EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 9.9.2015
COM(2015) 454 final

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

riigihanke-eeskirjade kohta seoses praeguse varjupaigakriisiga

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

riigihanke-eeskirjade kohta seoses praeguse varjupaigakriisiga

Euroopa Liidu ees seisavad praegu arvukad probleemid, mis on tingitud ootamatust, järsult suurenenud varjupaigataotlejate sissevoolust. Lisaks peavad liikmesriigid rahuldama piisavalt ja kiiresti varjupaigataotlejate kõige pakilisemad vajadused (eluase, asjad ja teenused).

Käesolevas teatises esitatakse riigihanke korraldajatele, kelleks on avaliku sektori hankijad,[1] ülevaade taristu (eluaseme) ning esmatarbekaupade ja -teenuste pakkumise võimaluste kohta.

Euroopa riigihanke-eeskirjad näevad ette kõik vajalikud vahendid nende vajaduste rahuldamiseks kehtiva direktiivi 2004/18/EÜ[2] (edaspidi „direktiiv") sätete kohaselt ning samuti kõige uuema riigihangete direktiivi 2014/24/EL[3] kohaselt. Viimatinimetatud direktiiv tuleb üle võtta 18. aprilliks 2016 ja seda kohaldatakse praegu ainult nendes liikmesriikides, kus ülevõtmismeetmed on juba jõustunud.

Käesolev teatis põhineb direktiivil 2004/18/EÜ, kuid osutab direktiivi 2014/24/EL üksikasjadele, kui need on praeguses olukorras asjakohased[4].

Käesoleva teatisega ei kehtestata uusi õigusnorme. Teatis kajastab komisjoni arusaama aluslepingutest, riigihankedirektiividest ja Euroopa Liidu Kohtu (edaspidi „ELi Kohus") kohtupraktikast. Tuleb märkida, et igal juhul on Euroopa Liidu õiguse siduv tõlgendamine lõppkokkuvõttes ELi Kohtu ülesanne.

---

1 Riik, piirkondlikud või kohalikud omavalitsused, avalik-õiguslikud isikud ning ühest või mitmest kõnealusest organist või avalik-õiguslikust isikust koosnevad ühendused.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ, 31. märts 2004, ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, 30.4.2004, lk 114).

3 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.3.2014, lk 65).

4 See puudutab eelkõige suuremaid muudatusi teenuste suhtes kohaldatavates eeskirjades (vt punkt 1.3 allpool) ja kiirendatud avatud menetluse sisseviimist (vt punkt 3 allpool).

1. ELI RIIGIHANKE-EESKIRJADE KOHALDAMISALA

1.1. Taristu – ehitustööd

Taristut (st eluaset) saab pakkuda kas selliste olemasolevate hoonete rentimise teel, mis ei vaja ulatuslikke kohandusi (st ehitustöid) või ehitades *ex novo* või renoveerides olemasolevaid hooneid.

Olemasolevate hoonete rentimise suhtes ei kohaldata riigihanke-eeskirju (direktiivi artikli 16 punkt a[5]). Eluaseme olemasolu korral võib seda anda ka ilma riigihankemenetluseta, rentides turul olevaid hooneid või eraldades selliseks kasutamiseks olemasoleva avaliku sektori taristu (nt barakid, koolimajad, spordirajatised....). Kui osutub vajalikuks ehitada *ex novo*, renoveerida või muul viisil kohandada olemasolevaid hooneid, saab kohaldada liidu riigihanke-eeskirju[6].

Selleks, et direktiivi saaks kohaldada, peab konkreetse hoone, renoveerimise või kohandamise projekti hinnanguline väärtus olema vähemalt praeguse piirmäära tasemel, milleks on 5 186 000 eurot[7]. See kehtib iga funktsionaalselt sõltumatu projekti puhul. Vald, mis kavatseb viia ellu mitmeid eri majutuskavu, peab üldjuhul arvutama iga kava väärtuse eraldi, et määrata kindlaks, kas nimetatud piirmäär on saavutatud. Lubatud ei ole selline ehitustööde projektide osadeks jaotamine, mille eesmärgiks on takistada projekti kuulumist käesoleva direktiivi reguleerimisalasse (artikli 9 lõige 3).

Nimetatud piirmäärast allapoole jäävate projektide puhul kohaldatakse riiklikke õigusakte. Kui konkreetne projekt pakub selget piiriülest huvi[8], kehtivad siiski liidu õiguse aluspõhimõtted – rahvuse alusel mittediskrimineerimine, võrdne kohtlemine ja läbipaistvus.

1.2. Asjad

Arvukate varjupaigataotlejate saabumine nõuab ka kiireloomulist asjadega varustamist (nt telgid, elamukonteinerid, riided, tekid, voodid, toit).

---

5 Vt ka direktiivi 2014/24/EL artikli 10 punkt a.

6 Direktiivi artikli 1 lõike 2 punkt b ja ehitustööde riigihankelepingute määratlust käsitleva direktiivi 2014/24/EL artikli 2 lõige 6.

7 Iga kahe aasta järel vaadatakse läbi kohaldatavad piirmäärad ja nende väärtus omavääringus nende liikmesriikide puhul, mille rahaühik ei ole euro; läbivaatamisel kasutatakse matemaatilist meetodit, mis on esitatud riigihankedirektiivides. Järgmine läbivaatamine toimub 1. jaanuaril 2016.

8 Kas konkreetne projekt pakub selget piiriülest huvi või mitte, tuleb kindlaks määrata iga juhtumi puhul eraldi, analüüsides erinevaid tegureid (vt komisjoni tõlgendav teatis riigihangete direktiivide kohaldamisalast välja jäävate või mitte täielikult nende alla kuuluvate riigihangete suhtes kohaldatava ühenduse õiguse kohta, ELT C 179, 1.8.2006, lk 2–7) ning edasi arendada kooskõlas hiljutise Euroopa Kohtu pretsedendiõigusega. Vt näiteks ELi Kohtu 11. detsembri 2014. aasta kohtuotsuse punkti 46 kohtuasjas C−113/13, ja selles viidatud kohtupraktikat.

Direktiivi kohaldatakse kõigi avaliku sektori hankija sõlmitud **asjade hankelepingute** suhtes,[9] tingimusel et lepingute eeldatav maksumus on vähemalt kohaldatava piirmäära tasemel, mis võib olla kas 134 000 eurot või 207 000 eurot,[10] olenevalt sellest, millise hankijaga on tegemist[11].

Nimetatud piirmäärast allapoole jäävate projektide puhul kohaldatakse riiklikke õigusakte. Eespoolnimetatud liidu õiguse aluspõhimõtteid kohaldatakse samadel tingimustel nagu ehitustööde riigihankelepingute puhul.

1.3. Teenused

Varjupaigataotlejate saabumisega seoses on vaja ka teenuseid (nt puhastus-, tervishoiu-, toitlustus-, turvateenused jne).

Teenuslepingute puhul on käesoleva direktiivi ja direktiivi 2014/24/EL eeskirjad põhimõtteliselt erinevad.

Direktiivi 2004/18/EÜ kohaselt kohaldatakse teenuste puhul direktiivi täielikult ainult siis, kui need on esitatud ammendavas loetelus[12]. Varjupaigataotlejad võivad teenustest vajada eelkõige bussitransporditeenust ja puhastusteenust. Kõigi muude teenuste puhul kui need, mis on kõnealuses direktiivis[13] ammendavalt loetletud, on nõutud ainult *ex post* läbipaistvust[14] ja tehnilisi kirjeldusi reguleerivate sätete kohaldamist

Teenuslepingute puhul kohaldatakse direktiivi alates samadest piirmääradest nagu asjade hankelepingute puhul. Lisaks kohaldatakse selge piiriülese huviga teenuslepingutele liidu õiguse aluspõhimõtteid samadel tingimustel nagu ehituslepingute puhul[15].

---

9 Teatavatel juhtudel võidakse kohaldada direktiivis sätestatud erandeid.

10 Vt joonealune märkus 7.

11 Asjade hankelepingute puhul, mis on sõlmitud direktiivi IV lisas loetletud keskvalitsusasutustega (nt ministeeriumid), kohaldatakse madalamat piirmäära, kuid teiste avaliku sektori hankijatega, sh eelkõige piirkondlike ja kohalike omavalitsustega sõlmitud lepingute puhul kohaldatakse kõrgemat piirmäära.

12 Direktiivi II A lisa: Hooldus- ja remonditeenused, maismaatransporditeenused, õhutransporditeenused, postivedu, telekommunikatsiooniteenused, finantsteenused, arvutiteenused ja nendega seotud teenused, uurimis- ja arendusteenused, arvepidamis-, auditeerimis- ja raamatupidamisteenused, turuanalüüsi- ja avaliku arvamuse uurimise teenused, juhtimisnõustamisteenused, arhitektiteenused: inseneriteenused, reklaamiteenused, hoonete puhastamise ja kinnisvara haldamise teenused, kirjastus- ja trükiteenused, reovee- ja jäätmekäitlusteenused (edasi täpsustatud CPV-koodidega).

13 Loetletud mitteammendavalt direktiivi II B lisas (sh kõikehõlmav kategooria „muud teenused”).

14 St lepingu sõlmimisel teate saatmist *Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele* teavitamiseks või avaldamiseks.

15 II A lisas ammendavalt loetletud teenuste puhul allapoole asjaomast piirmäära, kõigi muude teenuste puhul nii üles- kui allapoole asjaomast piirmäära.

Direktiiv 2014/24/EL on põhimõtteliselt täielikult kohaldatav kõigi teenuste puhul. Lihtsustatud korra[16] rakendamisel kehtivad sotsiaal- ja muude eriteenuste[17] puhul siiski konkreetsed hanke-eeskirjad. Teenuste osutamisel varjupaigataotlejatele oleks lihtsustatud kord eriti asjakohane restorani- ja hotelliteenuste puhul, kaasa arvatud toitlustus-, tervishoiu- ja sotsiaalteenuste puhul. Mõned teenused on direktiivi 2014/24/EL kohaldamisalast täiesti välja jäetud. Näiteks pääste- ja kiirabiteenused teatavatel tingimustel[18].

Üldjuhul kohaldatakse direktiivi 2014/24/EL alates samadest piirmääradest nagu varasemat direktiivi[19]. Teenuste puhul, mille puhul kohaldatakse lihtsustatud korda, on piirmääraks kehtestatud 750 000 eurot[20].

Lihtsustatud kord kohustab hankijaid tagama avalikustamise ELi tasandil nii enne kui ka pärast lepingu sõlmimist ning pidama kinni mõnest põhilisest menetluskohustusest (eelkõige mittediskrimineerimise põhimõtte tagamiseks). Lepingute sõlmimist nende teenusekategooriate puhul reguleeritakse riiklike õigusaktidega. Nende teenuste puhul kohaldatakse piirmäärast allapoole jäävate teenuste puhul liidu õiguse üldisi põhimõtteid, tingimusel et need teenused ei paku selget piiriülest huvi[21].

2. MENETLUSTE VALIK JA TÄHTAJAD ELI RIIGIHANKE-EESKIRJADE KOHASELT

2.1. Üldine

Direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate lepingute puhul võib avaliku sektori hankija sõlmida lepingu kas pärast **avatud** või **piiratud** hankemenetlust (direktiivi artikkel 28)[22].

---

16 Direktiivi 2014/24/EL põhjendus 28.

17 Direktiivi 2014/24/EL artiklid 74–77; need teenused on direktiivi 2014/24/EL XIV lisas ammendavalt loetletud: tervishoiu- ja sotsiaalteenused ja nendega seotud teenused; administratiivsed sotsiaalteenused, hariduse, tervishoiu ja kultuuri haldusteenused; kohustusliku sotsiaalkindlustuse teenused; sotsiaaltoetuste teenused; muud ühiskondlikud, sotsiaal- ja isikuteenused; usuorganisatsioonide teenused; hotelli- ja restoraniteenused; õigusteenused; muud haldusteenused ja teenused valitsusele; ühiskonnale pakutavad teenused; vanglaga seotud teenused, avaliku turvalisuse ja päästeteenused; uurimis- ja turvateenused; rahvusvahelised teenused; postiteenused (edasi täpsustud CPV-koodidega).

18 Direktiivi 2014/24/EL artikli 10 punkt h.

19 Keskvalitsusasutustega sõlmitud asjade hankelepingute puhul kohaldatakse madalamat piirmäära, kuid muude hankijatega, sh eriti piirkondlike ja kohalike omavalitsustega sõlmitud asjade hankelepingute puhul kohaldatakse kõrgemat piirmäära.

20 Seda piirmäära ei muudeta ka pärast 1. jaanuari 2016 ja seda ei vaadata läbi nagu teisi piirmäärasid.

21 Direktiivi 2014/24/EL põhjendustes 114–117 on mõned selgitused selle mõiste kohta, eelkõige lihtsustatud korra kontekstis.

22 Tõenäoliselt ei oleks selles kontekstis huvi väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetluse või võistleva dialoogi vastu, sest käesolevas teatises kirjeldatud asjaoludel ei oleks tingimused nende kasutamiseks täidetud.

Vähim pakkumuse esitamise tähtaeg avatud menetluse puhul on 52 päeva, kuid seda võib vähendada 40 päevani, kui kasutatakse elektroonilisi vahendeid (direktiivi artikkel 38). Piiratud menetluse puhul on osalemistaotluse laekumise üldine tähtaeg 37 päeva ning lisaks 40 päeva pakkumuse esitamiseks pärast seda, kui hankija on pakkujad välja valinud (direktiivi artikli 38 lõige 3. Kõnealuseid tähtaegu võib lühendada vastavalt 30 ja 35 päevale, kui kasutatakse elektroonilisi vahendeid[23]).

Direktiivi 2014/24/EL kohase avatud menetluse puhul kohaldatakse 35päevast pakkumuste esitamise tähtaega[24]. Piiratud menetluse puhul on direktiiviga 2014/24/EL ette nähtud 30päevane tähtaeg osalemistaotluste esitamiseks, millele järgneb täiendav 30päevane tähtaeg pakkumuste esitamiseks[25]. Kui riiklike õigusaktidega on viimatinimetatud tähtaja võimalus ette nähtud, võidakse see sõlmida keskvalitsusest madalama tasandi hankijate, nagu piirkondlike või kohalike omavalitsuste, ja osalejate vahel. Kui kokkuleppele ei jõuta, võib kohaldada vähemalt 10päevast tähtaega[26].

2.2. Kiireloomulisus

Kui olukorra kiireloomulisus seda nõuab, on direktiiviga ette nähtud oluline tähtaegade lühendamine. Sellisel juhul võivad avaliku sektori hankijad valida kiirendatud piiratud menetluse[27], mille puhul osalemistaotluse esitamise tähtaeg on 15 päeva ja pakkumuse esitamise tähtaeg on 10 päeva. See võimaldab kiiret lepingu sõlmimist.

Direktiivis 2014/24/EL on see menetlus alles jäetud[28] ning lisaks on kehtestatud kiirendatud avatud menetlus, millega nähakse ette, et pakkumuste esitamise tähtaega võib lühendada 15 päevani nõuetekohaselt põhjendatud kiireloomulistel juhtudel[29].

Kiirendatud piiratud menetluse kasutamine tähendab võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse miinimumnõuete kohaldamist, millega on võimalik tagada teatav konkurents isegi erakorralistel juhtudel. Paljudel juhtudel on võimalik sõlmida vajalikud lepingud, kasutades selliseid kiirendatud piiratud menetlusi (või direktiiv 2014/24/EL kohaseid kiirendatud avatud menetlusi).

---

23 Direktiivi artikli 38 lõiked 5 ja 6.

24 Direktiivi 2014/24/EL artikkel 27.

25 Direktiivi 2014/24/EL artikkel 28.

26 Direktiivi 2014/24/EL artikli 28 lõige 4.

27 Direktiivi artikli 38 lõige 8.

28 Direktiivi 2014/24/EL artikli 28 lõige 6.

29 Direktiivi 2014/24/EL artikli 27 lõige 3.

3. VÄLJAKUULUTAMISETA LÄBIRÄÄKIMISTEGA HANKEMENETLUS ÄÄRMISELT KIIRELOOMULISTEL JUHTUDEL

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse näol annab liidu õigus täiendava vahendi lepingute sõlmimiseks, et hoolitseda varjupaigataotlejate vajaduste eest ka kõige kiireloomulisematel juhtudel.

Avaliku sektori hankijad võivad sõlmida riigihankelepinguid väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse teel *„äärmise vajaduse korral, kui ootamatute sündmuste tagajärjel tekkinud kiireloomulise olukorra tõttu, mida asjaomased ostjad* [Termin on muutunud. Uus termin on „avaliku sektori hankijad".] *ei saanud ette näha, ei ole võimalik avatud, piiratud või väljakuulutamisega läbirääkimistega menetluse tähtajast kinni pidada. Kiireloomulise olukorra põhjendamiseks esitatavad asjaolud ei tohi mingil juhul johtuda avaliku sektori hankijatest.*" (Direktiivi artikli 31 lõike 1 punkt c[30]).

Kuna avaliku sektori hankijad teevad sellistel juhtudel erandi aluslepingu ühest põhimõttest – läbipaistvusest –, siis nõuab Euroopa Kohus, et sellise menetluse kasutamine oleks erakorraline. Kõik tingimused selle kasutamiseks peavad olema täidetud kumulatiivselt ja neid tuleb tõlgendada kitsendavalt (vt näiteks kohtuasjad C-275/08 komisjon *vs* Saksamaa ning C-352/12 Consiglio Nazionale degli Ingenieri). Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus võimaldab avaliku sektori hankijatel pidada otse läbirääkimisi potentsiaalsete töövõtjatega. See ei võimalda otse lepingu sõlmimist ilma eelnevalt hankemenetlust korraldamata, välja arvatud juhul, kui ainult üks ettevõtja suudab töötada äärmiselt kiireloomulisest olukorrast tingitud tehnilistes tingimustes ja ajaliste piirangutega.

Iga avaliku sektori hankija peab hindama, kas tingimused selliseks väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluseks on täidetud. Hankija peab sellist menetluse valikut individuaalses aruandes põhjendama[31]. Iga juhtumi individuaalsel hindamisel peavad olema täidetud järgmised kumulatiivsed kriteeriumid.

3.1. „Ootamatud sündmused, mida asjaomased ostjad ei saanud ette näha"

Mitmes liikmesriigis on varjupaika taotlevate inimeste arv suhteliselt lühikese aja jooksul märkimisväärselt suurenenud.

Võib eeldada, et üldiselt ei teadnud avaliku sektori hankija piisavalt aegsasti ette, kui paljude varjupaigataotlejate eest tuleks hoolt kanda. Seega ei olnud üksiku omavalitsuse puhul võimalik ette planeerida, kui suur on vajadus eluaseme, asjade ja teenuste järele varjupaigataotlejate jaoks, ning seega on see asjaomase omavalitsuse jaoks ettenägematu sündmus

[30] Sisuliselt samasugune säte on sätestatud direktiivi 2014/24/EL artikli 32 lõike 2 punktis c.

[31] direktiivi 2004/18/EÜ artikli 43 punkt f ning direktiivi 2014/24/EL artikli 84 lõike 1 punkt f.

3.2. Äärmise pakilisuse tõttu ei ole võimalik üldistest tähtaegadest kinni pidada

Ei ole kahtlust, et eri liikmesriikidesse saabuvate varjupaigataotlejate kõige pakilisemad vajadused (eluase, asjad ja teenused) tuleks täita võimalikult kiiresti.

Iga üksikjuhtumi puhul tuleb eraldi hinnata, kas äärmise pakilisuse tõttu on võimatu kinni pidada isegi kiirendatud piiratud menetluse väga lühikestest tähtaegadest (või direktiivi 2014/24/EL kohase kiirendatud avatud menetluse tähtaegadest).

Nagu on selgitatud ELi Kohtu praktikas,[32] tuleb äärmise vajaduse korral hankevajadus viivitamata täita. Seda erandit ei saa kasutada selliste lepingute puhul, mille sõlmimine võtab rohkem aega, kui see oleks võtnud läbipaistava avatud või piiratud menetluse kasutamisel, kaasa arvatud kiirendatud (piiratud) menetluse kasutamisel.

3.3. Põhjuslik seos ettenägematute sündmuste ja äärmise kiireloomulisuse vahel

Varjupaigataotlejate esmaste vajaduste täitmiseks väga lühikese aja jooksul ei saa põhjendatult kahtluse alla seada põhjuslikku seost varjupaigataotlejate suurenenud arvu ja vajaduse vahel nende vajadused rahuldada.

3.4. „Äärmise vajaduse korral”

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetlus pakub võimalust esmavajaduste piisavaks rahuldamiseks. Sellised menetlused katavad vaid lünga, kuni leitakse püsivam lahendus, näiteks ehitustööde, asjade ja teenuste raamlepingud, mis sõlmitakse tavapäraste menetluste teel (sh kiirendatud menetluste teel).

4. KOKKUVÕTE

Avaliku sektori hankijad peavad iga üksikjuhtumi puhul eraldi hindama, millise menetluse nad lepingu sõlmimiseks valivad, et võimaldada varjupaigataotlejate vajaduste kohene rahuldamine (eluase, asjad või teenused).

Üksikprojektide puhul, mille väärtus ületab liidu riigihankedirektiivide kohaldamiseks asjakohaseid piirmäärasid ja mille korral tuleb korraldada uus hankemenetlus,[33] kaaluvad hankijad kõigepealt kõiki võimalusi tähtaegade oluliselt lühendamiseks, kasutades kiirendatud (piiratud või direktiivi 2014/24/EL kohast avatud) menetlust.

Kui need ei võimalda piisavalt kiiret eluaseme, asjade ja teenuste pakkumist, võib ette näha väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse.

---

[32] Vt ELi Kohtu 20. juuni 2013. aasta otsust kohtuasjas C-352/12, punktid 50–52.

[33] Vastandina nt omavahenditest rahastamisele, avaliku sektori sisesele koostööle, olemasolevatele lepingutele tuginemisele.

Liidu riigihanke-eeskirjad näevad ette piisavad eeskirjad varjupaigataotlejate kõige pakilisemate vajaduste rahuldamiseks praegustel erandlikel asjaoludel.