Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

26. märts 2015 *

Eelotsusetaotlus — Direktiiv 2004/18/EÜ — Teenuste riigihanked — Menetluse kulg — Hanketingimused — Hankelepingut täitma määratud töötajate kvalifikatsioon

Kohtuasjas C-601/13,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) 24. oktoobri 2013. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 25. novembril 2013, menetluses

Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA

versus

Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém,

Núcleo Inicial – Formação e Consultoria Lda,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president T. von Danwitz, kohtunikud C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (ettekandja) ja D. Šváby,

kohtujurist: M. Wathelet,

kohtusekretär: ametnik M. Aleksejev,

arvestades kirjalikus menetluses ja 6. novembri 2014. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA, esindaja: *advogado* H. Rodrigues da Silva,

— Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém, esindajad: *advogada* A. Robin de Andrade ja *advogada* D. Melo Fernandes,

— Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes ja H. Fragoso,

— Kreeka valitsus, esindajad: F. Dedousi ja V. Stroumpouli,

— Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,

* Kohtumenetluse keel: portugali.

— Euroopa Komisjon, esindajad: M. Afonso, S. Delaude, A. Tokár ja G. Braga da Cruz,

olles 18. detsembri 2014. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132) artikleid 44–48 ja 53.

2 See taotlus on esitatud Ambisig – Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica SA (edaspidi „Ambisig") ja Nersant – Associação Empresarial da Região de Santarém (edaspidi „Nersant") vahelises kohtuvaidluses, mille ese on Nersanti otsus tunnistada koolitus- ja nõustamisteenuste hankemenetluses edukaks pakkujaks Iberscal – Consultores Lda (edaspidi „Iberscal") ja mitte Ambisig.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2004/18

3 Direktiivi 2004/18 põhjendus 46 meenutab, et riigihankemenetluses tuleb edukas pakkuja määrata objektiivsete kriteeriumide kohaselt, mis tagavad läbipaistvuse, mittediskrimineerimise ja võrdse kohtlemise põhimõtete järgimise ning pakkumiste hindamise tõelise konkurentsi tingimustes.

4 Nimetatud direktiivi põhjenduse 46 kolmanda lõigu järgi:

„Kui ostjad otsustavad sõlmida lepingu majanduslikult soodsaima pakkumise esitajaga, hindavad nad pakkumisi parima hinna ja kvaliteedi suhte järgi. Selleks määravad nad kindlaks majanduslikud ja kvaliteediga seotud kriteeriumid, mis üheskoos peavad aitama välja selgitada ostjale majanduslikult soodsaima pakkumise. Need kriteeriumid määratakse olenevalt lepingu objektist, sest need peavad võimaldama hinnata iga pakkumise toimivuse taset tehnilistes kirjeldustes määratletud lepingu objekti silmas pidades ning mõõta iga pakkumise hinna ja kvaliteedi suhet".

5 Direktiivi 2004/18 artikli 44 lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Lepingud sõlmitakse artiklites 53 ja 55 sätestatud kriteeriumide alusel ja artiklit 24 arvesse võttes pärast seda, kui ostja on artiklites 47–52 osutatud finants- ja majandusliku olukorra, kutsealaste või tehniliste teadmiste või suutlikkuse kriteeriumide kohaselt ning vajaduse korral ning vastavalt lõikes 3 nimetatud mittediskrimineerimist käsitlevatele eeskirjadele ja kriteeriumidele kontrollinud nende ettevõtjate sobivust, keda ei ole artiklite 45 ja 46 kohaselt välja jäetud.

2. Ostjad võivad nõuda, et kandidaadid ja pakkujad vastaksid artiklite 47 ja 48 kohastele minimaalse suutlikkuse tasemetele.

Artiklites 47 ja 48 osutatud teabe ulatus ja konkreetse lepingu täitmiseks vajalikud suutlikkuse miinimumtasemed peavad olema lepingu objektiga seotud ja sellega proportsionaalsed.

Miinimumtasemed esitatakse hanketeates.”

6 Direktiivi 2004/18 artikli 48 lõige 1 sätestab, et ettevõtjate tehnilist ja/või kutsealast pädevust hinnatakse ja kontrollitakse vastavalt sama artikli lõigetele 2 ja 3. Direktiivi artikli 48 lõike 2 punkti a alapunkti ii ja punkti e kohaselt võib tehnilist pädevust vastavalt asjaomaste teenuste laadile, kogusele või tähtsusele ja kasutusviisile tõendada eeskätt põhiliste viimase kolme aasta jooksul osutatud teenuste nimekirja ning teenuseosutaja ja/või ettevõtte juhtkonna ning eelkõige teenuste osutamise eest vastutavate isikute haridus ja kutsekvalifikatsiooni alusel.

7 Direktiivi 2004/18 artikkel 53 sätestab:

„1. Ilma et see piiraks siseriiklike teatavate teenuste tasustamist käsitlevate õigusnormide kohaldamist, tugineb ostja lepingu sõlmimisel järgmistele kriteeriumidele:

a) kui leping sõlmitakse ostja seisukohast majanduslikult soodsaima pakkumise esitajaga: mitmesugused asjaomase hankelepingu objektiga seotud kriteeriumid, nagu näiteks kvaliteet, hind, tehniline väärtus, esteetilised ja funktsionaalsed omadused, keskkonnaga seotud omadused, käitamiskulud, tasuvus, müügijärgne hooldus ja tehniline abi, tarnekuupäev ja tarne- või pakkumise täitmise tähtaeg või

b) üksnes madalaim hind.

2. Ilma et see piiraks kolmanda lõigu kohaldamist, täpsustab ostja lõike 1 punktis a osutatud juhul hanketeates või lepingudokumentides või konkurentidega peetava dialoogi puhul kirjeldavas dokumendis suhtelise osakaalu, mille ta igale valitud kriteeriumile majanduslikult kõige soodsama pakkumise kindlaksmääramisel omistab.

Need osakaalud on väljendatavad nõuetekohase ulatusega vahemikena.

Ostja, kes arvab, et suhtelise osakaalu määramine ei ole ilmsetel põhjustel võimalik, nimetab hanketeates või lepingudokumentides või konkurentidega peetava dialoogi puhul kirjeldavas dokumendis lepingu sõlmimise kriteeriumid tähtsuse järjekorras.”

Portugali õigus

8 Riigihangete seadustiku (Código dos Contratos Públicos, edaspidi „CCP”) artikli 75 lõige 1 sätestab: „majanduslikult soodsaima pakkumuse hindamiskriteeriumi hulka kuuluvad tingimused ja võimalikud alatingimused peavad hõlmama kõiki sõlmitava hankelepingu täitmise aspekte, mis on hankedokumentides märgitud – muid aspekte need hõlmata ei tohi – ja need ei tohi olla ei otseselt ega kaudselt seotud pakkuja olukorra, omaduste, talle iseloomulike tunnuste või muude temaga seotud faktiliste asjaoludega”.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

9 Nersant algatas 24. novembril 2011 avaldatud hanketeatega hankemenetluse koolitus- ja nõustamisteenuste tellimiseks projekti „Move-IT, Médio Tejo väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate kvaliteedi-, keskkonna-, tööohutuse ja töötervishoiu ning toiduohutuse juhtimine” elluviimiseks.

10 Hanketeate artikkel 5 nägi ette, et leping sõlmitakse majanduslikult soodsaima pakkumuse esitajaga, kusjuures majanduslikult soodsaim pakkumus tehakse kindlaks järgmiste tingimuste põhjal:

„A Meeskonna hindamine – 40%

i) Vastav väärtus saadakse meeskonna koosseisu, selle liikmete tõendatud kogemuse ning nende elulookirjelduste hindamise alusel.

B. Pakutava teenuse kvaliteet ja kuivõrd see on end tõestanud – 55%

i) üldine hinnang väljapakutud struktuurile, sh tööde kavale – 0-20%;

ii) kasutatavate tehnikate ja rakendusmetodoloogia kirjeldus – 0-15%;

iii) töö kvaliteedi kontrollimise ja järelevalve meetodite kirjeldus eri tegevusvaldkondades – 0-20%

C. Kogumaksumus: 5%

Edukaks tunnistatakse pakkumus, mis saab suurima arvu hindamispunkte.”

11 Ambisig esitas põhikohtuasjas käsitletavas hankemenetluses pakkumuse. Kõnealuse hanke komisjon paigutas Iberscali oma esialgses hindamisprotokollis paremusjärjestuses esimesele järjekohale.

12 Ambisig soovis 3. jaanuaril 2012 kasutada oma õigust olla eelnevalt ära kuulatud ja vaidlustas asjaolu, et hanketeates oli hindamiskriteeriumide hulgas ette nähtud hankelepingut täitma määratud meeskonna hindamise tingimus, mis oli esitatud hanketeate artikli 5 punktis A.

13 Hankekomisjoni 4. jaanuari 2012. aasta lõplikule hindamisprotokollile 14. veebruaril 2012 lisatud lisas, lükkas komisjon tagasi Ambisigi poolt eelnevalt ärakuulamise taotluse toetuseks esitatud argumendid. Hankekomisjoni arvates hinnatakse põhikohtuasjas käsitletava hanketeate artikli 5 punktis A esitatud tingimuse alusel „konkreetset tehnilist meeskonda, mille pakkuja pakub välja teostatavate tööde elluviimiseks” ja „väljapakutud tehnilise meeskonna kogemus on käesoleval juhul pakkumuse olemuslik tunnus ning ei ole pakkujale iseloomulik tunnus”.

14 Nersanti juhatuse esimees otsustas 14. veebruari 2012. aasta otsusega tunnistada hankekomisjoni lõpliku hindamisprotokolli alusel põhikohtuasjas kõne all olevas teenuste hankemenetluses edukaks pakkujaks Iberscali ning kiitis vastava teenuste hankelepingu eelnõu heaks. Nersant ja Iberscal sõlmisid selle lepingu 19. märtsil 2012.

15 Ambisig esitas Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiriale (Leiria haldus- ja maksuasjade kohus) kaebuse, milles palus tühistada Nersanti juhatuse esimehe 14. veebruari 2012. aasta otsuse tunnistada põhikohtuasjas kõne all olevas teenuste riigihankemenetluses edukaks pakkujaks Iberscal. Menetluse käigus soovis Ambisig laiendada kaebuse eset 19. märtsi 2012. aasta teenuslepingu kehtetuks tunnistamisele ning seda ka võimaldati.

16 Kuna Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria jättis kaebuse tervikuna rahuldamata, esitas Ambisig selle kohtu otsuse peale Tribunal Central Administrativo Sul’ile (Lõuna keskhalduskohus) apellatsioonkaebuse.

17 Apellatsioonikohus jättis esimeses kohtuastmes tehtud otsuse muutmata, leides, et põhikohtuasjas käsitletava hanketeate artikli 5 punktis A nimetatud tingimus on CCP artikli 75 lõikega 1 kooskõlas, kuna see on seotud „hankemenetluse esemeks oleva teenuslepingu täitmiseks väljapakutud meeskonnaga, mitte otseselt või kaudselt pakkuja olukorra, omaduste, talle iseloomulike tunnuste või muude temaga seotud faktiliste asjaoludega".

18 Ambisig esitas Tribunal Central Administrativo Suli otsuse peale kassatsioonkaebuse Supremo Tribunal Administrativo'le (kõrgeim halduskohus), milles sisuliselt väitis, et põhikohtuasjas käsitletava hanketeate artikli 5 punktis A nimetatud tingimus on õigusvastane CCP artikli 75 lõiget 1 arvestades.

19 Supremo Tribunal Administrativo tõdes eelotsusetaotluses, et lahendatav õigusküsimus seisneb selles, kas sellised tingimused nagu põhikohtuasjas kõnesoleva hanketeate artikli 5 punktis A esitatud tingimused on direktiivi 2004/18 artikli 53 kohaste hindamiskriteeriumidena koolitus- ja nõustamisteenuste tellimiseks korraldatud riigihankemenetluses õiguspärased.

20 Selles osas toob Supremo Tribunal Administrativo esile, et Euroopa Komisjon on esitanud ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv riigihangete kohta (KOM (2011) 896 lõplik), mis kujutab endast Euroopa Kohtu vastava valdkonna alase praktika suhtes uut asjaolu.

21 Neil asjaoludel otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiiviga 2004/18 [...] on kooskõlas, kui intellektuaalset laadi koolitus- ja nõustamisteenuste riigihankemenetluses [...] kehtestatakse pakkumuste hindamise kriteeriumi hulka kuuluv tingimus, mis võimaldab hinnata meeskondi, mille pakkujad lepingu täitmiseks konkreetselt välja pakuvad, lähtudes meeskonna koosseisust, selle liikmete tõendatud kogemusest ja nende elulookirjeldustest?"

Eelotsuse küsimus

22 Eelotsusetaotlus käsitleb sisuliselt küsimust, kas direktiivi 2004/18 artikli 53 lõike 1 punktiga a on vastuolus, kui hankija kehtestab intellektuaalset laadi koolitus- ja nõustamisteenuste riigihankemenetluses pakkumuste hindamise kriteeriumi, mis võimaldab hinnata nende meeskondade taset, mille pakkujad lepingu täitmiseks konkreetselt välja pakuvad, võttes arvesse meeskonna koosseisu, selle liikmete kogemust ning nende elulookirjeldust.

23 Eelotsusetaotluse esitanud kohus pidas vajalikuks selle küsimuse esitamist, kuna tema arvates esineb vastuolu ühelt poolt Euroopa Kohtu praktika, mis käsitleb ettevõtjate hankelepingu täitmise suutlikkuse kontrollimist ja hindamiskriteeriume – nagu see tuleneb kohtuotsusest Lianakis jt (C-532/06, EU:C:2008:40) -, ja teiselt poolt komisjoni selle ettepaneku, millega kavandatakse hankemenetluste regulatsiooni reformi, ja asjaolu vahel, et üks direktiivi 2004/18 artikli 53 lõike 1 punktiga a ette nähtud hindamiskriteeriumidest on kvaliteet – kriteerium, mis võib olla seotud selle meekonna kooseisu, selle liikmete kogemuse ja nende elulookirjeldusega, kellele sõlmitava hankelepingu täitmine usaldatakse.

24 Kõigepealt olgu märgitud, et kuna Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18 kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, lk 65) jõustus pärast põhikohtuasja asjaolude asetleidmist, siis ei ole see käesolevas kohtuasjas kohaldatav.

25 Lisaks olgu täpsustatud, et kohtuotsusest Lianakis jt (C-532/06, EU:C:2008:40) tulenev kohtupraktika käsitleb nõukogu 18. juuni 1992. aasta direktiivi 92/50/EMÜ, millega kooskõlastatakse riiklike teenuslepingute sõlmimise kord (EÜT L 209, lk 1; ELT eriväljaanne 06/01, lk 322), mis tunnistati

kehtetuks direktiiviga 2004/18, ja see kohtuotsus ei keela hankijal teatud tingimustel kehtestada ja kohaldada pakkumuse edukaks tunnistamise etapis sellist kriteeriumi nagu käsitletakse eelotsuse küsimuses.

26 Nimelt puudutab see kohtuotsus tegelikult pakkujate töötajaid ja kogemust üldiselt ja mitte neid töötajaid ja nende isikute kogemust, kes kuuluvad konkreetsesse meeskonda, mis konkreetselt peab asuma täitma hankelepingut, nagu käesoleval juhul.

27 Seoses direktiivi 2004/18 artikli 53 lõike 1 punkti a tõlgendusega, mille puhul eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi, tuleb märkida, et see direktiiv lisas liidu riigihankeõigusesse uusi elemente võrreldes direktiiviga 92/50.

28 Esiteks näeb direktiivi 2004/18 artikli 53 lõike 1 punkt a ette, et „majanduslikult soodsaima pakkumise" peab kindlaks määrama lähtudes „ostja seisukohast" ja seega annab see hankijale suurema kaalutlusõiguse.

29 Teiseks täpsustab direktiivi 2004/18 põhjenduse 46 kolmas lõik, et kui leping sõlmitakse majanduslikult soodsaima pakkumuse esitajaga, tuleb kindlaks teha „parima hinna ja kvaliteedi suhte[ga]" pakkumus, mis seega suurendab pakkumuste hindamise kriteeriumide puhul kvaliteedi osakaalu.

30 Samuti olgu märgitud, et hindamiskriteeriumid, millest hankijad võivad majanduslikult soodsaima pakkumuse kindlaksmääramisel lähtuda, ei ole direktiivi 2004/18 artikli 53 lõikes 1 loetletud ammendavalt. Seega jätab see säte hankijatele võimaluse valida, millistest hindamiskriteeriumidest nad soovivad lähtuda. See valik võib siiski hõlmata vaid neid kriteeriume, mille eesmärk on välja selgitada majanduslikult soodsaim pakkumus (vt selle kohta kohtuotsus Lianakis jt, C-532/06, EU:C:2008:40, punktid 28 ja 29, ja seal viidatud kohtupraktika). Selleks näeb direktiivi 2004/18 artikli 53 lõike 1 punkt a sõnaselgelt ette, et hanketingimused peavad olema seotud lepingu objektiga (vt kohtuotsus komisjon *vs*. Holland, C-368/10, EU:C:2012:284, punkt 86).

31 Riigihankelepingu täitmise kvaliteet võib otsustavalt sõltuda lepingut täitvate isikute kutsealasest tasemest, mis koosneb nende kutsealasest kogemusest ja haridusest.

32 See on seda enam nii, kui hankelepingu objektiks olev sooritus on intellektuaalset laadi ning seisneb – nagu käesoleval juhul – koolitus- ja nõustamisteenuste osutamisest.

33 Kui sellist hankelepingut peab täitma meeskond, siis on selle meeskonna kutsealase taseme hindamisel otsustavad selle liikmete oskused ja kogemus. Kõnealune tase võib kujutada endast pakkumuse olemuslikku tunnust ja olla seotud hankelepingu objektiga direktiivi 2004/18 artikli 53 lõike 1 punkti a tähenduses.

34 Järelikult võib kõnealune tase olla pakkumuste hindamise kriteerium hanketeates või asjaomastes hankedokumentides.

35 Eeltoodut arvesse võttes tuleb eelotsuse küsimusele vastata, et direktiivi 2004/18 artikli 53 lõike 1 punktiga a ei ole vastuolus, kui hankija kehtestab intellektuaalset laadi koolitus- ja nõustamisteenuste riigihankemenetluses tingimuse, mis võimaldab hinnata nende meeskondade taset, mille pakkujad lepingu täitmiseks konkreetselt välja pakuvad, võttes arvesse meeskonna koosseisu, selle liikmete kogemust ja nende elulookirjeldusi.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta artikli 53 lõike 1 punktiga a ei ole vastuolus, kui hankija kehtestab intellektuaalset laadi koolitus- ja nõustamisteenuste riigihankemenetluses tingimuse, mis võimaldab hinnata nende meeskondade taset, mille pakkujad lepingu täitmiseks konkreetselt välja pakuvad, võttes arvesse meeskonna koosseisu, selle liikmete kogemust ja nende elulookirjeldusi.

Allkirjad