingut, mille kohta on esitatud hankekuulutus, või alustada menetlust uuesti; kõnealune teave esitatakse kirjalikult ostjale esitatud taotluse põhjal.

2. Asjaomase osapoole taotluse korral teeb ostja, kui lõikes 3 ei ole sätestatud teisiti, võimalikult kiiresti ja hiljemalt 15 päeva jooksul alates kirjaliku taotluse kättesaamisest teatavaks:

- a) väljajäetud kandidaatidele nende taotluse tagasilükkamise põhjused;

b) edututele pakkujatele pakkumise tagasilükkamise põhjused, sealhulgas eelkõige artikli 18 lõigetes 4 ja 5 nimetatud juhtudel põhjused, miks tehti mittesamaväärsuse otsuse või põhjused, miks otsustati, et ehitustööd, tarned või teenused ei vasta toimimis- või funktsionaalsetele nõuetele, ning artiklites 22 ja 23 osutatud juhtudel põhjused, miks otsustati, et need ei vasta teabeturbe- ja tarnekindlusnõuetele.

c) kõigile vastavaks tunnistatud, kuid tagasi lükatud pakkumise teinud pakkujatele väljavalitud pakkumise sisu ja suhtelised eelised, samuti eduka pakkuja nime või raamlepingu osapoolte nimed.

3. Ostjad võivad siiski otsustada jätta avaldamata teatavad esimeses lõikes osutatud andmed seoses riigihankelepingu või raamlepingu sõlmimisega, kui selliste andmete avaldamine takistaks seaduste rakendamist, oleks muul viisil vastuolus üldiste huvidega, eelkõige kaitse- ja julgeolekuhuvidega, või kahjustaks era- või avalik-õiguslike ettevõtjate õigustatud ärihuve või nendevahelist ausat konkurentsi.“

6 Selle direktiivi artiklis 38 „Osalejate sobivuse kontrollimine ja osalejate valimine, riigihankelepingute sõlmimine“ on sätestatud:

„1. Riigihankelepingud sõlmitakse artiklites 47 ja 49 sätestatud kriteeriumide alusel, võttes arvesse artiklit 19, pärast seda, kui ostja on artiklites 41 kuni 46 osutatud finants- ja majandusliku olukorra, kutsealaste või tehniliste teadmiste või suutlikkuse kriteeriumide kohaselt ning vajaduse korral ning vastavalt käesoleva artikli lõikes 3 nimetatud mittediskrimineerimist käsitlevatele eeskirjadele ja kriteeriumidele kontrollinud nende ettevõtjate sobivust, keda ei ole artiklite 39 ja 40 kohaselt välja jäetud.

2. Ostjad võivad nõuda, et kandidaadid vastaksid artiklite 41 ja 42 kohasele minimaalse suutlikkuse tasemele.

Artiklites 41 ja 42 osutatud teabe ulatus ja konkreetse riigihankelepingu täitmiseks vajalikud suutlikkuse miinimumtasemed peavad olema riigihankelepingu objektiga seotud ja sellega proportsionaalsed.

Miinimumtasemed esitatakse hanketeates.

3. Piiratud menetluse, väljakuulutamisega läbirääkimistega menetluse ja konkurentidega peetavat dialoogi kasutava menetluse puhul võivad ostjad piirata nõuetele vastavate kandidaatide arvu, kellele nad teevad ettepaneku esitada pakkumine või osaleda dialoogis. Sel juhul:

- ostjad esitavad hanketeates kavandatavad objektiivsed ja mittediskrimineerivad eeskirjad või kriteeriumid ja kutsutavate kandidaatide minimaalse arvu ja kui see on asjakohane, ka maksimaalse arvu. Kutsutud kandidaate ei tohi olla vähem kui kolm;
- pärast seda kutsuvad ostjad osalema eelnevalt kehtestatud miinimumarvuga vähemalt võrdse arvu kandidaate, juhul kui piisav hulk sobivaid kandidaate on olemas.

Kui valikukriteeriumidele ja minimaalsele suutlikkuse tasemele vastavate kandidaatide arv on miinimumarvust väiksem, võivad ostjad menetlust jätkata, kutsudes osalema nõuetele vastava suutlikkusega kandidaadi(d).

Kui ostja leiab, et sobivate kandidaatide arv on tõelise konkursi tagamiseks liiga väike, võib ta menetluse peatada ning esialgse hanketeate kooskõlas artikli 30 lõikega 2 ja artikliga 32 uuesti avaldada, määrates osalemistaotluste esitamiseks uue tähtaja. Sel juhul kutsutakse esimesel avaldamisel valitud kandidaadid ja teisel avaldamisel valitud kandidaadid vastavalt artiklile 34. See võimalus ei piira ostja õigust tühistada pooleliolev hankemenetlus ja alustada uut menetlust.

4. Ostja ei tohi riigihankelepingu sõlmimise menetluse raames kaasata teisi ettevõtjaid peale nende, kes esitasid osalemistaotluse, ega kandidaate, kellel puudub vajalik suutlikkus.

5. Ostjad, kes otsustavad kasutada artikli 26 lõikes 3 ja artikli 27 lõikes 4 sätestatud võimalust vähendada arutatavate lahenduste arvu või pakkumiste arvu, mille üle peetakse läbirääkimisi, kohaldavad hanketeates või lepingudokumentides märgitud lepingu sõlmimise kriteeriume. Kuivõrd on olemas piisav arv lahendusi või nõuetele vastavaid kandidaate, tagab kokkulepitud arv lõppjärgus tõelist konkurentsi.“

7 Nimetatud direktiivi artiklis 49 „Ebaharilikult madalate hindadega pakkumised“ on sätestatud:

„1. Kui teatava riigihankelepingu puhul tunduvad pakkumiste hinnad kaupade, ehitustööde või teenustega võrreldes ebaharilikult madalad, nõuab ostja enne, kui ta sellised pakkumised tagasi lükkab, kirjalikke täpsustusi pakkumise koostisosade kohta, mida ta peab asjakohaseks.

Need täpsustused võivad olla seotud eelkõige:

- a) ehitusmeetodi säästlikkusega, tootmisprotsessiga või osutatavate teenustega;
- b) valitud tehniliste lahendustega ja/või erakordselt soodsate tingimustega, mis on pakkujale ehitustööde teostamiseks, kaupade tarnimiseks või teenuste osutamiseks kättesaadavad;
- c) pakkuja väljapakutud ehitustöö, tarnete või teenuste originaalsusega;
- d) ehitustöö teostamise, teenuse pakkumise või tarnimiskohas kehtivate töökaitset ja töötingimusi käsitlevate sätete täitmisega;
- e) pakkuja võimalusega saada riigiabi.

2. Ostja kontrollib neid koostisosi, pidades nõu pakkujaga ja võttes arvesse esitatud tõendeid.

3. Kui ostja veendub, et pakkumishind on ebaharilikult madal seepärast, et pakkuja saab riigiabi, võib pakkumise sel põhjusel tagasi lükata üksnes pärast nõupidamist pakkujaga, kui viimane ei suuda ostja määratud piisavalt pika tähtaja jooksul tõendada, et talle antud abi oli seaduslik. Kui ostja pakkumise sellistel asjaoludel tagasi lükkab, teatab ta sellest komisjonile.“

8 Sama direktiivi artikli 55 „Läbivaatamise korra reguleerimisala ja kättesaadavus“ lõigetes 2 ja 4 on sätestatud:

„2. Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et ostjate tehtud otsuseid saaks läbi vaadata tõhusalt ja eelkõige võimalikult kiiresti kooskõlas artiklitega 56 kuni 62, kui põhjenduseks on kõnealuste otsuste vastuolu riigihankeid reguleeriva ühenduse õigusega või seda õigust rakendavate siseriiklike eeskirjadega.

[...]

4. Liikmesriigid tagavad, et läbivaatamise kord koos üksikasjalike eeskirjadega, mida nad võivad kehtestada, oleks kättesaadav mis tahes isikutele, kellel on või on olnud huvi konkreetse riigihankelingu vastu või kes on väidetava rikkumise tõttu kahju kannatanud või võivad kahju kannatada.“

### ***Bulgaaria õigus***

- 9 Riigihangete seaduse (zakon za obshtestvenite porachki) artikli 72 „Põhjendamatult madala maksumusega pakkumused“ lõikes 1 on sätestatud:

„Kui hinnatav pakkuja pakkumus on maksumuse või kulude hindamise mõne tingimusega võrreldes teiste pakkujate pakkumuste keskmisest maksumusest üle 20% soodsam, nõuab avaliku sektori hankija asjaomaselt pakkujalt pakkumuse koostamise kohta üksikasjalikku kirjalikku selgitust, mis tuleb esitada viie päeva jooksul alates nõude saamisest.“

- 10 Selle seaduse artikli 212 kohaselt otsustab Komisja za zashtita na konkurentsiaata (konkurentsiamet, Bulgaaria) hankija otsuse peale esitatud vaidlustuse üle ühe kuu või viieteist päeva jooksul alates menetluse algatamisest ning põhjendatud otsus koostatakse ja avaldatakse hiljemalt seitsme päeva jooksul alates selle vaidlustuse kohta otsuse tegemisest.
- 11 Lisaks on nimetatud seaduse artiklis 216 teatud menetlusdokumentide jaoks ette nähtud lühendatud tähtaegadega kiirendatud menetlus. Artikli 216 lõike 6 kohaselt teeb Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgeim halduskohus) otsuse ühe kuu jooksul alates konkurentsiameti otsuse peale esitatud kassatsioonkaebuse saamisest ja tema otsus on lõplik.

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

- 12 Zamestnik-ministar na vatreshnite raboti (siseminister) algatas 15. augusti 2018. aasta otsusega piiratud hankemenetluse „Bulgaaria Vabariigi isikutunnistuste väljaandmise 2019. aasta põlvkonna süsteemi kavandamine, ülesehitamine ja haldamine“. Sellega seoses moodustati taotlejate eelvalikuks ning pakkumuste kontrollimiseks, hindamiseks ja järjestamiseks üks abikomisjon.
- 13 Pärast eelvalikut tehti nii Veridosile kui ka pakkujate ühendusele Mühlbauer ID Services GmbH – S&T ettepanek esitada pakkumus. Siseministri asetäitja 29. aprilli 2020. aasta otsusega tunnistati edukaks nimetatud pakkujate ühendus.
- 14 Veridos esitas selle otsuse peale vaidlustuse konkurentsiametile, kes jättis 25. juuni 2020. aasta otsusega vaidlustuse rahuldamata. Veridos esitas 13. juulil 2020 viimati nimetatud otsuse peale kassatsioonkaebuse Varhoven administrativen sadile (Bulgaaria kõrgeim halduskohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et eelotsusetaotluse eesmärk on kindlaks teha, kas hankijal on kohustus kontrollida liidu õiguses ette nähtud läbipaistvuse, diskrimineerimiskeelu ja võrdse kohtlemise põhimõtte alusel, kas mõne pakkumuse maksumus on põhjendamatult madal,

et tagada pakkumuste objektiivne võrdlus ja määrata tõhusa konkurentsi tingimustes kindlaks, milline on majanduslikult kõige soodsam pakkumus, ilma see oleks põhjendamatult madala maksumusega pakkumus, mis moonutab konkurentsi.

- 16 Lisaks täpsustab nimetatud kohus, et riigihangete seaduse artikli 72 lõige 1 sätestab põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse kontrollimise kriteeriumi, nõudes, et selliseks peetakse pakkumust, mis on „üle 20% soodsam kui teiste osalejate pakkumuste keskmine maksumus sama hindamiskriteeriumi eest“. Seega nõuab Bulgaaria seadusandja kaudselt vähemalt kolme pakkumuse olemasolu, millest ühe hindamine tuleb läbi viia kahe ülejäänud pakkumuse keskmise maksumuse alusel. Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et konkurentsiameti arvates ei olnud see säte kohaldatav, kuna esitati ainult kaks pakkumust ja seega ei saanud kõnealust keskmist maksumust arvutada.
- 17 See kohus lisab, et hankija ehk siseministri kasutuses ei olnud ühtegi valemist, mis oleks olnud välja töötatud põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse hindamiseks ja selle esinemise tuvastamiseks, mida saanuks kontrollida liidu õiguse alusel.
- 18 Nii märgib nimetatud kohus, et seaduses ette nähtud, kuid tegelikult kohaldamatu tingimuse olemasolu ning asjaolu, et puuduvad mis tahes eelnevalt kindlaks määratud kriteeriumid põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste tuvastamiseks, tekitab esiteks küsimuse, kas hankija on vabastatud sellise pakkumuse olemasolu kontrollimise kohustusest, kuigi Euroopa Kohus on oma praktikas sõnaselgelt märkinud, et hankija peab veenduma, et talle esitatud pakkumused on tõsiseltvõetavad, ja teiseks, kas hankija on alati kohustatud põhjendama, miks tema arvates mõne pakkumuse maksumus on põhjendamatult madal, või võib ta kohtuliku kontrolli menetluses kaitsta oma otsust pakkujate järjestamise kohta sisuliste argumentidega. Selles kontekstis täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et viimati nimetatud küsimust peab analüüsima, lähtudes Euroopa Kohtu praktikast, mille kohaselt saab sellise otsuse põhjendusi üksnes erandjuhtudel selgitada esimest korda alles kohtus.
- 19 Neil asjaoludel otsustas Varhoven administrativen sad (Bulgaaria kõrgem halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
  - „1. Kas direktiivi [2014/24] artiklit 56 koostoimes selle artikliga 69 ja direktiivi [2009/81] artiklit 38 koostoimes viimati nimetatud direktiivi artikliga 49 tuleb tõlgendada nii, et juhul kui liikmesriigi seaduses põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse hindamiseks sätestatud kriteerium ei ole kohaldatav ja hankija ei ole valinud ega varem teatavaks teinud mõnda muud kriteeriumi, siis ei ole viimati nimetatud kohustatud kontrollima, kas esitatud pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega?
  2. Kas direktiivi [2014/24] artiklit 56 koostoimes selle artikliga 69 ja direktiivi [2009/81] artiklit 38 koostoimes viimati nimetatud direktiivi artikliga 49 tuleb tõlgendada nii, et hankija on kohustatud kontrollima, kas mõni pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega vaid juhul, kui teatud pakkumuse suhtes tekib kahtlus, või on hankija siiski alati kohustatud veenduma esitatud pakkumuste tõsiseltvõetavuses ja esitama selle kohta asjaomased põhjendused?
  3. Kas hankija peab kõnealust nõuet täitma ka juhul, kui hankemenetluses on esitatud vaid kaks pakkumust?

4. Kas [harta] artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et hankija hinnang, et puuduvad kahtlused, et mõne pakkumuse maksumus on põhjendamatult madal, või tema veendumus paremusjärjestuses esimesel kohal oleva pakkuja pakkumuse tõsiseltvõetavuses alluvad kohtu kontrollile?
5. Kas juhul kui eelmisele küsimusele vastatakse jaatavalt, tuleb [harta] artiklit 47 tõlgendada nii, et hankija, kes ei ole riigihankemenetluses kontrollinud, kas mõni pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega, on kohustatud esitama kaalutlused ja põhjendused, millele tuginedes on ta välistanud kahtlused, et mõni pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega, või teisisõnu, et see pakkumus on tõsiseltvõetav?“

### **Kiirendatud menetluse taotlus**

- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus palus Euroopa Kohtul kohaldada käesolevas kohtuasjas kodukorra artikli 105 lõike 1 alusel kiirendatud menetlust.
- 21 Nimetatud kohus põhjendas oma taotlust esiteks sellega, et põhikohtuasjas kõne all olev riigihange puudutab Bulgaaria isikut tõendavate dokumentide väljastamist ja uuendamist ning et sellisena on see otseselt seotud riigi julgeolekuga ja Bulgaaria kodanike õigusliku staatusega, ning teiseks sellega, et teatud menetlustoimingute suhtes kohaldatakse riigihangete seaduse artiklites 212 ja 216 ette nähtud lühendatud tähtaegadega kiirendatud menetlust.
- 22 Lisaks märgib nimetatud kohus, et vajadus kohaldada kõnealuse eelotsusetaotluse suhtes kodukorra artiklis 105 ette nähtud kiirendatud menetlust ei tulene mitte asjaomase hankelepingu rahalisest maksumusest, vaid selle täitmise tagajärgedest ja põhikohtuasjas kõne all oleva kohtumenetlusega seotud õiguslikest suhetest. See puudutab nimelt määratlemata hulga Bulgaaria kodanike isikut tõendavaid dokumente ning nende võimalust teostada oma põhiõigusi, nagu liikumisvabadus, asutamisevabadus ja valimisõigus.
- 23 Kodukorra artikli 105 lõikes 1 on ette nähtud, et kui kohtuasja laad nõuab asja lahendamist lühikese aja jooksul, võib Euroopa Kohtu president eelotsusetaotluse esitanud kohtu taotlusel või erandkorras omal algatusel otsustada, olles ettekandja-kohtuniku ja kohtujuristi ära kuulanud, lahendada eelotsusetaotlus kiirendatud menetluses, kaldudes kõrvale kodukorra sätetest.
- 24 Mis puudutab kõigepealt asjaolu, et käesolevas kohtuasjas tekkinud küsimused võivad puudutada suurt hulka Bulgaaria kodanikke ja õigussuhteid, siis tuleb meelde tuletada, et selles sättes ette nähtud kiirendatud menetlus kujutab endast menetluslikku vahendit, mille eesmärk on reageerida erakorraliselt kiireloomulisele olukorrale (28. aprilli 2022. aasta kohtuotsus Caruter, C-642/20, EU:C:2022:308, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 25 Ent suur arv isikuid või õiguslikke olukordi, mida lahend, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus peab pärast eelotsusetaotlusega Euroopa Kohtu poole pöördumist tegema, ei saa iseenesest kujutada endast erandlikku asjaolu, mis õigustaks kiirendatud menetluse kasutamist (3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Presidenza del Consiglio dei Ministri jt (koolitusel olevad eriarstid), C-590/20, EU:C:2022:150, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 26 Seejärel tuleb märkida, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab põhikohtuasjas käsitletava Bulgaaria isikut tõendavate dokumentide väljastamist ja uuendamist käsitleva hankelepingu olulisele ja tundlikule laadile ning vastustele, mille Euroopa Kohus võib talle esitatud küsimustele liidu õiguse käsitletavas valdkonnas anda, ei õigusta need erinevad asjaolud iseenesest käesoleva



kohtuasja menetlemist nimetatud kiirendatud menetluses (vt selle kohta Euroopa Kohtu presidendi 25. veebruari 2021. aasta kohtumäärus *Sea Watch*, C-14/21 ja C-15/21, EU:C:2021:149, punkt 24).

- 27 Igal juhul ei ilmne käesoleva kohtuotsuse punktis 20 osutatud taotlusest, kuidas võiks Euroopa Kohtu menetluse kestus mõjutada selliste dokumentide valmistamist või väljastamist.
- 28 Samuti nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et õigussubjektide pelk õigustatud huvi määrata võimalikult kiiresti kindlaks neile liidu õigusest tulenevate õiguste ulatus ei tõenda erandliku asjaolu esinemist kodukorra artikli 105 lõike 1 tähenduses (28. aprilli 2022. aasta kohtuotsus *Phoenix Contact*, C-44/21, EU:C:2022:309, punkt 16 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 29 Lõpuks, mis puudutab lühikeste menetlustähtaegade olemasolu, siis tuleb märkida, et nõue lahendada Euroopa Kohtus pooleliolev vaidlus lühikese aja jooksul ei saa tuleneda ainuüksi asjaolust, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on kohustatud tagama vaidluse kiire lahendamise, ega ainuüksi asjaolust, et riigihanke esemeks olevate tööde hiline mine või peatamine võib asjaomastele isikutele kaasa tuua kahjulikke tagajärgi (28. aprilli 2022. aasta kohtuotsus *Caruter*, C-642/20, EU:C:2022:308, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 30 Neil asjaoludel otsustas Euroopa Kohtu president 1. veebruaril 2021, olles ettekandja-kohtuniku ja kohtujuristi ära kuulanud, käesoleva kohtuotsuse punktis 20 nimetatud taotluse rahuldamata jätta.

### **Eelotsuse küsimuste analüüs**

- 31 Kõigepealt tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus palub Euroopa Kohtul tõlgendada nii direktiivi 2009/81 artikleid 38 ja 49 kui ka direktiivi 2014/24 artikleid 56 ja 69. Samas, kuna see kohus märkis, et kuigi kõnealuse riigihanke puhul esineb direktiivi 2014/24 kohaldamisalasse kuuluvaid tegureid, otsustas ta sõlmida üheainsa lepingu vastavalt direktiivis 2009/81 ette nähtud korrale, siis tuleb tõlgendada selle direktiivi asjakohaseid sätteid. Sellega seoses tuleb rõhutada, et see tõlgendus on ülekantav direktiivi 2014/24 sätetele, kuna need on sisuliselt identsed direktiivi 2009/81 sätetega.

### ***Esimene, teine ja kolmas küsimus***

- 32 Esimese kuni kolmanda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2009/81 artikleid 38 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et need panevad hankijale kohustuse kontrollida, kas pakkumuse maksumus on põhjendamatult madal, ja seda isegi siis, kui puudub kahtlus mõne pakkumuse suhtes või kui selleks liikmesriigi õiguses ette nähtud kriteerium, mis kaudselt tähendab vähemalt kolme pakkumuse olemasolu nõuet, ei ole esitatud pakkumuste ebapiisava arvu tõttu kohaldatav.
- 33 Liidu õiguses ei ole mõistet „põhjendamatult madala maksumusega pakkumus“ määratletud. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 30–32 märkis, on Euroopa Kohus seda mõistet siiski piiritletud muude riigihankedirektiivide tõlgendamisel, kui on nimetatud eelmises punktis.
- 34 Nii on Euroopa Kohus korduvalt sedastanud, et liikmesriikide ja täpsemalt hankijate ülesanne on kindlaks määrata „põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse“ kõrvalekalde määra arvutusmeetod (vt eelkõige 27. novembri 2001. aasta kohtuotsus *Lombardini ja Mantovani*,

C-285/99 ja C-286/99, EU:C:2001:640, punkt 67, ning 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Data Medical Service, C-568/13, EU:C:2014:2466, punkt 49) või määrata kindlaks selle väärtus, tingimusel et kasutatakse objektiivset ja mittediskrimineerivat meetodit. Ta leidis samuti, et hankija ülesanne on „tuvastada kahtlased pakkumused“ (vt selle kohta 27. novembri 2001. aasta kohtuotsus Lombardini ja Mantovani, C-285/99 ja C-286/99, EU:C:2001:640, punkt 55).

- 35 Lisaks on Euroopa Kohus täpsustanud, et pakkumuse põhjendamatult madalat maksumust tuleb hinnata võrreldes asjaomase teenusega. Kui hankija hindab, kas pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega, võib ta ausa konkurentsi tagamiseks võtta arvesse kõiki selle teenuse olulisi tegureid (vt eelkõige 29. märtsi 2012. aasta kohtuotsus SAG ELV Slovensko jt, C-599/10, EU:C:2012:191, punktid 29 ja 30, ning 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus Data Medical Service, C-568/13, EU:C:2014:2466, punkt 50).
- 36 Sellega seoses kehtestavad direktiivi 2009/81 artiklid 38 ja 49 hankijale esiteks kohustuse teha kindlaks kahtlased pakkumused, teiseks võimaldada asjaomastel pakkujatel tõendada nende tõsiseltvõetavust, küsides neilt vajalikke selgitusi, kolmandaks hinnata huvitatud isikute esitatud teabe asjakohasust ja neljandaks teha otsus nende pakkumuste vastuvõtmise või tagasilükkamise kohta. Hankijal on nendest artiklitest tulenevad kohustused üksnes siis, kui pakkumus tekitab *a priori* kahtlusi (vt analoogia alusel 19. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus AgriConsulting Europe vs. komisjon, C-198/16 P, EU:C:2017:784, punktid 51 ja 52 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 37 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 38 täpsustas, peab hankija kindlaks tegema esmapilgul kahtlased pakkumused, mille tõttu neile kohaldatakse direktiivi 2009/81 artiklis 49 ette nähtud ärakuulamisega kontrollimenetlust, arvestades kõiki asjaomase hankeeseme tunnuseid. Erinevus teistest esitatud pakkumustest, isegi kui seda saab mõnel juhul mõne kõrvalekalde tuvastamiseks kasutada, ei saa olla ainus kriteerium, mida hankija sel juhul kasutab.
- 38 Kõigi hankemenetluse ja riigihanke alusdokumentidega seotud asjaolude hindamine peab võimaldama hankijal kindlaks teha, kas kahtlane pakkumus on vaatamata erinevusest teiste pakkujate esitatud pakkumustega piisavalt tõsiseltvõetav. Selles osas võib hankija tugineda riigisisestele eeskirjadele, mis sätestavad konkreetse meetodi põhjendamatult madala maksumusega pakkumuste kindlakstegemiseks.
- 39 Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades tuleb sellegipoolest tõdeda, et direktiiv 2009/81 ei välista, et pakkumuse põhjendamatult madalat maksumust hinnatakse ka üksnes kahe pakkumuse esitamise korral. Vastupidi, asjaolu, et liikmesriigi õiguses pakkumuste põhjendamatult madala maksumuse hindamisel ette nähtud kriteerium ei ole kohaldatav, ei vabasta hankijat kohustusest – mida on korratud käesoleva kohtuotsuse punktis 36 – tuvastada kahtlased pakkumused ja viia selliste pakkumuste korral läbi ärakuulamisega kontrollimine.
- 40 Eeltoodust tuleneb, et direktiivi 2009/81 artikleid 38 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et hankijad on põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse kahtluse esinemisel kohustatud kontrollima, kas sellega on tõepoolest tegemist, võttes arvesse kõiki hanketeate ja riigihanke alusdokumentide asjakohaseid tegureid, ja seda kohustust ei mõjuta asjaolu, et ei ole võimalik kohaldada riigisisestes õigusnormides selleks ette nähtud kriteeriume, ega esitatud pakkumuste arv.

### *Neljas ja viies küsimus*

- 41 Neljanda ja viienda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2009/81 artikli 55 lõiget 2 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et hankija hinnang, et puuduvad kahtlused, et pakkumuse maksumus on põhjendamatult madal, või tema veendumus paremusjärjestuses esimesel kohal oleva pakkuja pakkumuse tõsiseltvõetavuses alluvad kohtu kontrollile, ning kas hankija peab seega hankeotsuses põhjendama, miks ta sellisele järeldusele jõudis.
- 42 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 47 ja 48 tões, ei kehtesta direktiivi 2009/81 artikkel 49, viidates põhjendamatult madala maksumusega pakkumustele, hankijale valimatut kohustust võtta sõnaselge seisukoht, kas asjaomane pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega. Vastupidi, artikli 49 kohaselt on see kohustus juhul, kui hankija leiab „teatava riigihankelepingu puhul“, et mõne pakkumuse maksumus on „teenustega võrreldes“ põhjendamatult madal.
- 43 Sellega seoses nähtub direktiivi 2009/81 artiklist 35, et hankijad peavad taotlejatele ja pakkujatele võimalikult kiiresti teatama hankelepingu sõlmimise kohta tehtud otsusest ning et see teave esitatakse kirjalikult esitatud taotluse alusel. Täpsemalt teeb hankija juhul, kui asjaomane pool seda kirjalikult taotleb, talle teatavaks eelkõige asjakohase teabe, millele tuginedes tehti hankemenetluses olulised otsused. Järelikult, kui hankija tuvastab, et pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega, ja ta viib seetõttu asjaomase pakkujaga läbi ärakuulamisega menetluse, tuleb selle tulemus kirjalikult kinnitada.
- 44 Seega on hankijal üksnes juhul, kui tal tekib kahtlus, et pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega, ja pärast käesoleva kohtuotsuse punktis 37 viidatud ärakuulamisega kontrollimenetlust, kohustus teha ametlikult põhjendatud otsus kõnealuse pakkumuse vastuvõtmise või tagasilükkamise kohta.
- 45 Käesoleval juhul nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust siiski, et hankija ei algatanud direktiivi 2009/81 artiklis 49 ette nähtud ärakuulamisega kontrollimenetlust ega võtnud selle kohta vastu sõnaselget otsust.
- 46 Sel juhul tuleneb direktiivi 2009/81 artikli 55 lõikes 2 ja harta artiklis 47 kehtestatud kohustusest, et asjaomase hankeotsuse peab saama tõhusalt vaidlustada, et pakkujad, kes leiavad, et nende õigusi on rikutud, saaksid selle otsuse vaidlustada, tuginedes asjaolule, et edukaks tunnistatud pakkumus oleks tulnud kvalifitseerida „põhjendamatult madala maksumusega pakkumuseks“.
- 47 Selles osas olgu märgitud, et asjaolu, et pakkumust ei peeta „põhjendamatult madala maksumusega pakkumuseks“, ilma et seda oleks eraldi selgitatud, ei saa iseenesest olla aluseks hankemenetluse kehtetuks tunnistamisele, kuna liidu seadusandja ei ole pannud hankijatele kohustust võtta vastu sõnaselge ja põhjendatud otsus, et esitatud pakkumused ei ole põhjendamatult madala maksumusega.
- 48 Eeltoodut arvesse võttes tuleb neljandale ja viiendale küsimusele vastata, et direktiivi 2009/81 artikli 55 lõiget 2 koostoimes harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et kui hankija ei ole algatanud kontrollimenetlust selle üle, kas mõni pakkumus võib olla põhjendamatult madala maksumusega, kuna ta asus seisukohale, et ükski talle esitatud pakkumustest ei olnud selline, siis saab tema hinnangut kohtulikult kontrollida kõnealuse hankeotsuse vaidlustamise käigus.

## Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta direktiivi 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ, artikleid 38 ja 49

tuleb tõlgendada nii, et:

hankijad on põhjendamatult madala maksumusega pakkumuse kahtluse esinemisel kohustatud kontrollima, kas sellega on tõepoolest tegemist, võttes arvesse kõiki hanketeate ja riigihanke alusdokumentide asjakohaseid tegureid, ja seda kohustust ei mõjuta asjaolu, et ei ole võimalik kohaldada riigisisestes õigusnormides selleks ette nähtud kriteeriume, ega esitatud pakkumuste arv.

2. Direktiivi 2009/81 artikli 55 lõiget 2 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47

tuleb tõlgendada nii, et:

kui hankija ei ole algatanud kontrollimenetlust selle üle, kas mõni pakkumus võib olla põhjendamatult madala maksumusega, kuna ta asus seisukohale, et ükski talle esitatud pakkumustest ei olnud selline, siis saab tema hinnangut kohtulikult kontrollida kõnealuse hankeotsuse vaidlustamise käigus.

Allkirjad