



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kümnes koda)

7. detsember 2023 \*

Eelotsusetaotlus – Riigihanked – Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid –  
Hankelepingu täitmine – Direktiiv 2014/24/EL – Artikkel 72 – Lepingute muudatused nende  
kehtivusajal – Täitmise tähtaja muutmine – Oluline muudatus – Ettenägematud asjaolud

Liidetud kohtuasjades C-441/22 ja C-443/22,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Varhoven administrativen sadi (Bulgaaria kõrgeim  
halduskohus) 21. juuni 2022. aasta otsustega esitatud kaks eelotsusetaotlust, mis saabusid  
Euroopa Kohtusse 5. juulil 2022, menetluses

**Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na  
Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014–2020**

*versus*

**Obshtina Razgrad (C-441/22),**

menetluses osales:

**Varhovna administrativna prokuratura,**

ja

**Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na  
Natsionalnia organ po Programa INTERREG V-A Rumania-Bulgaria 2014–2020**

*versus*

**Obshtina Balchik (C-443/22),**

menetluses osales:

**Varhovna administrativna prokuratura,**

EUROOPA KOHUS (kümnes koda),

koosseisus: koja president Z. Csehi, viienda koja president E. Regan (ettekandja) ja kohtunik  
D. Gratsias,

\* Kohtumenetluse keel: bulgaaria.

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Obshtina Balchik, esindaja: advokat A. Atanasov,
- Tšehhi valitsus, esindajad: L. Halajová, M. Smolek ja J. Vlácil,
- Eesti valitsus, esindaja: M. Kriisa,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Gattinara, C. Georgieva ja G. Wils,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

#### **otsuse**

- 1 Eelotsusetaotlused käsitlevad 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) (muudetud komisjoni 18. detsembri 2017. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2017/2365 (ELT 2017, L 337, lk 19)) (edaspidi „direktiiv 2014/24“) artikli 72 lõike 1 punkti e ning lõike 4 punktide a ja b tõlgendamist.
- 2 Taotlused on esitatud kahes kohtuvaidluses – mille pooled on 1. kohtuasjas (C-441/22) Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014–2020 (Bulgaaria regionaalarengu ja riiklike ehitustööde ministri asetäitja rakenduskava „Kasvavad piirkonnad“ 2014–2020 korraldusasutuse juhina) ja Obshtina Razgrad (Razgradi omavalitsusüksus, Bulgaaria) ning 2. kohtuasjas (C-443/22) Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Natsionalnia organ po Programa INTERREG V-A Rumania-Bulgaria 2014–2020 (Bulgaaria regionaalarengu ja riiklike ehitustööde ministri asetäitja programmi INTERREG V-A Rumeenia-Bulgaaria 2014–2020 riikliku korraldusasutuse juhina) (edaspidi kummaski kohtuasjas „korraldusasutuse juht“) ja Obshtina Balchik (Balchiki omavalitsusüksus, Bulgaaria) – korraldusasutuse juhi otsuste üle kohaldada nende omavalitsusüksuste korraldatud ehitustööde riigihanke puhul Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide (edaspidi „ESI fondid“) vahenditest eraldatud rahastamiskõlblikele kuludele 25protsendilist finantskorrektsiooni.

## Õiguslik raamistik

### *Liidu õigus*

3 Direktiivi 2014/24 põhjendustes 58, 107 ja 109 on märgitud:

„(58) Kuigi hankemenetluse olulised elemendid, nagu hankedokumendid, osalemistaotlused, huvi kinnitamise avaldused ja pakkumused[,] tuleks alati esitada kirjalikult, peaks olema jätkuvalt võimalik suhelda ettevõtjatega suuliselt, tingimusel et see dokumenteeritakse piisavas ulatuses. See on vajalik selleks, et tagada piisav läbipaistvus, mis võimaldab tõendada, kas on järgitud võrdse kohtlemise põhimõtet. Eelkõige on oluline, et suuline suhtlemine pakkujatega, mis võib mõjutada pakumuste sisu ja hindamist, dokumenteeritakse piisavas ulatuses ja sobival viisil, näiteks kirjalikult või helisalvestusvahenditega või tehes kokkuvõtte suhtluse peamistest elementidest.

[...]

(107) Euroopa Liidu Kohtu asjaomast kohtupraktikat arvesse võttes on vaja selgitada tingimusi, mille puhul lepingu muutmine täitmise ajal nõuab uut hankemenetlust. Uut hankemenetlust on vaja juhul, kui esialgsesse lepingusse tehakse olulisi muudatusi, eelkõige seoses lepingupoolte vastastikuste õiguste ja kohustustega, sealhulgas intellektuaalomandi õiguste jaotumisega. Sellised muudatused näitavad lepingupoolte kavatsust lepingu olulised tingimused uuesti läbi rääkida. Eelkõige tuleb seda teha juhul, kui muudetud tingimused oleksid menetluse tulemusi mõjutanud, kui need oleksid kehtinud esialgse menetluse ajal.

Hankelepingu muutmine, mille tulemusena muutub lepingu maksumus teatava summani, peaks olema alati võimalik, ilma et oleks vaja korraldada uut hankemenetlust. Sel eesmärgil ja käesoleva direktiivi õiguskindluse tagamiseks tuleks näha ette miinimumkünnised, millest allpool ei ole uue hankemenetluse korraldamine vajalik. Nende künniste ületamise korral hankelepingusse tehtavad muudatused peaksid olema võimalikud, ilma et oleks vaja korraldada uut hankemenetlust, kui need muudatused vastavad käesolevas direktiivis sätestatud asjakohastele tingimustele.

[...]

(109) Avaliku sektori hankijaid võivad mõjutada välised asjaolud, mida nad lepingu sõlmimise ajal ei osanud ette näha, eelkõige juhul, kui lepingu täitmine hõlmab pikemat ajavahemikku. Sellisel juhul on vaja teatavat paindlikkust, mis võimaldaks lepingut selliste asjaoludega kohandada ilma uue hankemenetluseta. Ettenägematute asjaolude all mõistetakse asjaolusid, mida avaliku sektori hankija ei saanud hoolimata esialgse lepingu sõlmimisele eelnenud põhjalikust ettevalmistustööst ette näha, võttes arvesse olemasolevaid vahendeid, konkreetse projekti olemust ja omadusi, vastava valdkonna häid tavasid ning vajadust tagada mõistlik tasakaal lepingu sõlmimise ettevalmistamisele kulunud ressursside ja lepingu eeldatava maksumuse vahel. Selle all ei mõisteta siiski olukorda, kus lepingu muudatuse tulemusena muutub kogu riigihanke olemus – kui näiteks riigihanke esemeks oleval ehitustööd, asjad või teenused asendatakse millegi muuga või riigihanke liiki oluliselt muudetakse –, sest sellisel juhul võib eeldada hüpoteetilist mõju esialgse hankemenetluse tulemusel.“

4 Direktiivi artikli 2 „Mõisted“ lõikes 1 on sätestatud:

„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;

[...]

18) „kirjalik“ või „kirjalikult“ – sõnadest või numbritest koosnev avaldus, mida on võimalik lugeda, paljundada ja seejärel edastada, sh elektrooniliste vahendite abil edastatav ja salvestatav teave;

[...]“.

5 Nimetatud direktiivi artikli 4 „Piirmäärad“ punktis a on ette nähtud, et direktiivi kohaldatakse ehitustööde riigihankelepingute suhtes, mille eeldatav maksumus käibemaksuta on vähemalt 5 548 000 eurot.

6 Sama direktiivi artikkel 72 „Lepingute muudatused nende kehtivusajal“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Lepinguid ja raamlepinguid võib ilma käesoleva direktiivi kohaselt uut hankemenetlust korraldamata muuta järgmistel juhtudel:

a) kui muudatused, sõltumata nende rahalisest väärtusest, olid esialgsetes hankedokumentides ette nähtud selgete, täpsete ja ühemõtteliste läbivaatamisklauslitega, mis võivad hõlmata hinna läbivaatamise klausleid või võimalusi. Sellistes klauslites märgitakse võimalike muudatuste või võimaluste ulatus ja olemus ning ka tingimused, mille korral neid võib kasutada. Nendega ei nähta ette muudatusi, millega muudetakse lepingu või raamlepingu üldist olemust;

[...]

c) kui on täidetud kõik järgmised tingimused:

i) muudatused tulenevad olukorrast, mida hoolas avaliku sektori hankija ei saanud ette näha;

[...]

e) kui muudatused ei ole sõltumata oma väärtusest lõike 4 tähenduses olulised.

[...]

4. Hankelepingu või raamlepingu kehtivusajal tehtud muudatust käsitatakse lõike 1 punkti e tähenduses olulisena, kui sellega muutub hankeleping või raamleping olemuselt olulisel määral võrreldes algselt sõlmitud hankelepingu või raamlepinguga. Ilma et see piiraks lõigete 1 ja 2 kohaldamist, käsitatakse muudatust igal juhul olulisena, kui on täidetud üks või mitu järgmist tingimust:

- a) muudatusega lisatakse tingimusi, mis oleksid võimaldanud osaleda ka muudel kui algselt välja valitud taotlejatel või aktsepteerida muid kui algselt aktsepteeritud pakkumusi või mis oleksid hankemenetlusesse kaasanud täiendavaid osalejaid, kui neid oleks rakendatud algses hankemenetluses;
- b) muudatusega muudetakse lepingu või raamlepingu majanduslikku tasakaalu töövõtja jaoks soodsamaks viisil, mida ei olnud algses lepingus või raamlepingus ette nähtud;

[...]

5. Käesoleva direktiivi kohaselt uue hankemenetluse korraldamine on nõutav hankelepingu või raamlepingu kehtivusajal selle sätetesse muude kui lõigetes 1 ja 2 ette nähtud muudatuste tegemisel.“

### ***Bulgaaria õigus***

- 7 Riigihangete seaduse (zakon za obshtestvenite porachki, DV nr 13, 16.2.2016) põhikohtuasjade asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „riigihangete seadus“), millega võeti Bulgaaria õigusesse üle direktiiv 2014/24, artiklis 107 on sätestatud:

„Lisaks artiklites 54 ja 55 nimetatud põhjustele jätab avaliku sektori hankija kõrvale:

taotleja või pakkuja, kes ei vasta kindlaksmääratud valikukriteeriumidele või ei vasta mis tahes muudele hanketeates, huvi kinnitamise ettepanekus, läbirääkimistel osalemise ettepanekus või hankedokumentides kindlaks määratud tingimustele;

[...]“.

- 8 Riigihangete seaduse artiklis 116 on sätestatud:

„(1) Riigihanklepinguid ja raamlepinguid võib muuta, kui:

[...]

2. ettenägematute asjaolude tõttu on vaja täiendavalt teha tarneid, osutada teenuseid või teha ehitustöid, mida ei olnud algses hankelepingus ette nähtud, kui töövõtja asendamine:

- a) ei ole võimalik majanduslikel või tehnilistel põhjustel, sealhulgas nõuded omavahel vahetatavusele või koostoimivusele algse lepingu alusel hangitud olemasolevate seadmete, teenuste või rajatistega, ja
- b) tooks lepingupoolele kaasa märkimisväärseid hooldus-, tegevus- ja teenindusraskusi või üleliigseid kulusid;

3. asjaolude tõttu, mida hankija ei saanud oma hoolsuskohustust täites ette näha, osutus vajalikuks teha muudatus, mis ei too kaasa lepingu või raamlepingu eseme muutmist;

[...]

7. on vaja teha ebaolulisi muudatusi.

[...]

(5) Riigihankelepingu muudatust käsitatakse olulisena lõike 1 punkti 7 tähenduses, kui täidetud on üks või mitu järgmistest tingimustest:

1. muudatusega kehtestatakse tingimused, mis oleksid juhul, kui need oleksid olnud osa hankemenetlusest, motiveerinud osalema rohkem pakkujaid või taotlejaid, võimaldanud osaleda ka muudel kui esialgu välja valitud pakkujatel või taotlejatel või mille tulemusel oleks edukaks tunnistatud muu pakkumus kui see, mis algselt edukaks tunnistati;

2. muudatusega kaasnevad edukale pakkujale eelised, mis ei olnud teistele menetluses osalejatele teada;“

9 Riigihangete seaduse lisasätete § 2 punkt 27 näeb ette, et „ettenägematud asjaolud“ on asjaolud, mis ilmnesid pärast lepingu sõlmimist, mida ei olnud võimalik põhjaliku ettevalmistustööga ette näha ja mis ei tulene poolte tegevusest või tegevusetusest, kuid mis muudavad lepingu täitmise kokkulepitud tingimustel võimatuks. Nende lisasätete § 3 punkt 1 näeb ette, et selle seadusega võetakse üle direktiivi 2014/24 nõuded.

10 Kohustusi ja lepinguid käsitleva seaduse (zakon za zadalzheniyata i dogovorite, DV nr 275, 22.11.1950) artiklis 20a on sätestatud:

„Pooltevahelised lepingud on pooltele õiguslikult siduvad.

Lepinguid võib muuta, lõpetada, tühistada või üles öelda üksnes poolte vastastikusel kokkuleppel või seaduses sätestatud alustel.“

11 [ESI fondidest] eraldatavate vahendite haldamise seaduse (zakon za upravlenie na sredstvata ot Evropeyskite strukturni i investitsionni fondove, DV nr 101, 22.12.2015; edaspidi „ESI fondide haldamise seadus“) artikli 1 lõikes 2 on määratletud ESI kohaselt rahastamiskõlblikud kulud riigisisiseses õiguses.

12 Määruse finantskorrektsioonide tegemise aluseks olevate õigusnormide rikkumiste tuvastamise ning finantskorrektsioonide suuruse kindlaksmääramise protsentnäitajate kohta vastavalt [ESI fondide haldamise seadusele] (DV nr 27, 31.3.2017) artikli 2 lõike 1 lisa 1 punktis 23 on ette nähtud:

„Riigihankelepingu ebaseaduslik muutmine.

lepingumuudatused (sealhulgas hanke mahu vähendamine) ei ole kooskõlas [riigihangete seaduse] artikli 116 lõikega 1 [...], [kui]

lepingu elementides (nagu hind, tööde laad, lepingu täitmise tähtaeg, makseviisid, kasutatud materjalid) on tehtud oluline muudatus, kui see muudatus muudab lepingu olemuselt oluliselt erinevaks algselt sõlmitud lepingust. Muudatust peetakse igal juhul oluliseks, kui on täidetud üks või mitu [riigihangete seaduse] artikli 116 lõikes 5 sätestatud tingimustest.

[...]“.

- 13 Musta mere ranniku ruumilise planeerimise seaduse (DV nr 48, 15.6.2007), mis jõustus 1. jaanuaril 2008, artikli 15 lõikes 1 on sätestatud:

„Musta mere ranniku riiklikes kuurortides on keelatud teha ehitus- ja paigaldustööd 15. maist kuni 1. oktoobrini.“

### **Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused**

#### ***Kohtuasi C-441/22***

- 14 Razgradi omavalitsusüksus hankijana algatas 3. juulil 2018 ESI fondidest rahastatavate tegevuste elluviimiseks riigihankemenetluse, mille eesmärgiks oli selle omavalitsusüksuse kutsekooli spordisaali ehitamine. Esitati vaid üks pakkumus ehk „SAV – Razgrad“ OOD pakkumus.
- 15 Razgradi omavalitsusüksus sõlmis 13. septembril 2018 selle äriühinguga hankelepingu. Lepingu artikli 5 lõigete 1 ja 2 kohaselt oli ehitustööde tegemise periood 235 päeva ja seda ei tohtinud pikendada üle 30. novembri 2019.
- 16 Hankelepingu täitmise ajal sõlmisid pooled 29. novembril 2019 lisakokkuleppe nr 1, millega esialgu tööde lõpetamiseks ette nähtud 30. november 2019 asendati 30. jaanuariga 2020. Pooled põhjendasid seda muudatust ettenägematute asjaolude ilmnemisega, mis tingis investeerimisprojekti kohandamise vajaduse.
- 17 Lepingu täitmise ajal koostati kuus protokollitööde peatamise kohta, millest viishalbade ilmaolude tõttu ja üks vajaduse tõttu investeerimisprojekti kohandada.
- 18 Akt ehituse nõuetele vastavuse kohta koostati 24. veebruaril 2020.
- 19 Pärast seda, kui 525päevases tegeliku täitmise tähtajast olid maha arvatud ehitustööde peatumise ajavahemikud – mille kohta oli nõuetekohaselt koostatud protokoll, mida korraldusasutus ei ole vaidlustanud –, oli ette nähtud 264päevane täitmistähtaeg.
- 20 Mis puudutab hilinemisaega, mis kestis 30. jaanuarist kuni 24. veebruarini 2020, siis selle kohta ei esitatud ühtegi põhjendust ja hankija ei arvutanud leppetrahvi.
- 21 Viidates eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktides 14–20 esitatud kaalutlustele, otsustas korraldusasutuse juht kohaldada Razgradi omavalitsusüksuse suhtes ESI fondide haldamise seaduse artikli 1 lõike 2 tähenduses ESI fondide abikõlblikele kuludele riigihangete seaduse rikkumise tõttu 25protsendilist finantskorrektsiooni. Korraldusasutuse juhi sõnul on lepingu täitmise kestus lepingu oluline element. Nimelt nägi hankija hankedokumentides ette lepingu täitmise maksimaalse kestuse ja kuupäeva, mida ei tohtinud ületada, ning need elemendid on

ühtlasi pakkumuste hindamise kriteeriumid. Seega kujutab nende tähtaegade ületamine, mis ei ole objektiivselt põhjendatud ja mille hankija on heaks kiitnud ilma märkusteta ja ilma leppetrahvita, endast kõnealuse riigihankelepingu tingimuste õigusvastast muutmist.

- 22 Razgradi omavalitsusüksus esitas selle otsuse peale kaebuse Administrativen sad – Razgradile (Razgradi halduskohus, Bulgaaria). Nimetatud kohus leidis, et riigihankelepingut saab muuta üksnes kirjaliku kokkuleppe sõlmimisega, mida käesoleval juhul viimase hilinemisaja osas ei tehtud. Seega ei kujuta selline juhtum endast hankelepingu tingimuste muutmist riigihangete seaduse artikli 116 lõiget 1 rikkudes, vaid hankelepingu mittenõuetekohast täitmist. Isegi kui hankeleping oleks sisaldanud klauslit, mis näeb ette leppetrahvi, ei oma tähtsust, kas hankija nõudis seda edukalt pakkujalt. Administrativen sad – Razgrad (Razgradi halduskohus) järeldas sellest, et korraldusasutuse juht oli eksinud, kui ta leidis, et põhikohtuasjas käsitletav olukord kujutab endast riigihankelepingu tingimuste õigusvastast muutmist, ning seetõttu tuleb tema vastav otsus tühistada.
- 23 Korraldusasutuse juht esitas selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Varhoven administrativen sadile (Bulgaaria kõrgeim halduskohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.
- 24 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei ole liikmesriigi kohtud ühel meelel küsimuses, kas niisugune olukord, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kujutab endast lepingutingimuste õigusvastast muutmist. Ühe lähenemisviisi kohaselt tuleb seda küsimust analüüsida kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid arvesse võttes, mis hõlmab lisaks kirjalikule kokkuleppele ka poolte avaldusi ja käitumist lepingu täitmisel. Teise lähenemisviisi kohaselt on lepingu muutmiseks vaja, et pooled jõuaksid kokkuleppele, mis vormistatakse kirjalikult. Sellise kokkuleppe puudumisel on juhul, kui riigihankelepingu täitmisega hilinemise eest vastutab edukas pakkuja, tegemist pigem hankelepingu mittenõuetekohase täitmisega.
- 25 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on seega tekkinud küsimus, kuidas tuleb tõlgendada direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkti e koostoimes selle artikli lõike 4 punktidega a ja b, et teha eelkõige kindlaks, kas riigihankelepingu olulise muudatuse nende sätete tähenduses saab tuvastada üksnes juhul, kui poolte vahel on sellekohane kirjalik kokkulepe, või võib selle tuletada ka poolte tegevusest.
- 26 Neil asjaoludel otsustas Varhoven administrativen sad (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
  - „1. Kas direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkt[iga] e koostoimes lõike 4 punktidega a ja b [on vastuolus selline riigisisene õigusnorm või selle õigusnormi tõlgendamise ja kohaldamise praktika], mille kohaselt riigihankelepingu olulist muudatust käsitlevate eeskirjade rikkumisega on tegemist ainult juhul, kui pooled on allkirjastanud kirjaliku kokkuleppe/lisa riigihankelepingu muutmiseks?
  2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav: Kas direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkt[iga] e koostoimes [artikli 72] lõike 4 punktidega a ja b [on vastuolus selline riigisisene õigusnorm või selle õigusnormi tõlgendamise ja kohaldamise praktika], mille kohaselt saab riigihankelepingute õigusvastane muutmine toimuda mitte üksnes poolte allkirjastatud kirjaliku kokkuleppega, vaid ka lepingu muudatuste eeskirjadega vastuolus oleva poolte ühistegevuse kaudu, mis väljendub suhtluses ja selle kirjalikes jälgedes (nagu põhikohtuasjas), millest on võimalik järelada ühist tahet nimetatud muudatuse tegemiseks?



3. Kas direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkt e koostoimes lõike 4 punktidega a ja b [on kooskõlas selline riigisisene õigusnorm või selle õigusnormi tõlgendamise ja kohaldamise praktika], mille kohaselt tõlgendatakse sellisel juhul nagu põhikohtuasjas (mille puhul määrati hankedokumentides kindlaks lepingu täitmise maksimaalne tähtaeg ja hiliseim ajahetk; tähtaeg on ka näitajaks pakkumuste hindamise meetodika raames; lepingu tegelik täitmine toimus dokumentides ettenähtud maksimaalset tähtaega ja hiliseimat ajahetke ületades, ilma et esinenud oleksid ettenägematud asjaolud; hankija võttis täitmise vastu ilma vastuväideteta ega nõudnud leppetrahvi hilinemise eest) lepingu täitmist hankedokumentide ja hankelepingu tähtaega puudutava osa tingimusi rikkudes, ilma et esinenud oleksid ettenägematud asjaolud ja hankija oleks vastuväiteid esitanud, ainult lepingu teataval viisil mittenõuetekohase täitmisenä ja mitte hanke õigusvastase olulise muutmisena lepingu täitmise tähtaja osas?“

### ***Kohtuasi C-443/22***

- 27 Balchiki omavalitsusüksus algatas 2. jaanuaril 2019 ESI fondidest rahastatavate projektide raames avatud riigihankemenetluse, mille ese oli selle omavalitsusüksuse rannapromenaadi ruumiline planeerimine. Esitati kaks pakkumust, sealhulgas Infra Expert AD pakkumus.
- 28 Hankeleping sõlmiti viimasega ja pooled allkirjastasid 19. aprillil 2019 lepingu, määrates muu hulgas kindlaks täitmise tähtaja vastavalt eduka pakkuja tehnilisele ettepanekule, st 45 kalendripäeva.
- 29 Lepingu täitmise ajal tehti toiminguid, millega peatati täitmise tähtaeg esiteks halbade ilmastikutingimuste tõttu ja teiseks Musta mere ranniku ruumilise planeerimise seaduse artikli 15 lõikes 1 sätestatud keelu tõttu teha Musta mere ranniku riiklikes kuurortides turismihooajal 15. maist kuni 1. oktoobrini ehitus- ja paigaldustöid.
- 30 Seetõttu pikendati lepingu täitmise tegelikku kestust 250 päevani. Hankija ei nõudnud tähtajaks täitmata jätmise eest kahjuhüvitist.
- 31 Tuginedes eelkõige kohtuasjas C-441/22 esitatutega analoogsetele põhjendustele, kohaldas korraldusasutuse juht 26. oktoobri 2020. aasta otsusega Balchiki omavalitsusüksuse suhtes ESI fondide haldamise seaduse artikli 1 lõike 2 tähenduses ESI fondidest abikõlblikele kuludele riigihangete seaduse rikkumise tõttu 25protsendilist finantskorrektsiooni. Korraldusasutuse juhi sõnul määratakse riigihangete seaduse artikli 107 lõike 1 kohaselt ehitustööde tegemise tähtaeg hankedokumentides kindlaks teatud viisil ja piirides, mistõttu jäetakse pakkuja kõrvale juhul, kui ta neist kinni ei pea. Võttes arvesse ehitustööde korduvat peatamist, kuigi tegemist oli tavapärase ebasoodsate ilmastikutingimuste ja selle seaduse artikli 116 lõike 1 punkti 3 kohaselt mõistlikult ettenähtava piiranguga, leidis korraldusasutuse juht, et algselt kokku lepitud täitmistähtaja ületamine kujutas endast tegelikult riigihankelepingu olulist muutmist, mis rikub nimetatud seadust.
- 32 Balchiki omavalitsusüksus esitas korraldusasutuse juhi otsuse peale kaebuse Administrativen sad – Dobrichile (Dobrichi halduskohus, Bulgaaria). Nimetatud kohus leidis sisuliselt, et kohustusi ja lepinguid käsitleva seaduse artikli 20a kohaselt võib pooltevahelisi lepinguid poolte kokkuleppel või seaduses ette nähtud alustel muuta. Lisaks on kirjalik nõusolek ainus lubatud vorm, et riigihankelepingu muudatused oleksid kehtivad. Käesoleval juhul muudeti lepingut vaikiva kokkuleppega, mis ei kujuta endast mitte lepingu muutmist, vaid hankelepingu nõuetele

mittevastavat täitmist, mis võimaldab üksnes hankijal nõuda lepingus sõnaselgelt ja enne kokku lepitud leppetrahvi. Õiguslikult ei ole tähtsust sellel, mis olid ehitustööde peatamise põhjused ja kas need olid pooltele ettenähtavad või mitte.

- 33 Korraldusametuse juht esitas Administrativen sad – Dobrichi (Dobrichi halduskohus) otsuse peale kassatsioonkaebuse Varhoven administrativen sadile (kõrgeim halduskohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.
- 34 Lisaks sellele, mida on juba selgitatud käesoleva kohtuotsuse punktis 24, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhikohtuasja lahendamiseks kohtuasjas C-443/22 on vaja täpsustada mõistete „lepingu sõlmimisele eelnenud põhjalik ettevalmistustöö“, „ettenägematud asjaolud“ ja „olukord, mida hoolas avaliku sektori hankija ei saanud ette näha“ ulatust direktiivi 2014/24 tähenduses.
- 35 Seega oleks soovitav tõlgendada direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkte c ja e ning lõike 4 punkte a ja b koostoimes põhjendusega 109, et teha kindlaks eelkõige esiteks, kas riigihankelepingu oluline muudatus eeldab kirjalikku kokkulepet või kas seda saab tuletada ka poolte ühistegevusest, ja teiseks, kas riigihangete seaduse artikli 116 lõike 1 punktides 2 ja 3 toodud mõiste „ettenägematud asjaolud“ määratlusega on direktiivi 2014/24 asjakohased sätted võetud nõuetekohaselt üle Bulgaaria õigusesse.
- 36 Neil asjaoludel otsustas Varhoven administrativen sad (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

1. Kas direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkt[iga] e koostoimes [artikli 72] lõike 4 punktidega a ja b [on vastuolus selline riigisisene õigusnorm või selle õigusnormi tõlgendamise ja kohaldamise praktika], mille kohaselt riigihankelepingu olulist muudatust käsitlevate eeskirjade rikkumisega on tegemist ainult juhul, kui pooled on allkirjastanud kirjaliku kokkuleppe/lisa riigihankelepingu muutmiseks?
2. Kui vastus esimesele küsimusele on eitav: Kas direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkt[iga] e koostoimes [artikli 72] lõike 4 punktidega a ja b [on vastuolus selline riigisisene õigusnorm või selle õigusnormi tõlgendamise ja kohaldamise praktika], mille kohaselt saab riigihankelepingute õigusvastane muutmine toimuda mitte üksnes poolte allkirjastatud kirjaliku kokkuleppega, vaid ka lepingu muudatuste eeskirjadega vastuolus oleva poolte ühistegevuse kaudu, mis väljendub suhtluses ja selle kirjalikes jälgedes (nagu põhikohtuasjas), millest on võimalik järeldada ühist tahet nimetatud muudatuse tegemiseks?
3. Kas mõiste „lepingu sõlmimisele eelnenud põhjalik ettevalmistustöö“ direktiivi 2014/24 põhjenduse [109] tähenduses hõlmab tööde tegemise tähtaja osas ka selliste tavapäraest ilmastikutingimustest tulenevate riskide hindamist, mis võivad avaldada ebasoodsat mõju lepingu tähtajalisele täitmisele, ning seaduses sätestatud keeldude hindamist seoses tööde tegemisega teatud ajavahemikul, mis jääb lepingu täitmise perioodi sisse?
4. Kas mõiste „ettenägematud asjaolud“ direktiivi 2014/24 tähenduses hõlmab ainult pärast hankelepingu sõlmimist tekkinud asjaolusid (sarnaselt liikmesriigi seadusele, eelkõige riigihangete seaduse lisasätete § 2 punktile 27), mida ei oleks saanud ette näha isegi põhjaliku ettevalmistustöö korral ja mis ei tulene poolte tegevusest või tegevusetusest, kuid muudavad täitmise kokkulepitud tingimustel võimatuks? Või ei nõua direktiiv [2014/24], et need asjaolud tekkisid pärast hankelepingu sõlmimist?

5. Kas tavapärased ilmastikutingimused, mis ei ole „ettenägematud asjaolud“ direktiivi 2014/24 põhjenduse [109] tähenduses, ja seaduses sätestatud ehitustööde keeld teatud aja jooksul, mis tehti teatavaks enne lepingu sõlmimist, kujutavad endast lepingu hilinevad täitmise objektiivset põhjendust? Kas osaleja on sellega seoses kohustatud (vajaliku hoolsusega ja heauskselt) arvestama pakutava tähtaja arvutamisel sisse tavapärased riskid, mis on olulised lepingu õigeaegseks täitmiseks?
6. Kas direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkt[iga e] koostoimes [artikli 72] lõike 4 punktidega a ja b [on vastuolus selline riigisisene õigusnorm või selle õigusnormi tõlgendamise ja kohaldamise praktika], mille kohaselt võib sellisel juhul nagu põhikohtuasjas olla tegemist riigihankelepingu õigusvastase muutmisega, kui hankemenetluses osalemise tingimuseks on lepingu täitmise tähtaeg teatud piirides (ja osaleja jäetakse kõrvale, kui nendest piiridest ei peeta kinni); lepingut ei täidetud tähtaegselt tavapäraste ilmastikutingimuste ja enne lepingu sõlmimist teatavaks tehtud, seaduses sätestatud tööde keelu tõttu, mis on hõlmatud lepingu eseme ja tähtajaga ning mis ei kujuta endast ettenägematu asjaolusid; lepingu täitmise vastuvõtmine toimus tähtaja osas vastuväideteta ja hilinemise eest leppetrahvi ei nõutud, nii et kokkuvõttes muudeti lepingudokumentides olulist tingimust, mis määras konkurentsikeskkonna, ning lepingu majanduslikku tasakaalu muudeti töövõtja jaoks soodsamaks?“
- 37 Euroopa Kohtu presidendi 10. augusti 2022. aasta otsusega liideti kohtuasjad C-441/22 ja C-443/22 menetluse kirjaliku ja suulise osa ning kohtuotsuse huvides.

## Eelotsuse küsimuste analüüs

### *Sissejuhatavad kaalutlused*

#### *Direktiivi 2014/24 kohaldatavus põhikohtuasjades käsitletavatele riigihankelepingutele*

- 38 Nagu nähtub eelotsusetaotlustest, on kummagi põhikohtuasjas käsitletava hankelepingu eeldatav maksumus alla direktiivi 2014/24 kohaldatavuse piirmäära, milleks selle artikli 4 punktis a on ehitustööde riigihankelepingute puhul ette nähtud 5 548 000 eurot, mistõttu need hanked ei kuulu selle direktiivi kohaldamisalasse.
- 39 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb siiski, et kui riigisisemed õigusnormid järgivad liidu õigusakti kohaldamisalast väljapoole jäävate olukordade lahendamisel vahetult ja tingimusteta selles liidu aktis sätestatud lahendusi, on liidul selge huvi selle vastu, et sellest aktist üle võetud sätteid tõlgendataks ühetaoliselt. See võimaldab vältida lahknevaid tõlgendusi tulevikus ja tagada selliste olukordade ja nende sätete kohaldamisalasse kuuluvate olukordade ühesugune kohtlemine (31. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Smetna palata na Republika Bulgaria, C-195/21, EU:C:2022:239, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 40 Sellega seoses on Euroopa Kohtul juba olnud võimalus 31. märtsi 2022. aasta kohtuotsuse Smetna palata na Republika Bulgaria (C-195/21, EU:C:2022:239) punktis 44 tõdeda, et riigihangete seadus, millega võeti Bulgaaria õiguskorda üle direktiiv 2014/24, on üldiselt kohaldatav kõikidele Euroopa fondidest rahastatavatele hankemenetlustele, sõltumata asjaomaste lepingute maksumusest.

- 41 Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust ei nähtu aga, et alates selle kohtuotsuse kuulutamisest oleks riigihangete seaduse kohaldamisala muudetud. Vastupidi, eelotsusetaotlustest nähtub, et nimetatud seadusega on riigisisesele õigusele üle võetud direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkt e koostoimes selle direktiivi artikli 72 lõike 4 punktidega a ja b, mistõttu on nendes sätetes ette nähtud normid muudetud kohaldatavaks põhikohtuasjas käsitletavate riigihankelepingute suhtes, mis jääksid tavaliselt selle direktiivi kohaldamisalast välja.
- 42 Neil asjaoludel ei takista kummagi põhikohtuasjas kõne all oleva hankelepingu eeldatav maksumus Euroopa Kohtul eelotsuse küsimustele vastata.

*Kohtuasjas C-443/22 esitatud kolmanda kuni viienda küsimuse vastuvõetavus*

- 43 Balchiki omavalitsusüksus väidab oma kirjalikes seisukohtades, et kohtuasjas C-443/22 esitatud kolmas kuni viies küsimus ei ole põhikohtuasjas asjakohased. Selle poole sõnul on eelotsusetaotluse esitanud kohtu tuvastatud asjaolud ebatäpsed, kuna korraldusasutus määratles lepingu tähtaja valesti. Tööde kestus on kindlaks määratud lepingus, kuid selle suhtes ei kehti järjepidevuse nõue. Nõuet, et leping täidetakse konkreetse aastase perioodi või hooaja jooksul, ei olnud.
- 44 Sellega seoses tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldatakse liidu õiguse tõlgendamist puudutavate küsimuste puhul, mille liikmesriigi kohus on esitanud sellises õiguslikus ja faktilises kontekstis, mille ta ise on kindlaks teinud ja mille õiguse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu pädevuses, et need küsimused on asjakohased. Euroopa Kohus võib jätta liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotluse rahuldamata vaid siis, kui on ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada talle esitatud küsimustele tarviliku vastuse andmiseks vajalikud faktilised ja õiguslikud asjaolud (12. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus Nemzeti Adatvédelmi és Információs Zsábadóság Hatóság, C-132/21, EU:C:2023:2, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 45 Kohtuasjas C-443/22 esitatud eelotsusetaotlusest aga nähtub, et põhikohtuasi sai alguse nii hankedokumentides kui ka põhikohtuasjas kõne all olevas riigihankelepingus ette nähtud ehitustööde tegemise tähtaja ületamisest ning et see tähtaeg oli pakkumuste hindamisel määrav kriteerium, kuna sellest menetlusest jäeti kõrvale pakkujad, kelle pakkumused ületasid maksimaalset tähtaega. Seega ei saa asuda seisukohale, et küsimusi võimalike asjaolude kohta, mille esinemisel võib niisugust tähtaega ületada, ilma et selleks oleks vaja uut hankemenetlust, võiks pidada küsimusteks, millel ei ole mingit seost selle vaidluse faktiliste asjaolude või esemega, või et need oleksid hüpoteetilised, nagu väidab Balchiki omavalitsusüksus.
- 46 Järelikult on kolmas kuni viies küsimus kohtuasjas C-443/22 vastuvõetavad.

*Euroopa Kohtu pädevus vastata kuuendale küsimusele kohtuasjas C-443/22*

- 47 Balchiki omavalitsusüksus väidab, et kohtuasjas C-443/22 esitatud kuues küsimus, nagu selle on sõnastanud eelotsusetaotluse esitanud kohus, tähendab sisuliselt seda, et Euroopa Kohtult ei paluta mitte liidu õiguse tõlgendamist, vaid vahetult põhikohtuasja lahendamist.

- 48 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei anna ELTL artikkel 267 Euroopa Kohtule pädevust kohaldada konkreetses kohtuasjas liidu õigusnorme, vaid üksnes võtta seisukoht aluslepingute ja Euroopa Liidu institutsioonide poolt vastu võetud õigusaktide tõlgendamise kohta (13. juuli 2017. aasta kohtuotsus *Ingsteel ja Metrostav*, C-76/16, EU:C:2017:549, punkt 25 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Tuleb siiski asuda seisukohale, et kohtuasjas C-443/22 esitatud kuuenda küsimusega koostoimes selles kohtuasjas esitatud eelotsusetaotluse põhjendustega ei soovi eelotsusetaotluse esitanud kohus – nagu ka oma kolmanda küsimusega kohtuasjas C-441/22 –, et Euroopa Kohus kohaldaks ise direktiivi 2014/24 artikli 72 sätteid põhikohtuasja asjaoludele, vaid küsib Euroopa Kohtult, kas seda artiklit tuleb tõlgendada nii, et pärast riigihankelepingu sõlmimist sõlmitud kokkuleppes kokku lepitud tööde tegemise tähtaja muutmist, mis tehti pärast lepingu sõlmimist põhjustel, mida ei olnud hankedokumentides ette nähtud, võib pidada asjaomase riigihankelepingu mittenõuetekohase täitmise viisiks, mille suhtes selles artiklis sätestatud norme ei kohaldata, samas kui selline muudatus kuulub mõiste „oluline muudatus“ alla nimetatud artikli lõike 4 tähenduses.
- 50 Järelikult tuleb asuda seisukohale, et Euroopa Kohus on pädev vastama kuuendale küsimusele kohtuasjas C-443/22.

#### *Eelotsuse küsimuste eeldus*

- 51 Tuleb meenutada, et direktiivi 2014/24 artikli 72 lõigetes 1 ja 2 on loetletud olukorrad, kus hankelepinguid ja raamlepinguid võib muuta, ilma et selle direktiivi kohaselt oleks vaja algatada uut hankemenetlust. Selle artikli lõike 5 kohaselt on uue menetluse algatamine nõutav, kui tehakse muid kui selle artikli lõigetes 1 ja 2 nimetatud muudatusi.
- 52 Seega ei ole direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkti e kohaselt uus menetlus nõutav juhul, kui tehtud muudatused ei ole selle direktiivi artikli 72 lõike 4 tähenduses „olulised“. Viimati nimetatud sätte sõnastuse kohaselt – ilma et see piiraks selle artikli lõigete 1 ja 2 kohaldamist – loetakse lepingu kehtivusajal tehtud muudatust igal juhul oluliseks, kui on täidetud vähemalt üks lõike 4 punktides a–d ette nähtud tingimustest.
- 53 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlustest, et põhikohtuasjas kõne all olevad muudatused vastavad nii direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 4 punktis a ette nähtud tingimusele – selles mõttes, et kui asjaomane hankija oleks hankelepingu sõlmimise etapis algusest peale kindlaks määranud pikema täitmistähtaja, mis vastaks algele tähtajale, mida on pikendatud selle tähtaja ületamise võrra, mida lõpuks ette heidetakse – kui ka direktiivi artikli 72 lõike 4 punktis b ette nähtud tingimusele selles mõttes, et see tähtaja ületamine muutis lepingu majanduslikku tasakaalu töövõtja kasuks viisil, mida ei olnud algses hankelepingus ette nähtud.
- 54 Järelikult tuleb Euroopa Kohtul esitatud küsimustele vastamiseks lähtuda eeldusest, mille kontrollimine on lõppkokkuvõttes eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne ja mille kohaselt on vähemalt üks direktiivi 2014/24 artikli 72 lõikes 4 ette nähtud tingimustest täidetud mõlemas põhikohtuasjas.

***Kohtuasjades C-441/22 ja C-443/22 esitatud esimene ja teine küsimus***

- 55 Kohtuasjades C-441/22 ja C-443/22 esitatud esimese ja teise küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkti e ja lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et riigihankelepingu muudatuse kvalifitseerimiseks „oluliseks“ selle sätte tähenduses peavad lepingupooled olema allkirjastanud kirjaliku kokkuleppe, mille eesmärk on see muudatus teha, või piisab sellest, kui on olemas muid poolte koostatud kirjalikke materjale, mis annavad tunnistust ühisest tahtest seda muudatust teha.
- 56 Tuleb märkida, et mitte kummaski põhikohtuasjade aluseks olevas olukorras ei ole riigihankelepingu poolte vahel ehitustööde tegeliku lõpetamise kuupäeva kohta kirjalikku kokkulepet sõlmitud.
- 57 Eelotsusetaotlused esitanud kohtul on seega tekkinud küsimus, kas asjaolu, et puudub kirjalik kokkulepe, millega muudetakse algses riigihankelepingus kindlaks määratud tööde tegemise tähtaega, välistab selle, et seda tähtaja pikendamist sellest tulenevalt, et nende tööde tegemisega hilineti, saaks pidada asjaomase hankelepingu „oluliseks“ muudatuseks direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 4 tähenduses.
- 58 Selle kohta võib märkida, et direktiivi 2014/24 artikli 2 lõikes 1 on tõesti esiteks punktis 5 määratletud „riigihankeleping“ kui ühe või mitme ettevõtja ning ühe või mitme avaliku sektori hankija vahel kirjalikult sõlmitud rahaliste huvidega seotud leping, ja teiseks punktis 18 mõisted „kirjalik“ või „kirjalikult“ kui sõnadest või numbritest koosnev avaldus, mida on võimalik lugeda, paljundada ja seejärel edastada, sh elektrooniliste vahendite abil edastatav ja salvestatav teave. Lisaks on direktiivi 2014/24 põhjenduses 58 muu hulgas märgitud, et kuigi hankemenetluse olulised elemendid, nagu hankedokumendid, osalemistaotlused, huvi kinnitamise avaldused ja pakkumused, tuleks alati esitada kirjalikult, peaks olema jätkuvalt võimalik suhelda ettevõtjatega suuliselt, tingimusel et see dokumenteeritakse piisavas ulatuses.
- 59 Seevastu ei näe direktiivi 2014/24 artikkel 72 täitmisel oleva riigihankelepingu muutmise kohta ette, et sellist muutmist võib pidada selle artikli lõike 1 punkti e ja lõike 4 tähenduses „oluliseks“ vaid sellistel juhtudel, mil seda tõendab lepingu muudatust sisaldav kirjalik kokkulepe, ning et seetõttu ei saa sellist tuvastust tuletada kirjalikest materjalidest, mis põhinevad pooltevahelisel kirjavahetusel.
- 60 Direktiivi 2014/24 artikli 72 sellist tõlgendust kinnitavad selle sättega taotletavad eesmärgid ja kontekst, millesse see kuulub.
- 61 Täpsemalt on direktiivi 2014/24 artikli 72 eesmärk nende tingimuste piiritlemisel, mille korral võib täitmisel olevaid riigihankelepinguid muuta, tagada menetluste läbipaistvuse ja pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtete järgimine. Nende põhimõtetega on vastuolus see, kui avaliku sektori hankija ja edukas pakkuja teevad pärast riigihankelepingu sõlmimist selle lepingu tingimustes selliseid muudatusi, mille tulemusel need tingimused erinevad oluliselt algse lepingu tingimustest (vt selle kohta 13. aprilli 2010. aasta kohtuotsus Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 3. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Advania Sverige ja Kammarkollegiet, C-461/20, EU:C:2022:72, punkt 19 ja seal viidatud kohtupraktika). Nende põhimõtete järgimine on omakorda osa liidu riigihankealaste õigusnormide üldisemast eesmärgist tagada teenuste vaba liikumine ning avatus moonutusteta konkurentsile kõikides liikmesriikides (vt selle kohta 19. juuni 2008. aasta kohtuotsus presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, punktid 31 ja 32 ning seal viidatud kohtupraktika; 13. aprilli

2010. aasta kohtuotsus Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 12. mai 2022. aasta kohtuotsus Comune di Lerici, C-719/20, EU:C:2022:372, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 62 Ent nagu Tšehhi ja Eesti valitsus ning Euroopa Komisjon oma kirjalikes seisukohtades sisuliselt väitsid, ei saa direktiivi 2014/24 artiklis 72 ette nähtud normide soovitava toime ja seega ka nende põhimõtete järgimise tagamisel, mida see säte peaks tagama, riigihankelepingu muudatuse kvalifitseerimine lepingu „oluliseks muudatuseks“ sõltuda riigihankelepingu poolte allkirjastatud kirjaliku kokkuleppe olemasolust, mille eesmärk on selline muudatus. Tõlgendus, mille kohaselt sõltub olulise muudatuse tuvastamine sellise kirjaliku kokkuleppe olemasolust, hõlbustaks kõrvalehoidmist selles sättes ette nähtud normidest, mis käsitlevad hankelepingute muutmist nende kehtivusajal, võimaldades riigihankelepingu pooltel oma äranägemisel muuta selle lepingu täitmise tingimusi, samas kui need tingimused olid kehtestatud läbipaistvalt riigihanke alusdokumentides ning neid tuli kohaldada võrdselt kõigile potentsiaalsetele pakkujatele, et tagada turul aus ja moonutamata konkurents.
- 63 Mis puudutab direktiivi 2014/24 artikli 72 konteksti, siis on selle direktiivi põhjenduses 107 märgitud, et lepingu muudatuse käsitatakse olulisena, kui need „näitavad lepingupoolte kavatsust lepingu olulised tingimused uuesti läbi rääkida“. Sellest järeldub – nagu Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus täpsustada –, et oluline muudatus direktiivi 2014/24 artikli 72 tähenduses peab põhimõtteliselt olema konsensuslik (vt selle kohta 17. juuni 2021. aasta kohtuotsus Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, punkt 70).
- 64 Kavatsus lepingu tingimused uuesti läbi rääkida võib aga tekkida muus vormis kui asjaomase muudatuse kohta sõnaselgelt sõlmitud kirjalik kokkulepe, kusjuures sellise kavatsuse võib muu hulgas tuletada kirjalikest materjalidest, mis põhinevad riigihankelepingu pooltevahelisel kirjavahetusel.
- 65 Järelikult tuleb kohtuasjades C-441/22 ja C-443/22 esitatud esimesele ja teisele küsimusele vastata, et direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkti e ja lõiget 4 tuleb tõlgendada nii, et riigihankelepingu muudatuse kvalifitseerimiseks „oluliseks“ selle sätte tähenduses ei pea lepingupooled olema allkirjastanud kirjalikku kokkulepet, mille eesmärk on see muudatus teha, kuna ühist tahet teha kõnealune muudatus saab muu hulgas tuletada ka muudest poolte koostatud kirjalikest materjalidest.

### ***Kolmas kuni viies küsimus kohtuasjas C-443/22***

- 66 Kohtuasjas C-443/22 esitatud kolmanda kuni viienda küsimusega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkti c alapunkti i koostoimes selle direktiivi põhjendusega 109 tuleb tõlgendada nii, et hoolsus, mida avaliku sektori hankija peab sellele sättele tuginemiseks üles näitama, nõuab muu hulgas, et ta oleks kõnealuse riigihanke ettevalmistamisel arvesse võtnud riske, mida võivad lepingu tähtajalisele täitmisele avaldada tavapärased ilmastikutingimused ja seaduses sätestatud tööde tegemise keelud, mis on enne avaldatud ja kehtivad lepingu täitmise perioodi hulka kuuluva ajavahemiku jooksul. Lisaks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, kas „olukord, mida hoolas avaliku sektori hankija ei saanud ette näha“ nimetatud sätte tähenduses hõlmab üksnes neid asjaolusid, mis ilmnesid pärast kõnealuse hankelepingu sõlmimist, ja teiseks, kas isegi juhul, kui selliseid ilmastikutingimusi ja seaduses sätestatud keelde tuleb pidada prognoositavaks, kujutavad need endast siiski objektiivset põhjendust lepingu täitmisele pärast hankemenetluse alusdokumentides ja esialgses riigihankelepingus ette nähtud tähtaja möödumist.

- 67 Sellega seoses tuleb märkida, et direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkti c alapunkti i kohaselt võib lepingut ilma uue hankemenetluseta muuta, kui „muudatused tulenevad olukorrast, mida hoolas avaliku sektori hankija ei saanud ette näha“ ja kui on täidetud ka teatavad muud lõikes 1 ette nähtud tingimused, mida käesolevates kohtuasjades esitatud küsimustes ei käsitleta.
- 68 Nagu tuleneb isegi direktiivi 2014/24 põhjenduse 109 sõnastusest, on ettenägematud asjaolud sellised välised asjaolud, mida avaliku sektori hankija ei saanud hoolimata algse lepingu sõlmimisele eelnenud põhjalikust ettevalmistustööst lepingu sõlmimise ajal ette näha, võttes arvesse olemasolevaid vahendeid, konkreetse projekti olemust ja omadusi, vastava valdkonna häid tavasid ning vajadust tagada mõistlik tasakaal lepingu sõlmimise ettevalmistamisele kulunud ressursside ja lepingu eeldatava maksumuse vahel.
- 69 Seega tuleneb direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkti c alapunktist i koostoimes direktiivi põhjendusega 109, et – nagu sisuliselt väitsid nii Tšehhi ja Eesti valitsus kui ka komisjon oma kirjalikes seisukohtades – tavapäraseid ilmastikutingimusi ja seaduses sätestatud tööde tegemise keelde, mis on enne avaldatud ja kehtivad lepingu täitmise perioodi hulka kuuluva ajavahemiku jooksul, ei saa pidada nende sätete tähenduses asjaoludeks, mida hoolas avaliku sektori hankija ei saanud ette näha.
- 70 Sellest järeldub tingimata, et selliseid ilmastikutingimusi ja seaduses sätestatud keelde ei saa ka muul alusel pidada selliseks, mis õigustaksid hankemenetluse alusdokumentides ja algses hankelepingus selgelt kindlaks määratud tööde tegemise tähtaja ületamist.
- 71 Kui esineb asjaolusid, mida hoolas avaliku sektori hankija võib ette näha, võib ta direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkti a kohaselt tugineda võimalusele näha hankemenetluse alusdokumentides ja algses riigihankelepingus sõnaselgelt ette läbivaatamisklauslid, mille kohaselt võib lepingu täitmise tingimusi kohandada juhul, kui esineb üks või teine konkreetne asjaolu, mis võimaldab teha muudatusi, mis nõuaksid muidu artikli 72 alusel uut hankemenetlust. Nähes sõnaselgelt ette võimaluse neid tingimusi muuta ja määrates nimetatud dokumentides kindlaks selle kasutamise korra, tagab hankija, et kõik ettevõtjad, kes on nimetatud hankes osalemisest huvitatud, on sellest algusest peale teadlikud ja on seega pakkumuse esitamise ajal samasuguses olukorras (vt selle kohta 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus komisjon vs. CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, punkt 118, ning 7. septembri 2016. aasta kohtuotsus Finn Frogne, C-549/14, EU:C:2016:634, punktid 30, 36 ja 37).
- 72 Arvestades, et asjaolusid, mille Balchiki omavalitsusüksus tõi kohtuasjas C-443/22 välja pakkujaga algselt kokku lepitud täitmise tähtaja ületamise põhjendamiseks, ei saa pidada selliseks, mida hoolas avaliku sektori hankija ei saanud asjaomase riigihanke ettevalmistamise ajal mõistlikult ette näha, ei ole vaja vastata küsimusele, kas mõiste „olukord, mida hoolas avaliku sektori hankija ei saanud ette näha“ direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkti c alapunkti i tähenduses koostoimes direktiivi põhjendusega 109 puudutab üksnes pärast lepingu sõlmimist aset leidnud asjaolusid.
- 73 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb kolmandale kuni viiendale küsimusele kohtuasjas C-443/22 vastata, et direktiivi 2014/24 artikli 72 lõike 1 punkti c alapunkti i tuleb tõlgendada nii, et hoolsus, mida avaliku sektori hankija peab sellele sättele tuginemiseks üles näitama, nõuab muu hulgas, et ta oleks kõnealuse riigihanke ettevalmistamisel arvesse võtnud lepingu täitmise tähtaja ületamise riske, mida võivad põhjustada tavapäraseid ilmastikutingimused ja seaduses sätestatud tööde tegemise keelud, mis on enne avaldatud ja kehtivad lepingu täitmise perioodi hulka



kuuluva ajavahemiku jooksul, kuna sellised ilmastikutingimused ja seaduses sätestatud keelud ei saa juhul, kui neid ei ole riigihanke alusdokumentides ette nähtud, õigustada tööde tegemist pärast nendes dokumentides ja algses riigihankelepingus kindlaks määratud tähtaja möödumist.

### *Kolmas küsimus kohtuasjas C-441/22 ja kuues küsimus kohtuasjas C-443/22*

- 74 Arvestades kohtuasjas C-441/22 esitatud esimesele ja teisele küsimusele ning kohtuasjas C-443/22 esitatud esimesele kuni viiendale küsimusele antud vastuseid, ei ole kolmandale küsimusele kohtuasjas C-441/22 ega kuuendale küsimusele kohtuasjas C-443/22 vaja vastata.

### **Kohtukulud**

- 75 Kuna põhikohtuasjade poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotlused 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 (kümnes koda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (muudetud komisjoni 18. detsembri 2017. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2017/2365) artikli 72 lõike 1 punkti e ja lõiget 4**

**tuleb tõlgendada nii, et**

**riigihankelepingu muudatuse kvalifitseerimiseks „oluliseks“ selle sätte tähenduses ei pea lepingupooled olema allkirjastanud kirjalikku kokkulepet, mille eesmärk on see muudatus teha, kuna ühist tahet teha kõnealune muudatus saab muu hulgas tuletada ka muudest poolte koostatud kirjalikest materjalidest.**

- 2. Direktiivi 2014/24 (muudetud delegeeritud määrusega 2017/2365) artikli 72 lõike 1 punkti c alapunkti i**

**tuleb tõlgendada nii, et**

**hoolsus, mida avaliku sektori hankija peab sellele sättele tuginemiseks üles näitama, nõuab muu hulgas, et ta oleks kõnealuse riigihanke ettevalmistamisel arvesse võtnud lepingu täitmise tähtaja ületamise riske, mida võivad põhjustada tavapärased ilmastikutingimused ja seaduses sätestatud tööde tegemise keelud, mis on enne avaldatud ja kehtivad lepingu täitmise perioodi hulka kuuluva ajavahemiku jooksul, kuna sellised ilmastikutingimused ja seaduses sätestatud keelud ei saa juhul, kui neid ei ole riigihanke alusdokumentides ette nähtud, õigustada tööde tegemist pärast nendes dokumentides ja algses riigihankelepingus kindlaks määratud tähtaja möödumist.**

Allkirjad