

II

(Teatised)

EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDE, ORGANITE JA ASUTUSTE TEATISED

EUROOPA KOMISJON

KOMISJONI TEATIS

Euroopa Komisjoni suunised riigihangete raamistiku kasutamise kohta COVID-19 kriisiga seotud hädaolukorras

(2020/C 108 I/01)

1. Sissejuhatus – riigihangete raamistiku võimalused ja paindlikkus

COVID-19 on tervisekriis, mis nõuab kiireid ja arukaid lahendusi ning kiiret reageerimist nõudluse tohutule kasvule samalaadsete kaupade ja teenuste järele ajal, mil teatavad tarneahelad on häiritud. Enamiku nende kaupade ja teenuste peamine hankija on liikmesriikide avalik sektor. Hankijad peavad näiteks tegema kättesaadavaks isikukaitsevahendid, nagu näomaskid ja kaitsekindad, meditsiiniseadmed, eelkõige ventilaatorid, ning muud meditsiinitarbed, aga ka haigla- ja IT-taristu.

Euroopa tasandil on komisjon koos liikmesriikidega juba suurendanud jõupingutusi, algatades ühishankeid mitmesugustele meditsiinitarvetele.

Selleks et oma abi eriolukorraga paremini kohandada, selgitab komisjon käesolevates suunistes, ⁽¹⁾ millised võimalused ja paindlikkus on ELi riigihangete raamistikus olemas kriisiga toimetulekuks vajalike asjade, teenuste ja tööde ostmiseks.

Avaliku sektori hankijad võivad valida mitme võimaluse vahel.

— Esiteks võivad nad kiireloomulistel juhtudel kasutada tähtaegade märkimisväärse lühendamise võimalust, et kiirendada avatud või piiratud menetlusi.

— Kui sellisest paindlikkusest ei piisa, võib kaaluda väljakuulutamisetähtaajade lühendamistega hankemenetlust. Lisaks võib lubada isegi otselepingu sõlmimist eelnevalt valitud ettevõtjaga, tingimusel et ainult üks ettevõtja suudab tarnida vajalikud vahendid äärmiselt kiireloomulisest olukorrast tingitud tehniliste ja ajaliste piirangutega.

— Peale selle peaksid avaliku sektori hankijad kaaluma ka alternatiivseid lahendusi ja turu kaasamist.

⁽¹⁾ Käesolevad suunised tuginevad komisjoni 9. septembri 2015. aasta teatisele riigihanke-eeskirjade kohta seoses praeguse varjupaigakriisiga (COM(2015) 454 final). Suunised kajastavad komisjoni arusaama aluslepingutest, riigihankedirektiividest ja Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikast. Tuleb märkida, et ELi õiguse siduv tõlgendamine on igal juhul lõppkokkuvõttes Euroopa Liidu Kohtu ülesanne. Suunistega ei muudeta õigusraamistikku.

Käesolevates suunistes keskendutakse eelkõige äärmiselt kiireloomulises olukorras korraldatavatele hangetele, mis võimaldavad avaliku sektori hankijatel sooritada ostu mõne päevaga või vajaduse korral isegi tundidega. ELi direktiivid ei sisalda menetluslikke piiranguid just nimelt selliste olukordade jaoks nagu praegune COVID-19 kriis, mis kujutab endast äärmuslikku ja ettenägematut kiireloomulist olukorda.

Täpsemalt võimaldab väljakuulutamisetähtaegade läbimõeldamisega hankemenetlus avaliku sektori hankijatel hankida asju ja teenuseid lühima võimaliku aja jooksul. Selle menetluse kohaselt, nagu on sätestatud direktiivi 2014/24/EL⁽²⁾ (edaspidi „direktiiv“) artiklis 32, võivad avaliku sektori hankijad pidada läbimõeldamisi otse võimalike töövõtjatega ning puuduvad avaldamisnõuded, tähtajad, konsulteeritavate kandidaatide miinimumarv ja muud menetlusnõuded. Menetlusetappe ELi tasandil ei reguleerita. Praktikast tähendab see, et ametiasutused saavad tegutseda nii kiiresti, kui see on tehniliselt/füüsiliselt teostatav, ning menetlus võib *de facto* kujutada endast otselepingu sõlmimist, mille suhtes kehtivad üksnes tarne reaalse kättesaadavuse ja kiirusega seotud füüsilised või tehnilised piirangud.

Euroopa riigihangete raamistik annab avaliku sektori hankijatele kogu vajaliku paindlikkuse osta võimalikult kiiresti COVID-19 kriisiga otseselt seotud kaupu ja teenuseid. Hangete kiirendamiseks võivad avaliku sektori hankijad kaaluda ka järgmist:

- võimalike ELi-siseste või -väliste töövõtjatega ühenduse võtmine telefoni või e-posti teel või isiklikult;
- turgudel paremaid kontakte omavate agentide palkamine;
- esindajate saatmine otse riikidesse, kellel on vajalikud varud ja kes suudavad tagada nende viivitamatu tarne;
- ühenduse võtmine võimalike tarnijatega, et leppida kokku tootmise suurendamises, alustamises või uuendamises.

Kuid olukorras, kus nõudlus sarnaste kaupade, toodete ja teenuste järele on erakordselt kasvanud ning tarneahelas esineb tõsisid häireid, võib hankimine olla füüsiliselt või tehniliselt võimatu isegi kõige kiiremaid olemasolevaid menetlusi kasutades. Avaliku sektori hankijad võivad oma vajaduste rahuldamiseks olla sunnitud otsima alternatiivseid või ka uuenduslikke lahendusi, mis võivad turul juba kättesaadavad olla või mida oleks võimalik (väga) lühikese etteatamisega kasutusele võtta. Avaliku sektori hankijad peavad leidma lahendused ja suhtlema võimalike tarnijatega, et hinnata, kas kõnealused alternatiivid vastavad nende vajadustele⁽³⁾. Turuosalistega suhtlemine võib pakkuda häid võimalusi ka riigihangete strateegiliste aspektide arvesse võtmiseks, mille puhul kaasatakse hankemenetlusse keskkonna-, innovatsiooni- ja sotsiaalnõuded, sh hangitud teenuste kättesaadavus.

Avaliku sektori hankijatel on ELi raamistiku alusel täielikud volitused turu kaasamiseks ja kontaktide loomiseks. Pakkumise stimuleerimise eesmärgil turuga suhtlemiseks on mitmeid võimalusi. Keskmise tähtajaga vajaduste jaoks võib kiireloomuliste menetluste kohaldamine osutada usaldusväärsemaks vahendiks, mille abil saavutada parem hinna ja kvaliteedi suhe ning parem juurdepääs olemasolevatele varudele. Peale selle:

- Avaliku sektori hankijad võivad kasutada uuenduslikke digivahendeid,⁽⁴⁾ et äratada laiemat huvi ettevõtjate seas, kes suudavad pakkuda alternatiivseid lahendusi. Näiteks võiksid nad käivitada häkatone uute kontseptsioonide jaoks, mis võimaldavad kaitsemaski pärast puhastamist uuesti kasutada, või ideede jaoks, kuidas meditsiini-töötajaid tulemuslikult kaitsta ja viirust keskkonnas avastada jne.
- Avaliku sektori hankijad võivad teha ka tihedamat koostööd innovatsiooni ökosüsteemide või ettevõtjate võrgustikega, kes võivad pakkuda lahendusi.

⁽²⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.3.2014, lk 65).

⁽³⁾ Innovaatiliste toodete ja teenuste ostmise suunistes ja head tavad: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/innovation-procurement_et

⁽⁴⁾ Digihanked soodustavad uuenduslikke lähenemisviise: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital_et

Avaliku sektori hankijad võivad toetuda ELi riigihangete raamistikule, mis pakub võimalusi ja vahendeid selliste tõsiste eriolukordadega toimetulekuks nagu COVID-19 pandeemia.

Nii on avaliku sektori hankijatel võimalus ja motivatsioon järgida mitmeastmelist strateegiat. Esiteks peaksid nad oma kiireloomuliste ja prognoositavate lühiajaliste vajaduste katmiseks täielikult ära kasutama raamistiku paindlikkust. Lisaks julgustatakse neid korraldama ühishankeid ja kasutama ära komisjoni ühiseid hankealgatusi. Lühendatud tähtaegadega menetlused vastavad keskmise tähtajaga vajadustele, olles põhimõtteliselt usaldusväärsemad vahendid parema hinna ja kvaliteedi suhe saavutamisel ning selleks, et tagada ettevõtjatele laiem juurdepääs ärivõimalustele ja kättesaadavate varude laiemale valikule.

Komisjon kaasab kõik oma vahendid, et anda liikmesriikidele ja avaliku sektori hankijatele täiendavat nõu ja abi ⁽⁵⁾.

2. ELi riigihangete raamistikus valitavad menetlused ja tähtajad, eelkõige kiireloomulistes ja äärmiselt kiireloomulistes olukordades

Euroopa Liidu ees seisavad praegu arvukad probleemid, mis on tingitud ootamatust ja laialdasest COVID-19ga seotud tervishoiukriisist. Käesolevates suunistes esitatakse ülevaade sellest, kuidas avaliku sektori hankijad ⁽⁶⁾ saavad omandada kiiresti esmatarbekaupu ja -teenuseid ning vajaduse korral täiendavat taristut.

Euroopa riigihanke-eeskirjadega on tagatud kõik nende vajaduste rahuldamiseks vajalikud vahendid kooskõlas direktiivi sätetega.

2.1. Üldised valitavad menetlused

Direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate lepingute puhul võib avaliku sektori hankija sõlmida lepingu kas pärast avatud või piiratud hankemenetlust (direktiivi artikli 26 lõige 2) ⁽⁷⁾.

Direktiivi kohase avatud menetluse puhul kohaldatakse 35päevast pakkumuste esitamise tähtaega ⁽⁸⁾.

Piiratud menetluse puhul on direktiiviga ette nähtud 30päevane tähtaeg osalemistaotluste esitamiseks, millele järgneb täiendav 30päevane tähtaeg pakkumuste esitamiseks ⁽⁹⁾. Kui riiklike õigusaktidega on viimati nimetatud tähtaja võimalus ette nähtud, võidakse selles kokku leppida keskvalitsusest madalama tasandi avaliku sektori hankijate, nagu piirkondlike või kohalike omavalitsuste, ja osalejate vahel. Kui kokkuleppele ei jõuta, võib kohaldada vähemalt kümnepäevast tähtaega ⁽¹⁰⁾.

Lisaks sellele võidakse nii avatud kui ka piiratud menetluse puhul neid tähtaegu lühendada:

- 1) kas juhul, kui eelteade, mida ei kasutata riigihanke väljakuulutamiseks, aga mis sisaldab kogu teavet, mis on V lisa B osa I jao kohaselt nõutav hanketeate puhul, saadetakse avaldamiseks 35 päeva kuni 12 kuud enne hanketeate saatmise kuupäeva;
- 2) või juhul, kui asjaolude kiireloomulisus, mida avaliku sektori hankijad nõuetekohaselt põhjendavad, muudab tähtaja kasutamise võimatuks (vt alapunkt 2 allpool).

2.2. Lühemad tähtajad kiireloomulistes olukordades

Kui olukorra kiireloomulisus seda nõuab, on direktiiviga ette nähtud tähtaegade märkimisväärne lühendamine: avatud menetluse puhul võib nõuetekohaselt põhjendatud kiireloomulistes olukordades vähendada pakkumuste esitamise tähtaega 15 päevani ⁽¹¹⁾; piiratud menetluse puhul võib osalemistaotluste esitamise tähtaega vähendada 15 päevani ⁽¹²⁾ ja pakkumuste esitamise tähtaega 10 päevani ⁽¹³⁾. See võimaldab kiiret lepingu sõlmimist.

⁽⁵⁾ ELis on üle 250 000 hankija, seega suhtleb komisjon juba liikmesriikide määratud riiklike kontaktpunktidega spetsiaalse Wiki-veebivahendi kaudu.

⁽⁶⁾ Riik, piirkondlikud või kohalikud omavalitsused, avalik-õiguslikud isikud ning ühest või mitmest kõnealusest organist või avalik-õiguslikust isikust koosnevad ühendused.

⁽⁷⁾ Tõenäoliselt ei oleks selles kontekstis huvi väljakuulutamise ja läbirääkimistega hankemenetluse või konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse vastu, sest käesolevas suunistes kirjeldatud asjaoludel ei oleks tingimused nende kasutamiseks täidetud.

⁽⁸⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikkel 27.

⁽⁹⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikkel 28.

⁽¹⁰⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikli 28 lõige 4.

⁽¹¹⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikli 27 lõige 3.

⁽¹²⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikli 27 lõige 3.

⁽¹³⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikli 28 lõige 6.

Kiirendatud avatud või piiratud menetluse puhul järgitakse võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtteid ning tagatakse konkurents isegi kiireloomulistes olukordades. Kui kiireloomulise olukorra tõttu ei ole tavaolukorras kasutatavad tähtajad võimalikud, siis võivad avaliku sektori hankijad lühendada avatud või piiratud hankemenetluste tähtaegu kooskõlas direktiiviga.

Menetlus	Tavapärased miinimumtähtajad	Lühendatud miinimumtähtajad
Avatud hankemenetlus	35 päeva ⁽¹⁴⁾	15 päeva
Piiratud hankemenetlus (esimene samm: osalemistaotus)	30 päeva ⁽¹⁵⁾	15 päeva ⁽¹⁶⁾
Piiratud hankemenetlus (teine samm: pakumuse esitamine)	30 päeva ⁽¹⁷⁾	10 päeva ⁽¹⁸⁾

2.3. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus äärmiselt kiireloomulistes olukordades

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse puhul on liidu õiguses sätestatud täiendav vahend, mis võimaldab kiiremini lepinguid sõlmida, et rahuldada COVID-19 pandeemiaga seotud vajadused.

Avaliku sektori hankijad võivad sõlmida riigihankelepinguid väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse teel „kui see on tingimata vajalik, sest avaliku sektori hankijale ettenägematutest asjaoludest tingitud kiireloomulisuse tõttu ei ole avatud või piiratud menetluste või konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluste tähtaegade täitmine võimalik. Kiireloomulisuse põhjendamiseks esitatavad asjaolud ei tohi mingil juhul johtuda avaliku sektori hankijast.“ (direktiivi artikli 32 lõike 2 punkt c).

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 Ingegneri). Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus võimaldab avaliku sektori hankijatel pidada otse läbirääkimisi potentsiaalsete töövõtjatega. Otsene lepingu sõlmimine eelnevalt valitud ettevõtjaga jääb erandiks, mida kasutatakse ainult juhul, kui äärmiselt kiireloomulisest olukorrast tulenevate tehniliste ja ajaliste piirangute tõttu suudab lepingut täita ainult üks ettevõtja.

Iga avaliku sektori hankija peab hindama, kas tingimused selliseks väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluseks on täidetud. Hankija peab sellist menetluse valikut üksikaruandes põhjendama ⁽¹⁹⁾. Iga juhtumi individuaalsel hindamisel peavad olema täidetud järgmised kumulatiivsed kriteeriumid.

2.3.1. „Ootamatud sündmused, mida asjaomased avaliku sektori hankijad ei saanud ette näha“

Ravi vajavate COVID-19 patsientide arv suureneb iga päevaga ja enamikes liikmesriikides suureneb see enne tippasemele jõudmist eeldatavasti veelgi.

Neid sündmusi ja eelkõige nende konkreetset arengut võib pidada ettenägematuks kõigi avaliku sektori hankijate jaoks. Haiglate ja muude tervishoiuasutuste konkreetseid vajadusi anda ravi ning pakkuda isikukaitsevahendeid, ventilaatoreid, täiendavaid voodikohti ning täiendavat intensiivravi- ja haiglataristust, sh kõiki tehnilisi seadmeid, võib kindlasti pidada ettenägematuks ja plaaniväliseks ning järelikult on see avaliku sektori hankijate jaoks ootamatu sündmus, mida nad ei saanud ette näha.

2.3.2. Äärmiselt kiireloomulise olukorra tõttu ei ole võimalik üldistest tähtaegadest kinni pidada

Haiglate ja tervishoiuasutuste pakilised vajadused (varustus, teenused ja riiklikud ehitustööd) tuleb kahtlemata võimalikult kiiresti rahuldada.

⁽¹⁴⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikkel 27.

⁽¹⁵⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikkel 28.

⁽¹⁶⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikli 28 lõige 6.

⁽¹⁷⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikkel 28.

⁽¹⁸⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikli 28 lõige 6.

⁽¹⁹⁾ Direktiivi 2014/24/EL artikli 84 lõike 1 punkt f.

Tuleb juhtumipõhiselt hinnata, kas selle tõttu on võimatu järgida isegi kiirendatud avatud või piiratud hankemenetluse väga lühikesi tähtaegu (vastavalt 15 ja 10 päeva pakkumuste esitamiseks), kuid see on enamikel juhtudel tõenäoline, eriti nakkuskõvera tõusu tõttu tekkivate märksa suuremate lühiajaliste vajaduste puhul.

Nagu on selgitatud Euroopa Kohtu praktikas, ⁽²⁰⁾ tuleb äärmiselt kiireloomulises olukorras 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 (avatud või piiratud) menetluse kasutamisel.

2.3.3. Põhjuslik seos ettenägematute sündmuste ja äärmise kiireloomulisuse vahel

Haiglate ja tervishoiuasutuste pakiliste vajaduste väga lühikese aja jooksul rahuldamise puhul ei saa põhjendatult kahtluse alla seada põhjuslikku seost COVID-19 pandeemiaga.

2.3.4. Kasutamine ainult lünga katmiseks, kuni leitakse püsivam lahendus

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

⁽²⁰⁾ Vt Euroopa Kohtu 20. juuni 2013. aasta otsust kohtuasjas C-352/12, punktid 50–52.