



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

17. juuni 2021 *

Eelotsusetaotlus – Riigihange – Raamleping – Direktiiv 2014/24/EL – Artikli 5 lõige 5 – Artikli 18 lõige 1 – Artiklid 33 ja 49 – V lisa C osa punktid 7, 8 ja 10 – Rakendusmäärus (EL) 2015/1986 – II lisa lahtrid II.1.5 ja II.2.6 – Riigihankemenetlused – Kohustus märkida hanketeates või hanke alusdokumentides esiteks raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus või eeldatav maksumus ja teiseks nende maksimaalne kogus või maksimaalne maksumus – Läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõte – Direktiiv 89/665/EMÜ – Artikli 2d lõige 1 – Riigihanke vaidlustusmenetlused – Lepingu tühisus – Välistamine

Kohtuasjas C-23/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Klagenævnet for Udbud (riigihangete vaidlustuskomisjon, Taani) 16. jaanuari 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 17. jaanuaril 2020, menetluses

Simonsen & Weel A/S

versus

Region Nordjylland ja Region Syddanmark,

menetluses osales:

Nutricia A/S,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

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

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Simonsen & Weel A/S, esindaja: *advokat* S. Troels Poulsen,
- Region Nordjylland ja Region Syddanmark, esindajad: *advokater* T. Braad ja H. Padkjær Sørensen,

* Kohtumenetluse keel: taani.

- Taani valitsus, esindajad: J. Nymann-Lindgren, M. Jespersen ja M. Wolff,
- Belgia valitsus, esindajad: L. Van den Broeck ja J.-C. Halleux,
- Saksamaa valitsus, esindajad: J. Möller, R. Kanitz ja S. Eisenberg,
- Eesti valitsus, esindaja: N. Grünberg,
- Prantsuse valitsus, esindajad: C. Mosser ja E. de Moustier,
- Austria valitsus, esindajad: A. Posch ja J. Schmoll,
- Euroopa Komisjon, esindajad: P. Ondrůšek, H. Støvlbæk ja L. Haasbeek,

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

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab 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) artikli 18 lõiget 1, artikleid 33 ja 49 ning V lisa C osa punkti 7 ja punkti 10 alapunkti a ning nõukogu 25. veebruari 1992. aasta direktiivi 92/13/EMÜ veevarustus-, energeetika-, transpordi- ja telekommunikatsioonisektoris tegutsevate üksuste hankemenetlusi käsitlevate ühenduse eeskirjade kohaldamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT 1992, L 76, lk 14; ELT eriväljaanne 06/01, lk 315), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiviga 2014/23/EÜ (ELT 2014, L 94, lk 1) (edaspidi „direktiiv 92/13“), artikli 2d lõike 1 punkti a.
- 2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Simonsen & Weel A/Si ja teiselt poolt Region Nordjyllandi (Põhja-Jüütimaa piirkond, Taani) ja Region Syddanmarki (Lõuna-Taani piirkond) (edaspidi koos „piirkonnad“) vahelises kohtuvaidluses viimati nimetatute otsuse üle sõlmida raamleping Nutricia A/Siga.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2014/24

- 3 Direktiivi 2014/24 põhjendustes 59–62 on märgitud:

„(59) Euroopa riigihanketurgudel on avaliku sektori hankijad hakanud järjest rohkem nõudlust koondama, et saavutada mastaabisäästu, sealhulgas vähendada hindu ja tehingukulusid, ning tõhustada ja muuta professionaalsemaks riigihangete korraldust. Seda saab saavutada kas osalevate avaliku sektori hankijate arvu või lepingute mahu ja maksumuse koondamisega pikema aja jooksul. Ostude koondamist ja keskseks muutmist tuleb siiski hoolikalt jälgida, et

vältida ostujõu ülemäärast koondumist ja konkurentsivastast koostööd ning säilitada läbipaistvus ja konkurents, samuti väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate turulepääsu võimalused.

- (60) Laialdast kasutust on leidnud raamlepingud, mida peetakse kogu Euroopas tõhusaks hankemeetodiks. Seetõttu tuleks need jätta suurel määral samaks. Teatavaid aspekte on vaja siiski selgitada, eelkõige seda, et raamlepingut ei peaks kasutama avaliku sektori hankija, kes ei ole raamlepingus kindlaks tehtud. Selleks tuleks selgelt märkida avaliku sektori hankijad, kes on konkreetse raamlepingu osalised algusest peale, kas nimepidi või muul viisil, näiteks osutades teatavale avaliku sektori hankijate kategooriale selgelt piiritletud geograafilisel alal, et asjaomased avaliku sektori hankijad saaks hõlpsalt ja ühemõtteliselt kindlaks teha. Samuti ei peaks raamleping olema pärast selle sõlmimist avatud uutele ettevõtjatele. [...]

- (61) [...]

Avaliku sektori hankijatele tuleks võimaldada täiendavat paindlikkust selliste raamlepingute alusel riigihangete läbiviimisel, mis on sõlmitud rohkem kui ühe ettevõtjaga ja milles kehtestatakse kõik tingimused.

[...]. Avaliku sektori hankijad peaksid raamlepinguid kasutama nõuetekohasel viisil, mis ei tõkesta, piira ega moonuta konkurentsi. Avaliku sektori hankijad ei peaks olema käesoleva direktiivi kohaselt kohustatud kõnealuse raamlepingu alusel hankima raamlepinguga hõlmatud ehitustöid, asju või teenuseid.

- (62) Samuti tuleks selgitada, et samal ajal kui raamlepingul põhinevad hanklepingud tuleb sõlmida enne raamlepingu kehtivuse lõppemist, ei pea raamlepingul põhinevate üksikute hanklepingute kestus langema kokku selle raamlepingu kestusega, vaid võib olla vastavalt vajadusele kas sellest lühem või pikem. [...]

Samuti tuleks selgitada, et võib olla erandjuhtumeid, kus ka raamlepingute endi kestus peaks olema lubatud olla pikem kui neli aastat. Sellised juhtumid, mis peaksid olema nõuetekohaselt põhjendatud, eelkõige raamlepingu esemega, võivad tekkida näiteks siis, kui ettevõtjatel on vaja seadmeid, mille amortisatsiooniaeg on pikem kui neli aastat ning mis peavad kogu raamlepingu kestuse ajal olema igal ajal kättesaadavad.“

- 4 Direktiivi artikli 5 „Riigihanke eeldatava maksumuse arvutamise meetodid“ lõikes 5 on sätestatud:

„Raamlepingute ja dünaamiliste hankesüsteemide puhul on arvessevõetav maksumus kõigi raamlepingu või dünaamilise hankesüsteemi kehtivusaja jooksul kavandatavate lepingute maksimaalne eeldatav maksumus käibemaksuta.“

- 5 Selle direktiivi artikli 18 „Riigihanke üldpõhimõtted“ lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:

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

- 6 Direktiivi 2014/24 artiklis 33 „Raamlepingud“ on sätestatud:

„1. Avaliku sektori hankijad võivad sõlmida raamlepinguid, tingimusel et kohaldatakse käesolevas direktiivis sätestatud menetlusi.

Raamleping on ühe või mitme avaliku sektori hankija ning ühe või mitme ettevõtja vaheline leping, mille eesmärk on kehtestada teatava aja jooksul sõlmitavaid lepinguid reguleerivad tingimused, eelkõige hinna ja vajaduse korral kavandatava koguse osas.

Raamlepingu kehtivusaeg ei ületa nelja aastat, välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud erandjuhtudel, mis on eelkõige seotud raamlepingu esemega.

2. Raamlepingul põhinevad hankelepingud sõlmitakse käesolevas lõikes ning lõigetes 3 ja 4 sätestatud menetluste kohaselt.

[...]

Raamlepingul põhinevate lepingute puhul ei tohi ühelgi juhul asjaomases raamlepingus sätestatud tingimusi oluliselt muuta, eriti lõikes 3 osutatud juhul.

3. Raamlepingu sõlmimise korral ühe ettevõtjaga võetakse sellel raamlepingul põhinevate hankelepingute sõlmimise aluseks raamlepingus sätestatud tingimused.

[...]“.

7 Direktiivi artiklis 49 „Hanketeated“ on sätestatud:

„Hanketeadet kasutatakse riigihanke väljakuulutamiseks kõigi menetluste korral, ilma et see piiraks artikli 26 lõike 5 teise lõigu ja artikli 32 kohaldamist. Kõnealused hanketeated sisaldavad V lisa C osas esitatud teavet ja need avaldatakse kooskõlas artikliga 51.“

8 Direktiivi artikli 53 „Hankedokumentide elektrooniline kättesaadavus“ lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud:

„Avaliku sektori hankija võimaldab elektrooniliste vahendite abil hankedokumentidele piiramatut ja täielikku tasuta juurdepääsu alates teate avaldamise kuupäevast kooskõlas artikliga 51 või alates kuupäevast, mil saadeti huvi kinnitamise ettepanek. Teate või huvi kinnitamise ettepaneku tekstis märgitakse internetiaadress, kus kõnealused hankedokumendid on kättesaadavad.“

9 Direktiivi 2014/24 artiklis 72 „Lepingute muudatused nende kehtivusajal“ on sätestatud:

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

[...]

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

Avaliku sektori hankijad, kes on lepingut muutnud käesoleva lõike punktides b ja c sätestatud juhtudel, avaldavad *Euroopa Liidu Teatajas* sellekohase teate. Kõnealused teated sisaldavad V lisa G osas esitatud teavet ja need avaldatakse kooskõlas artikliga 51.

[...]

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;
- c) muudatusega laiendatakse lepingu või raamlepingu reguleerimisala märkimisväärselt;
- d) kui uus töövõtja asendab seda töövõtjat, kellega avaliku sektori hankija algselt lepingu sõlmis, muudel kui lõike 1 punktis d ette nähtud põhjustel.

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.“

10 Selle direktiivi artiklis 91 on sätestatud:

[Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT 2004, L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132)] tunnistatakse kehtetuks alates 18. aprillist 2016.

Viiteid kehtetuks tunnistatud direktiivile tõlgendatakse viidetena käesolevale direktiivile ja loetakse vastavalt XV lisa vastavustabelile.“

11 Nimetatud direktiivi V lisas on loetletud „E[eltes sisalduv teave]“. Selle lisa B osas on esitatud „[t]eave, mis peab sisalduma eltes (millele on osutatud artiklis 48)“. Selle osa II jaotises on nimetatud „[l]isateave, mis esitatakse juhul, kui teadet kasutatakse riigihanke väljakuulutamiseks (artikli 48 lõige 2)“.

12 Selle teabe hulka kuulub teave, millele on osutatud kõnealuse II jaotise punktis 7, mis on sõnastatud järgmiselt:

„Lepingu(te) eeldatav kogumaksumus, niivõrd kui see on juba teada; kui leping on osadeks jaotatud, esitatakse vastav teave iga osa kohta.“

13 Nimetatud V lisa C osas „Hanketeates avaldatav teave (millele on osutatud artiklis 49)“, on nimetatud:

„[...]

2. Meili- või internetiaadress, mille kaudu on piiranguteta ja otsene tasuta juurdepääs hankedokumentidele.

[...]

[...]

5. CPV koodid; kui leping on osadeks jaotatud, esitatakse vastav teave iga osa kohta.

[...]

7. Hanke lühikirjeldus: ehitustööde olemus ja ulatus, asjade olemus, kogus ja maksumus, teenuste olemus ja ulatus. Kui riigihange on osadeks jaotatud, esitatakse vastav teave iga osa kohta. Vajaduse korral kirjeldatakse valikuvõimalusi.

8. Lepingu(te) eeldatav suurusjärk; kui leping on osadeks jaotatud, esitatakse vastav teave iga osa kohta.

[...]

10. Asjade tarnimise, ehitustööde tegemise või teenuste osutamise ajakava ja lepingu kehtivusaeg, niivõrd kui see on juba teada.

a) Raamlepingu puhul raamlepingu kavandatav kehtivusaeg ja kui see on pikem kui neli aastat, vastavad põhjused; sõlmitavate lepingute maksumus või suurusjärk, sagedus, arv ja vajaduse korral osalevate ettevõtjate kavandatav maksimumarv, niivõrd kui need on juba teada.

[...]

[...]“.

Rakendusmäärus (EL) 2015/1986

14 Komisjoni 11. novembri 2015. aasta rakendusmääruse (EL) 2015/1986, millega kehtestatakse riigihankega seotud teadete tüüpvormid ja tunnistatakse kehtetuks rakendusmäärus (EL) nr 842/2011 (ELT 2015, L 296, lk 1; parandus ELT 2017, L 172, lk 36), II lisas on tüüpvorm, milles on esitatud erinevad lahtrid, mida avaliku sektori hankija või võrgustiku sektori hankija võib või peab vastavalt asjaoludele täitma.

15 Selle vormi II osas „Ese“ eristatakse „[h]anke kogust või ulatust“ ja selle „[k]irjeldust“.

16 Hanke kogust või ulatust puudutavate lahtrite hulgas on lahter II.1.5 „Eeldatav kogumaksumus või suurusjärk“. Selles lahtris on viidatud kõnealuse vormi joonealusele märkusele nr 2, milles on esitatud üksnes määrsõnaline tarind „kui on asjakohane“. Nimetatud lahtris peab avaliku sektori hankija või võrgustiku sektori hankija näitama ära hankelepingu maksumuse ilma käibemaksuta ja kasutatava vääringu ning selles on täpsustatud, et „raamlepingute või dunaamiliste hankesüsteemide korral – [tuleb esitada] lepingute eeldatav kogumaksumus või suurusjärk kogu raamlepingu või dunaamilise hankesüsteemi kestuse jooksul“.

17 Hanke kirjeldust puudutavate lahtrite hulgas on lahter II.2.1, mille eesmärk on ära näidata hanke „[n]imetus“. Ka selles lahtris oleva alajaotisele „Osa nr“ on lisatud joonealune märkus nr 2: „kui on asjakohane“.

18 Lahtris II.2.6 „Eeldatav maksumus või suurusjärk“ on ette nähtud, et avaliku sektori hankija või võrgustiku sektori hankija peab näitama ära hankelepingu maksumuse ilma käibemaksuta ja kasutatava vääringu, ning selles on täpsustatud, et „raamlepingute või dunaamiliste ostusüsteemide korral – [tuleb esitada] eeldatav maksimaalne väärtus selle osa kogu kestuse ajaks“.

Direktiiv 89/665/EMÜ

- 19 Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiiv 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT 1989, L 395, lk 33; ELT eriväljaanne 06/01, lk 246), mida on muudetud direktiiviga 2014/23 (edaspidi „direktiiv 89/665“), on põhikohtuasja asjaoludele kohaldatav, sest viimati nimetatud direktiivi ülevõtmise kuupäev möödus 18. aprillil 2016.
- 20 Direktiivi 89/665 esialgset redaktsiooni oli varem muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2007. aasta direktiiviga 2007/66/EÜ (ELT 2007, L 335, lk 31). Direktiivi 2007/66 põhjendustes 13, 14 ja 17 on märgitud:

„(13) Et võidelda ebaseaduslike otselepingute sõlmimise vastu, mida Euroopa Kohus on nimetanud riigihankeid käsitlevate [liidu] õigusaktide kõige tõsisemaks rikkumiseks telliva asutuse või ostja poolt, tuleks ette näha tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused. Seetõttu tuleks ebaseadusliku otselepinguna sõlmitud leping tunnistada põhimõtteliselt tühiseks. Tühisus ei peaks olema automaatne, vaid selle peaks kindlaks tegema sõltumatu läbivaatamisasutus või see peaks tulenema sõltumatu läbivaatamisasutuse otsusest.

(14) Tühiseks tunnistamine on kõige tõhusam viis konkurentsi taastamiseks ja uute äri võimaluste loomiseks neile ettevõtjatele, kellelt on ebaseaduslikult võetud võimalus konkureerida. Otselepingud käesoleva direktiivi tähenduses peaksid hõlmama kõiki lepinguid, mis on sõlmitud ilma eelneva lepinguteate avaldamiseta *Euroopa Liidu Teatajas* direktiivi 2004/18/EÜ tähenduses. See vastab menetlusele ilma eelneva konkursiteate avaldamiseta [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/17/EÜ, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (ELT 2004, L 134, lk 1; ELT eriväljaanne 06/01, lk 19),] tähenduses.

[...]

(17) Läbivaatamismenetlus peaks olema kättesaadav vähemalt kõigile neile isikutele, kellel on või oli huvi konkreetse lepingu sõlmimiseks ja keda väidetav rikkumine kahjustas või võib kahjustada.“

- 21 Direktiivi 89/665 artikli 1 „Läbivaatamise korra reguleerimisala ja kättesaadavus“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse [direktiivis 2014/24] osutatud lepingute suhtes, välja arvatud juhul, kui sellistele lepingutele kehtib erand vastavalt kõnealuse direktiivi artiklitele 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17 ja 37.

[...]

Lepingud käesoleva direktiivi mõistes hõlmavad riigihankelepinguid, raamlepinguid, ehitustööde ja teenuste kontsessioone ja dunaamilisi hankesüsteeme.

Liikmesriigid võtavad seoses direktiivi [2014/24] või direktiivi [2014/23] kohaldamisalasse jäävate lepingutega vajalikud meetmed tagamaks, et avaliku sektori hankijate tehtud otsuseid saaks läbi vaadata tõhusalt ja eelkõige võimalikult kiiresti kooskõlas selle direktiivi artiklitega 2–2f, kui põhjenduseks on kõnealuste otsuste vastuolu riigihankeid reguleeriva liidu õigusega või seda õigust üle võtvate siseriiklike eeskirjadega.“

- 22 Direktiivi 89/665 artikli 2d „Tühisus“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et tellijast sõltumatu läbivaatamisasutus tunnistab lepingu tühiseks või lepingu tühisus tuleneb sellise läbivaatamisasutuse otsusest järgmistel juhtudel:

- a) kui tellija on sõlminud lepingu ilma hanketeate eelneva avaldamiseta *Euroopa Liidu Teatajas* ja lepinguteate avaldamata jätmine ei olnud direktiivi 2014/24/EL või direktiivi 2014/23/EL kohaselt lubatud;

[...]“.

Direktiiv 92/13

- 23 Direktiivi 92/13 artikli 1 „Läbivaatamise korra reguleerimisala ja kättesaadavus“ lõike 1 esimeses ja teises lõigus on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu [26. veebruari 2014. aasta] direktiivis 2014/25/EL[, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT 2014, L 94, lk 243; parandus ELT 2017, L 256, lk 12),] osutatud lepingute suhtes, välja arvatud juhul, kui selliste lepingute kohta kehtib erand vastavalt kõnealuse direktiivi artiklitele 18–24, 27–30, artiklile 34 või 55.

Lepingud käesoleva direktiivi mõistes hõlmavad riigihankelepinguid, raamlepinguid, ehitustööde ja teenuste kontsessioone ja dunaamilisi ostusüsteeme.“

- 24 Direktiivi 92/13 artikli 2d lõike 1 punkti a sõnastus on analoogne direktiivi 89/665 artikli 2d lõike 1 punkti a sõnastusega.

Taani õigus

Riigihangete seadus

- 25 Taani 15. detsembri 2015. aasta riigihangete seaduse nr 1564 (Udbudsloven, lov nr 1564) põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „riigihangete seadus“), millega võeti Taani õigusesse üle direktiiv 2014/24, I jaotises „Üldsätted“ on artiklid 1–38.

- 26 Nimetatud seaduse artikli 2 „Üldpõhimõtted“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Hankija peab II–IV jaos loetletud riigihankelepingute puhul järgima võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja proportsionaalsuse põhimõtet.“

- 27 Sama seaduse artikkel 24 sisaldab muu hulgas järgmisi mõisteid:

„[...]“

- 24) „riigihankelepingud“: ühe või mitme ettevõtja ning ühe või mitme avaliku sektori hankija vahel kirjalikult sõlmitud rahaliste huvidega seotud lepingud, mille esemeks on ehitustööd, asjade ostmine või teenuste osutamine;

[...]

30) „raamleping“: ühe või mitme avaliku sektori hankija ning ühe või mitme ettevõtja vahel sõlmitud leping, milles määratakse kindlaksmääratud aja jooksul sõlmitavaid hankelepinguid reguleerivad tingimused, eelkõige eeldatav maksumus ja kogus.“

28 Riigihangete seaduse II jaotises „Riigihanked, mille maksumus ületab piirmäära“ on artiklid 39–185.

29 Selle seaduse artiklis 56 on ette nähtud:

„Avatud hankemenetluses võib iga ettevõtja esitada hanketeate peale pakkumuse. Hanketeated sisaldavad direktiivi [2014/24] V lisa C osas nimetatud teavet. Hankija kasutab käesoleva seaduse artikli 128 lõikes 3 nimetatud tüüpvormi.“

30 Sama seaduse artiklis 128 on ette nähtud:

„1. Hankija kasutab hanketeadet riigihanke väljakuulutamiseks kõigi menetluste korral, välja arvatud väljakuulutamisetähtaegade läbiviimise menetlus [...].

2. Hanketeated sisaldavad direktiivi [2014/24] V lisa C osas nimetatud teavet.

3. Hanketeade koostatakse Euroopa Komisjoni koostatud tüüpvormi põhjal, edastatakse elektrooniliselt Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele ning avaldatakse direktiivi [2014/24] VIII lisa kohaselt [...].

[...]“.

Riigihangete vaidlustuskomisjoni seadus

31 Taani 2. juuni 2016. aasta riigihangete vaidlustuskomisjoni seaduse nr 593 (Lov om Klagenævnet for udbud, lovbekendtgørelse nr. 593) (edaspidi „riigihangete vaidlustuskomisjoni seadus“), millega rakendatakse direktiivi 92/13, artikli 17 lõike 1 punktis 1 on sätestatud:

„Riigihangete seaduse II või III jaotise või direktiivi [2014/25] kohaldamisalasse kuuluv leping tunnistatakse tühisteks, kui:

1) hankija on riigihangete seadust või liidu riigihankealaseid õigusnorme rikkudes sõlminud hankelepingu enne *Euroopa Liidu Teataja*s hanketeadet avaldamata, kui artiklist 4 ei ole tulene teisiti,

[...]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

32 Piirkonnad algatasid 30. aprillil 2019 avaldatud hanketeatega direktiivi 2014/24 kohase avatud hankemenetluse, et sõlmida Põhja-Jüütima piirkonna ja üheainsa ettevõtja vahel nelja-aastane raamleping selliste seadmete ostmiseks, millega saab patsiente kodus ja tervishoiuasutustes sondiga toita.

33 Hanketeates oli täpsustatud, et Lõuna-Taani piirkond osaleb hankes üksnes „võimaluse korral“ ja et taotlejad peavad esitama pakkumuse „kõigis hanke alusdokumentides nimetatud punktides“.

- 34 Lisaks olgu märgitud, et see hanketeade ei sisaldanud teavet ei Põhja-Jüütimaa piirkonna raamlepingu või Lõuna-Taani piirkonna valikuvõimaluse eeldatava maksumuse kohta ega ka raamlepingute maksimaalse maksumuse või raamlepingute alusel osta kavatsetavate asjade eeldatava või maksimaalse koguse kohta.
- 35 Nimelt, nagu nähtub hanketeate 3. lisast „väljendavad esitatud hinnangud ja eeldatavad tarbimismahud üksnes hankija prognoose hanke esemeks olevate asjade kasutamise kohta. Hankija ei võta seega raamlepinguga kohustust osta konkreetset kogust asju või osta neid teatud summa piires. Teisisõnu võib tegelik tarbimine olla hinnangulisest suurem või väiksem“. Kõnealust raamlepingut ei saa samuti pidada ainuõiguslikuks, kuna hankija võis sarnaseid tooteid osta ka teistelt pakkujalt riigihankealaseid õigusnorme järgides.
- 36 Piirkonnad leidsid 9. augusti 2019. aasta otsuses, et Nutricia pakkumus oli kõige soodsam ja et see äriühing oli hankemenetluse võitnud. Simonsen & Weel esitas 19. augustil 2019 kaebuse Klagenævnet for Udbudile (riigihangete vaidlustuskomisjon, Taani), paludes see otsus tühistada.
- 37 Kuna nimetatud kohus ei andnud kaebusele peatavat toimet, sõlmis Põhja-Jüütimaa piirkond eduka pakkujaga raamlepingu. Lõuna-Taani piirkond omalt poolt tema käsutuses olevat valikuvõimalust ei kasutanud.
- 38 Simonsen & Weel väidab oma kaebuse põhjendamiseks esiteks, et kuna piirkonnad ei märkinud hanketeates põhikohtuasjas käsitletava raamlepingu alusel pakutavate toodete eeldatavat kogust või eeldatavat maksumust, siis rikkusid maakonnad eelkõige direktiivi 2014/24 artiklit 49, selle direktiivi artikli 18 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet ja läbipaistvuse põhimõtet ning direktiivi V lisa C osa punkti 7.
- 39 Teiseks väidab ta, et piirkonnad oleksid pidanud näitama raamlepingu täitmisel ostetavate toodete maksimumkoguse või lepingu maksimaalse kogumaksumuse, sest vastasel juhul võiksid nad kogu raamlepingu kestuse jooksul hanke kunstlikult osadeks jagada, mis oleks vastuolus kohtupraktikaga, mis tuleneb 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsusest Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust ja Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034).
- 40 Koguse või eeldatava maksumuse märkimata jätmise kohta väidavad piirkonnad eelkõige vastu, et raamlepingute puhul ei kehti kohustus esitada hanketeates konkreetset kogust või maksumust. Nende väitel nähtub direktiivi 2014/24 artikli 33 lõike 1 sõnastusest endast, et kavandatavad kogused võivad olla märgitud „vajaduse korral“, mis tähendab, et selline märgeline on hankija jaoks vabatahtlik.
- 41 Raamlepingu täitmisel ostetavate toodete maksimumkoguse või lepingu maksimaalse kogumaksumuse märkimata jätmise kohta väidavad piirkonnad, et 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsuse Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust ja Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034) lahendus piirdub juhtumitega, kus hankija tegutseb teiste hankijate huvides, kes ei ole otseselt selle raamlepingu pooled, millega käesoleval juhul tegemist ei ole. Lisaks tuleneb sellest kohtuotsusest, et läbipaistvuse põhimõtet ja võrdse kohtlemise põhimõtet on järgitud, kui teenuste kogumaht on märgitud raamlepingus endas või mõnes muus hankedokumendis.
- 42 Lisaks on raamlepingu sõlmimiseks korraldatud hangete puhul määrav see, kas seda tehakse ka teiste hankijate huvides, mis nähtub ka direktiivi 2014/24 põhjendustest 59–62. Euroopa Kohtu 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsuse Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust ja Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034) punktis 61 nimetatud nõuet märkida maksimaalne kogus või maksumus, ei saa laiendada juhtumitele, mis ei ole sarnased selles kohtuasjas käsitletava juhtumiga. Käesoleval juhul aga väidavad piirkonnad, et nad korraldasid hankemenetluse sellise raamlepingu sõlmimiseks, mis ei ole ainuõiguslik ega vastastikune, ning et nad ei teadnud hanketeate avaldamise ajal konkreetsete ostuvajaduste ulatust või „individuaalsete lepingute“ hinnataset. Seetõttu ei olnud neil võimalik piisavalt täpselt hinnata raamlepingu maksumust.

- 43 Seetõttu soovib Klagenævnet for Udbud (riigihangete vaidlustuskomisjon) teada, kas põhikohtuasjas on võimalik analoogia alusel kohaldada 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsuse Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust ja Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034) lahendust, võttes arvesse selle kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasja asjaolude eripära ja asjaolu, et direktiiv 2014/24 sisaldab raamlepingut puudutavas osas muudatusi, kuigi väheolulisi võrreldes direktiivi 2004/18 sõnastusega, mis oli selles kohtuasjas kohaldatav. Ta kahtleb eelkõige selles, kas ülempiir peaks sisaldama nii raamlepingu alusel ostetavate asjade maksimumkoguseid kui ka maksimaalseid maksumusi ning kas selline maksimummäär tuleks vajaduse korral kehtestada „algusest peale“, see tähendab hanketeates – kus see on seega identne eeldatava maksumusega – ja/või hanke alusdokumentides, või piisab sellest, et maksimummäär määratakse esimest korda raamlepingus endas, see tähendab hankemenetluse lõpus. Lõpuks küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus juhuks, kui hankija ei ole seda ülempiiri nõuetekohaselt nimetanud, et kas direktiivi 92/13 artikli 2d kohaselt tuleb sellisel alusel sõlmitud raamleping samastada olukorraga, kus ühtegi hanketeadet ei ole avaldatud ja seega tuleb seda lepingut pidada tühiseks.
- 44 Neist kaalutlustest lähtudes otsustas Klagenævnet for Udbud (riigihangete vaidlustuskomisjon) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. a) Kas [direktiivi 2014/24] artikli 18 lõikes 1 ja artiklis 49 osutatud võrdse kohtlemise põhimõtet ja läbipaistvuse põhimõtet tuleb lähtuvalt direktiivi 2014/24 V lisa C osa punktist 7 ja punkti 10 alapunktist a tõlgendada nii, et hanketeade peab käesoleva juhtumi taolises olukorras sisaldama teavet hanke esemeks oleva raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatava koguse ja/või eeldatava maksumuse kohta?
- b) Kui vastus sellele küsimusele on jaatav, siis kas nimetatud sätteid tuleb tõlgendada nii, et see teave tuleb esitada [esiteks] raamlepingu kui terviku kohta ja/või [teiseks] selle esialgse hankija ootuste kohta, kes on väljendanud tahet sõlmida hankemenetluses raamleping (käesoleval juhul Põhja-Jüütimaa piirkond), ja/või [kolmandaks] selle esialgse hankija ootuste kohta, kes on üksnes väljendanud tahet osaleda ühe valikuvõimalusena (käesoleval juhul Lõuna-Taani piirkond).
2. a) Kas [direktiivi 2014/24] artikli 18 lõikes 1 ning artiklites 33 ja 49 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet ja läbipaistvuse põhimõtet tuleb lähtuvalt direktiivi 2014/24 V lisa C osa punktist 7 ja punkti 10 alapunktist a tõlgendada nii, et hanketeates või hanke alusdokumentides peab olema määratud hanke esemeks oleva raamlepingu alusel ostetavate asjade maksimaalne kogus ja/või maksimaalne maksumus, mistõttu kaotab asjakohane raamleping selle ülempiiri saavutamisel oma kehtivuse?
- b) Kui vastus sellele küsimusele on jaatav, siis kas viidatud sätteid tuleb tõlgendada nii, et eespool nimetatud ülempiir tuleb esitada [esiteks] raamlepingu kui terviku kohta ja/või [teiseks] selle esialgse hankija ootuste kohta, kes on väljendanud tahet sõlmida hankemenetluses raamleping (käesoleval juhul Põhja-Jüütimaa piirkond), ja/või [kolmandaks] selle esialgse hankija ootuste kohta, kes on üksnes väljendanud tahet osaleda ühe valikuvõimalusena (käesoleval juhul Lõuna-Taani piirkond).
- 3) Kui Euroopa Kohus vastab esimesele ja/või teisele küsimusele jaatavalt ja peab vajalikuks vastata kolmandale küsimusele, siis kas [direktiivi 92/13] artikli 2d lõike 1 punkti a tuleb lähtuvalt artiklites 33 ja 49 ning direktiivi V lisa C osa punktist 7 ja punkti 10 alapunktist a tõlgendada nii, et tingimus, mis näeb ette, et hankija on „sõlminud lepingu ilma teate eelneva avaldamiseta *Euroopa Liidu Teatajas*“, hõlmab käesoleva juhtumi taolist olukorda, kus hankija on seoses kavandatava raamlepinguga avaldanud hanketeate *Euroopa Liidu Teatajas*, kuid
- a) hanketeade ei vasta tingimusele märkida hanke esemeks oleva raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või eeldatav maksumus, sest vastav hinnang on esitatud hanke alusdokumentides, ja
- b) hankija on rikkunud nõuet esitada hanketeates või hanke alusdokumentides hanke esemeks oleva raamlepingu alusel ostetavate asjade maksimaalne kogus ja/või maksimaalne maksumus?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimese küsimuse punkt a ja teise küsimuse punkt a

- 45 Esimese küsimuse punktiga a ja teise küsimuse punktiga a soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/24 artiklit 49, selle direktiivi V lisa C osa punkte 7 ja 8 ning punkti 10 alapunkti a tuleb lähtuvalt selle direktiivi artiklist 33 ning direktiivi artikli 18 lõikes 1 osutatud võrdse kohtlemise põhimõttest ja läbipaistvuse põhimõttest tõlgendada nii, et hanketeates tuleb märkida raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus ning maksimaalne kogus ja/või maksumus, ning kui see ülemäär on saavutatud, siis kaotab see leping kehtivuse.
- 46 Silmas tuleb pidada, et direktiivi 2014/24 artikli 33 lõike 1 teise lõigu kohaselt on raamleping ühe või mitme avaliku sektori hankija ning ühe või mitme ettevõtja vaheline leping, mille eesmärk on kehtestada teatud aja jooksul sõlmitavaid lepinguid reguleerivad tingimused, eelkõige hinna ja vajaduse korral kavandatava koguse osas. Selle lõike esimene lõik näeb ette, et avaliku sektori hankijad võivad sõlmida raamlepinguid tingimusel, et kohaldatakse käesolevas direktiivis sätestatud menetlusi.
- 47 Direktiivi 2014/24 artiklis 49 on sätestatud, et hanketeadet kasutatakse riigihanke väljakuulutamiseks kõigi menetluste korral, ilma et see piiraks artikli 26 lõike 5 teise lõigu ja artikli 32 kohaldamist. Hanketeade sisaldab direktiivi V lisa C osas esitatud teavet ja see avaldatakse kooskõlas sama direktiivi artikliga 51.
- 48 Sellest järeldub, et direktiivi 2014/24 artikkel 49 ja seega ka selle V lisa C osa on raamlepingutele kohaldatavad.
- 49 Sellega seoses olgu märgitud, et direktiivi 2014/24 teatud sätted eraldi võetuna võivad anda mõista, et hankijal on õigus valida, kas näidata hanketeates ära raamlepingu alusel ostetavate asjade maksimaalne maksumus.
- 50 Direktiivi 2014/24 V lisa C osa punktis 8 on ette nähtud, et hanketeates esitatava teabe hulgas peab hankija näitama ära lepingu(te) eeldatava kogumaksumuse, ja kui leping on osadeks jaotatud, tuleb esitada vastav teave iga osa kohta. Viitamine pelgalt „suurusjärgule“, mitte täpselt määratud maksumusele, viitab sellele, et hankijalt nõutav hinnang võib olla ligikaudne.
- 51 C osa punkt 10, mis puudutab teavet asjade tarnimise, ehitustööde tegemise või teenuste osutamise ajakava ja lepingu kehtivusaja kohta, niivõrd kui need on juba teada, sätestab konkreetselt raamlepinguid käsitlevas punktis a, et hankija peab märkima sõlmitavate lepingute maksumuse või suurusjärgu ja sageduse, niivõrd kui need on juba teada. Sellest tuleneb, et selle sätte kohaselt ei nõuta hankijalt tingimata, et ta märgiks sõlmitavate lepingute maksumuse või suurusjärgu ja sageduse.
- 52 Samuti on direktiivi 2014/24 artikli 33 lõike 1 teises lõigus sätestatud, et raamlepingu eesmärk on määrata „vajaduse korral“ kindlaks kavandatav kogus. Kasutades määrsonalist tarindit „vajaduse korral“, täpsustab see säte konkreetselt ostetavate asjade koguste osas, et see peab võimalikult suures ulatuses olema kindlaks määratud raamlepinguga. Rakendusmääruse 2015/1986 II lisa toodud tüüpvormist nähtub samuti, et hankija ei ole kohustatud täitma lahtrit II.1.5 „Eeldatav kogumaksumus või suurusjärg“, sest selle võib täpsustada, „kui on asjakohane“, nagu nähtub selles lahtris esitatud viitest selle vormi joonealusele märkusele nr 2.
- 53 Eeltoodust tuleneb, et ainuüksi nende sätete grammatilisest tõlgendamisest ei piisa kindlakstegemiseks, kas hanketeates tuleb märkida raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus ning nende maksimaalne kogus ja/või maksumus.

- 54 Arvestades aga direktiivi 2014/24 artikli 18 lõikes 1 osutatud võrdse kohtlemise põhimõtet ja läbipaistvuse põhimõtet ning selle direktiivi üldist ülesehitust, ei saa lubada, et hankija hoidub hanketeates märkimast raamlepingu alusel ostetavate asjade maksimaalset maksumust.
- 55 Nimelt tuleneb direktiivi 2014/24 muudest sätetest, et hankija peab kindlaks määrama kavandatava raamlepingu sisu.
- 56 Esiteks on selle direktiivi artikli 5 – mis käsitleb hankelepingu eeldatava maksumuse arvutamise meetodeid – lõikes 5 ette nähtud, et raamlepingute puhul võetakse arvesse kõigi raamlepingu kehtivusaja jooksul kavandatavate hankelepingute maksimaalne eeldatav maksumus käibemaksuta.
- 57 Samas, kuna hankija peab hindama kõigi raamlepingu kehtivusaja jooksul kavandatavate lepingute maksimaalset eeldatavat maksumust ilma käibemaksuta, võib ta selle maksumuse pakkujatele teatavaks teha.
- 58 Lisaks tugines Euroopa Kohus eelkõige direktiivi 2004/18 artikli 9 lõikele 9, mis on sõnastatud identselt direktiivi 2014/24 artikli 5 lõikega 5, kui ta 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsuse Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust ja Coopservice (C-216/17, EU:C:2018:1034) punktis 60 sedastas, et kuigi hankijal on iga edaspidi sõlmitava jätkulepingu maksumuse ja sageduse täpsustamisel üksnes vahendi andmise kohustus, peab raamlepingu esialgseks osapooleks olev hankija seevastu raamlepingus endas tingimata täpsustama, millises kogumahus ja seega maksimaalses koguses ja/või maksumuses võib jätkulepingutega liituda.
- 59 Teiseks peab hankija direktiivi 2014/24 V lisa C osa punkti 7 kohaselt hanketeates esitatavas teabes kirjeldama hankelepingut ja näitama selles ära raamlepingu kui tervikuga hõlmatud asjade koguse või maksumuse. Seda kohustust ei saa nimelt täita, ilma et näidataks vähemalt nende asjade maksimaalne kogus ja/või maksumus.
- 60 Lisaks olgu märgitud, et kui hankija täidab rakendusmääruse 2015/1986 II lisas toodud tüüpvormi, peab ta selle vormi lahtris II.2.6, mis käsitleb eeldatavat maksumust, märkima maksimaalse maksumuse iga osa kogu kestuse ajaks.
- 61 Lisaks tuleb rõhutada, et niisugused liidu õiguse aluspõhimõtted nagu võrdne kohtlemine ja läbipaistvus, on kohaldatavad raamlepingu sõlmimisel, nagu nähtub direktiivi 2014/24 artikli 33 lõike 1 esimesest lõigust. Nii võrdse kohtlemise ja diskrimineerimiskeelu kui ka nendest tulenev läbipaistvuse põhimõte eeldab aga, et hanketeates või hanke alusdokumentides oleksid kõik hankemenetluse tingimused ja menetluskord sõnastatud selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt, mis esiteks võimaldab kõigil piisavalt informeeritud ja mõistlikult tähelepanelikel pakkujatel mõista nende täpset ulatust ja nendest ühtemoodi aru saada ning teiseks võimaldab hankijal kontrollida, kas pakkujate esitatud pakkumused vastavad tegelikult kõnealuse hankemenetluse tingimustele (vt selle kohta 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust ja Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, punkt 63).
- 62 Nimelt on läbipaistvuse põhimõte ja raamlepingust huvitatud ettevõtjate võrdse kohtlemise põhimõte, mida on eeskätt nimetatud direktiivi 2014/24 artikli 18 lõikes 1, riivatud siis, kui raamlepingu esialgseks osapooleks olev hankija ei märgi niisuguse raamlepinguga hõlmatud maksimaalset maksumust või kogust (vt selle kohta 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust ja Coopservice, C-216/17, EU:C:2018:1034, punkt 64).
- 63 Sellega seoses olgu märgitud, et hankija poolt raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatava koguse ja/või maksumuse ning maksimaalse koguse ja/või maksumuse esitamine on pakkuja jaoks olulise tähtsusega, kuna just selle hinnangu põhjal saab ta hinnata oma suutlikkust täita raamlepingust tulenevaid kohustusi.

- 64 Lisaks, kui sellise lepingu eeldatavat maksimaalset maksumust või kogust ei oleks märgitud või kui selline teave ei oleks õiguslikult siduv, võiks hankija jätta sellest maksimaalsest kogusest kinni pidamata. Seejärel tuleb tõdeda, et kui edukas pakkuja ei suuda tarnida hankija nõutud koguseid, isegi kui need ületavad hanketeates ette nähtud maksimumkogust, võiks raamlepingu täitmata jätmise korral tema vastu tugineda lepingulise vastutuse alusel. Selline olukord oleks aga vastuolus direktiivi 2014/24 artikli 18 lõikes 1 sätestatud läbipaistvuse põhimõttega.
- 65 Pealegi võiks nii läbipaistvuse põhimõtet kestvalt eirata, sest nagu tuleneb selle direktiivi artikli 33 lõike 1 kolmandast lõigust, võib raamlepingu sõlmida kuni neljaks aastaks või isegi kauemaks nõuetekohaselt põhjendatud erandjuhtudel, mis on eelkõige seotud raamlepingu esemega. Lisaks olgu märgitud, nagu tuleneb nimetatud direktiivi põhjendusest 62, et kui raamlepingul põhinevad hankelepingud tuleb sõlmida enne raamlepingu kehtivuse lõppemist, ei pea raamlepingul põhinevate üksikute hankelepingute kestus langema kokku selle raamlepingu kestusega, vaid võib olla vastavalt vajadusele kas sellest lühem või pikem.
- 66 Lõpuks olgu märgitud, et raamlepinguga hõlmatud maksimaalse eeldatava maksumuse või koguse määramise kohustuse lai tõlgendamine võib ka esiteks võtta kasuliku mõju direktiivi 2014/24 artikli 33 lõike 2 kolmandas lõigus sätestatud reeglilt, mille kohaselt raamlepingul põhinevate lepingute puhul ei tohi ühelgi juhul asjaomases raamlepingus sätestatud tingimusi oluliselt muuta, ja teiseks oleks tegemist raamlepingu väärkasutamisega või kasutamisega, mille eesmärk on konkurentsi tõkestamine, piiramine või moonutamine, nagu on märgitud selle direktiivi põhjenduses 61.
- 67 Sellest järeldub, et asjaolu, et raamlepingu esialgseks osapooliks olevalt hankijalt nõutakse, et ta märgiks raamlepingus selle lepinguga hõlmatud teenuste maksimaalse koguse või maksumuse, muudab konkreetsemaks keelu raamlepinguid väärkasutada või kasutada neid viisil, mis tõkestab, piirab või moonutab konkurentsi (vt selle kohta 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsus *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust ja Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, punkt 69).
- 68 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et hankija, kes on raamlepingu esialgne osapool, saab enda ja teiste selles raamlepingus selgelt nimetatud võimalike hankijate nimel võtta kohustusi üksnes maksimaalse koguse ja/või maksumuse piires, ning kui see ülempiir on kord saavutatud, on nimetatud leping oma kehtivuse kaotanud (vt selle kohta analoogia alusel 19. detsembri 2018. aasta kohtuotsus *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust ja Coopservice*, C-216/17, EU:C:2018:1034, punkt 61).
- 69 Siiski tuleb teha kaks täiendavat täpsustust.
- 70 Esiteks on vastavalt direktiivi 2014/24 artikli 33 lõike 2 kolmandale lõigule ja artiklile 72 lubatud raamlepingu muudatused, mis ei ole olulised, arvestades, et põhimõtteliselt peab selline muudatus olema konsensuslik, mistõttu on nõutav ka eduka pakkuja nõusolek.
- 71 Teiseks võib raamlepingu alusel ostetavate asjade maksimaalne kogus või maksumus olla ära näidatud ükskõik kas hanketeates või hanke alusdokumentides, kuna raamlepingu puhul peavad hankijad vastavalt direktiivi 2014/24 artikli 53 lõikele 1 võimaldama elektrooniliste vahendite abil neile piiramatut ja täielikku tasuta juurdepääsu alates hanketeate avaldamise kuupäevast kooskõlas selle direktiivi artikliga 51.
- 72 Selliste tingimuste täitmine tagab niisiis direktiivi 2014/24 artikli 18 lõikes 1 sätestatud läbipaistvuse põhimõtte ja võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise.
- 73 Seevastu ei ole need põhimõtted täidetud juhul, kui ettevõtja, kes soovib tutvuda hanke alusdokumentidega, et kaaluda pakkumuse esitamise võimalust, peaks hankijale enne mis tahes huvi väljendama.

- 74 Neil asjaoludel tuleb esimese küsimuse punktile a ja teise küsimuse punktile a vastata, et direktiivi 2014/24 artiklit 49, selle direktiivi V lisa C osa punkte 7 ja 8 ning punkti 10 alapunkti a tuleb lähtuvalt selle direktiivi artiklist 33 ning direktiivi artikli 18 lõikes 1 osutatud võrdse kohtlemise põhimõttest ja läbipaistvuse põhimõttest tõlgendada nii, et hanketeates tuleb märkida raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus ning maksimaalne kogus ja/või maksumus, ning kui see ülemäär on saavutatud, siis kaotab see raamleping kehtivuse.

Esimese küsimuse punkt b ja teise küsimuse punkt b

- 75 Esimese küsimuse punktiga b ja teise küsimuse punktiga b soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/24 artiklit 49 ning V lisa C osa punkti 7 ja punkti 10 alapunkti a tuleb lähtuvalt selle direktiivi artiklist 33 ning direktiivi artikli 18 lõikes 1 osutatud võrdse kohtlemise põhimõttest ja läbipaistvuse põhimõttest tõlgendada nii, et raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus või maksumus ning nende maksimaalne kogus või maksumus tuleb hanketeates märkida raamlepingu kui terviku kohta.
- 76 Kuna esimese küsimuse punktile a ja teise küsimuse punktile a antud vastuse kohaselt peab hanketeates märkima raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatava koguse ja/või maksumuse ning maksimaalse koguse ja/või maksumuse, siis on direktiivi 2014/24 artikli 18 lõikes 1 osutatud läbipaistvuse põhimõttega ja võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus see, kui hankija piirdub üksnes osalise kvantitatiivse ja/või finantsteabe esitamisega raamlepingu eseme ja ulatuse kohta.
- 77 See teave võib olla hanketeates märgitud raamlepingu kui terviku kohta, kuna selline märgimine on piisav, et tagada selle direktiivi artikli 18 lõikes 1 sätestatud läbipaistvuse põhimõtte ja võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine.
- 78 Miski ei keela siiski hankijal määrata pakkuja paremaks teavitamiseks ja selleks, et nad saaksid pakkumuse esitamise võimalusi kõige paremini hinnata, kindlaks täiendavad nõuded ja jaotada raamlepingu alusel ostetavate asjade kogust või eeldatavat maksumust, et kirjeldada sellise esialgse hankija vajadusi, kes kavatseb sõlmida raamlepingu, ja sellis(t)e esialgse(te) hankija(te) vajadusi, kes on väljendanud tahet osaleda selles raamlepingus ühe valikuvõimalusena.
- 79 Samuti võib hankija hanketeates esitada raamlepingu alusel ostetavate asjade kogused ja/või eeldatava maksumuse ning nende maksimaalse koguse ja/või maksumuse iga hankija jaoks eraldi – nii nende, kes kavatsevad sõlmida raamlepingu, kui ka nende, kes on väljendanud tahet osaleda selles raamlepingus ühe valikuvõimalusena. Nii võib see olla muu hulgas juhul, kui järgnevate riigihankelepingute tingimusi arvestades palutakse ettevõtjatel esitada pakkumus kõikide hankeosade või kõigi hanketeates nimetatud punktide kohta või kui järgnevaid hankelepinguid tuleb täita kaugemal asuvates kohtades.
- 80 Seega tuleb esimese küsimuse punktile b ja teise küsimuse punktile b vastata, et direktiivi 2014/24 artiklit 49 ja selle direktiivi V lisa C osa punkti 7 ja punkti 10 alapunkti a tuleb lähtuvalt selle direktiivi artiklist 33 ning direktiivi artikli 18 lõikes 1 osutatud võrdse kohtlemise põhimõttest ja läbipaistvuse põhimõttest tõlgendada nii, et hanketeates tuleb raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus ning maksimaalne kogus ja/või maksumus märkida raamlepingu kui terviku kohta ning hanketeates võib kindlaks määrata täiendavad nõuded, mida hankija otsustab sinna lisada.

Kolmas küsimus

- 81 Kõigepealt olgu märgitud, et asjaolu, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on eelotsuse küsimuse sõnastuses viidanud vaid liidu õiguse teatud sätetele, ei takista Euroopa Kohut esitamast sellele kohtule kogu tõlgenduslikku teavet, mis võib viimasel aidata menetletavat kohtuasja lahendada,

olenemata sellest, kas liikmesriigi kohus on neile aspektidele oma küsimustes viidanud või mitte. Sellisel juhul on Euroopa Kohtu ülesanne tuletada liikmesriigi kohtu esitatud teabest ja eelkõige eelotsusetaotluse põhjendustest need liidu õiguse elemendid, mida on vaidluse eset silmas pidades vaja tõlgendada (vt eelkõige 27. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus *ČEZ*, C-115/08, EU:C:2009:660, punkt 81; 22. märtsi 2012. aasta kohtuotsus *Niłaş jt*, C-248/11, EU:C:2012:166, punkt 31, ja 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus *Impresa di Costruzioni Ing. E. Mantovani ja Guerrato*, C-178/16, EU:C:2017:1000, punkt 28).

- 82 Käesoleval juhul puudutab direktiiv 92/13, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus palub tõlgenda, vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihanke-eeskirju. Selliseid teenuseid ei käsitleta aga põhikohtuasjas, mis puudutab direktiivi 2014/24 alusel korraldatud riigihankemenetlusi, mida reguleerib direktiiv 89/665, mille artikli 2d lõike 1 punkt a on sõnastatud analoogselt direktiivi 92/13 vastava sättega.
- 83 Neil asjaoludel tuleb asuda seisukohale, et kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 89/665 artikli 2d lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav juhul, kui hanketeade on avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas*, isegi kui esiteks ei nähtu raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus mitte asjaomasest hanketeatest, vaid hanke alusdokumentidest, ja teiseks ei ole ei selles hanketeates ega hanke alusdokumentides mainitud raamlepingu alusel ostetavate asjade maksimaalset kogust ja/või maksumust.
- 84 Direktiivi 89/665 artikli 2d lõige 1 näeb ette, et hankeleping või raamleping – nagu käesoleval juhul – on tühine, kui see on sõlmitud ilma hanketeate eelneva avaldamiseta *Euroopa Liidu Teatajas*, ilma et see oleks olnud direktiivi 2014/24 kohaselt lubatud.
- 85 Artikkel 2d oma esialgses versioonis viidi direktiivi 89/665 sisse direktiiviga 2007/66. Liidu seadusandja selgitas tehtud muudatusi, märkides direktiivi 2007/66 põhjenduses 13, et selleks, et võidelda ebaseaduslike otselepingute sõlmimise vastu, mille Euroopa Kohus kvalifitseeris oma 11. jaanuari 2005. aasta kohtuotsuses *Stadt Halle ja RPL Lochau* (C-26/03, EU:C:2005:5, punktid 36 ja 37) avaliku sektori või võrgustiku sektori hankija poolt liidu riigihankealase õiguse kõige tõsisemaks rikkumiseks, tuleks ette näha tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused ja ebaseadusliku otselepinguna sõlmitud leping tuleks põhimõtteliselt tunnistada tühiseks. Selle direktiivi põhjenduses 14 täpsustas ta, et tühiseks tunnistamine on kõige tõhusam viis konkurentsi taastamiseks ja uute äri võimaluste loomiseks neile ettevõtjatele, kellelt on ebaseaduslikult võetud võimalus konkureerida, ning et otselepingud selle direktiivi tähenduses peaksid hõlmama kõiki lepinguid, mis on sõlmitud ilma hanketeate eelneva avaldamiseta *Euroopa Liidu Teatajas* direktiivi 2004/18 tähenduses.
- 86 Seega tuleneb direktiivi 89/665 artikli 2d lõike 1 punktist a, tõlgendatuna lähtuvalt direktiivi 2007/66 põhjendustest 13 ja 14, et direktiivi 2007/66 vastuvõtmisel soovis liidu seadusandja kehtestada kohaldatavas õiguses range karistuse, mille kohaldamine peaks siiski piirduma liidu riigihankeõiguse kõige raskemate rikkumiste juhtudega, see tähendab juhtumitega, kus otseleping sõlmitakse hanketeadet *Euroopa Liidu Teatajas* üldse avaldamata.
- 87 Sellest järeldub, et oleks ebaproportsionaalne laiendada selle sätte kohaldamist niisugusele olukorrale, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kus piirkonnad avaldasid hanketeate ja võimaldasid tutvuda hanke alusdokumentidega, kuid jätsid selles hanketeates või hanke alusdokumentides märkimata raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatava koguse ja/või maksumuse ning maksimaalse koguse ja/või maksumuse.
- 88 Niisugusel juhul ei ole direktiivi 2014/24 artikli 49 – tõlgendatuna lähtuvalt selle direktiivi V lisa C osa punktidest 7 ja 8 ning punkti 10 alapunktist a – rikkumine sellise raskusastmega, mis nõuaks direktiivi 89/665 artikli 2d lõike 1 punktis a ette nähtud karistuse kohaldamist.

- 89 Hankija poolt raamlepingu koguse mainimise kohustuse rikkumine on niisugusel juhul nimelt piisavalt tajutav, et selle saaks avastada ettevõtja, kes soovib esitada pakkumuse ja keda seetõttu tuleb pidada teadlikuks.
- 90 Seega tuleb kolmandale küsimusele vastata, et direktiivi 89/665 artikli 2d lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada nii, et see ei ole kohaldatav juhul, kui hanketeade on avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas*, isegi kui esiteks ei nähtu raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus mitte asjaomasest hanketeatest, vaid hanke alusdokumentidest, ja teiseks ei ole ei selles hanketeates ega hanke alusdokumentides mainitud raamlepingu alusel ostetavate asjade maksimaalset kogust ja/või maksumust.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas 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 artiklit 49, selle direktiivi V lisa C osa punkte 7 ja 8 ning punkti 10 alapunkti a tuleb lähtuvalt selle direktiivi artiklist 33 ning direktiivi artikli 18 lõikes 1 osutatud võrdse kohtlemise põhimõttest ja läbipaistvuse põhimõttest tõlgendada nii, et hanketeates tuleb märkida raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus ning maksimaalne kogus ja/või maksumus, ning kui see ülemäär on saavutatud, siis kaotab see raamleping kehtivuse.
2. Direktiivi 2014/24 artiklit 49 ja selle direktiivi V lisa C osa punkti 7 ja punkti 10 alapunkti a tuleb lähtuvalt selle direktiivi artiklist 33 ning direktiivi artikli 18 lõikes 1 osutatud võrdse kohtlemise põhimõttest ja läbipaistvuse põhimõttest tõlgendada nii, et hanketeates tuleb raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus ning maksimaalne kogus ja/või maksumus märkida raamlepingu kui terviku kohta ning hanketeates võib kindlaks määrata täiendavad nõuded, mida hankija otsustab sinna lisada.
3. Nõukogu 21. detsembri 1989. aasta direktiivi 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiviga 2014/23/EL) artikli 2d lõike 1 punkti a tuleb tõlgendada nii, et see ei ole kohaldatav juhul, kui hanketeade on avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas*, isegi kui esiteks ei nähtu raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus mitte asjaomasest hanketeatest, vaid hanke alusdokumentidest, ja teiseks ei ole ei selles hanketeates ega hanke alusdokumentides nimetatud raamlepingu alusel ostetavate asjade maksimaalset kogust ja/või maksumust.

Allkirjad