Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

9. juuli 2026 *

Eelotsusetaotlus – Riigihange – Direktiiv 2014/24/EL – Artikkel 82 – Ideekonkurss – Taotlejate eelnevalt ärakuulamata jätmine – Anonüümsuse kaitse – Õigus olla ära kuulatud

Kohtuasjas C-888/24,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus) 28. novembri 2024. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 20. detsembril 2024, menetluses

Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda

versus

Metro do Porto, S.A.,

Betar Consultores, Lda,

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president C. Lycourgos (ettekandja), kohtunikud O. Spineanu-Matei, S. Rodin, N. Piçarra ja N. Fenger,

kohtujurist: A. Biondi,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda, esindaja: *advogado* F. Vellozo Ferreira,

– Metro do Porto, S.A., esindajad: *advogados* D. Castro Neves, P. Fernández Sánchez, M. Gorjão-Henriques ja A. Saavedra,

– Portugali valitsus, esindajad: P. Barros da Costa ja F. Batista,

– Euroopa Komisjon, esindajad: A. Biolan, I. Melo Sampaio ja G. Wils,

* Kohtumenetluse keel: portugali.

olles 26. märtsi 2026. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb 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) (muudetud komisjoni 30. oktoobri 2019. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2019/1828) (ELT 2019, L 279, lk 25) (edaspidi „direktiiv 2014/24“) artikleid 80 ja 82.

2 Taotlus on esitatud ühelt poolt Adão da Fonseca-Engenheiros Consultores, Lda (edaspidi „põhikohtuasja kaebajast äriühing“) ning teiselt poolt Metro do Porto, S.A. (edaspidi „avaliku sektori hankija“) ja Betar Consultores, Lda vahelises kohtuvaidluses niisuguse ideekonkursi õiguspärasuse üle, mille tulemusel ei valitud välja põhikohtuasja kaebajast äriühingu projekti.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Direktiiv 2014/24

3 Direktiivi 2014/24 artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Käesoleva direktiiviga kehtestatakse eeskirjad hankemenetluste läbiviimiseks avaliku sektori hankijate poolt selliste riigihankelepingute sõlmimiseks ja ideekonkursside korraldamiseks, mille eeldatav maksumus ületab artiklis 4 sätestatud piirmäärasid.“

4 Direktiivi artikli 2 lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

21) „ideekonkurss“ – menetlus, mille kaudu avaliku sektori hankija peamiselt maa- ja linnaplaneeringute, arhitektuuri ja inseneritöö või andmetöötluse valdkonnas omandab kavandi või projekti, mille valib välja žürii auhinnalisel või auhindadeta konkursil;

[…]“.

5 Direktiivi artiklis 4 on ette nähtud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse riigihangete suhtes, mille eeldatav maksumus käibemaksuta on võrdne järgmiste piirmääradega või ületab neid:

[…]

b) 139 000 eurot keskvalitsusasutuste sõlmitavate asjade ja teenuste valiku riigihankelepingute puhul ning selliste asutuste korraldatavate ideekonkursside puhul; […]

c) 214 000 eurot keskvalitsusest madalama tasandi hankijate sõlmitavate asjade ja teenuste riigihankelepingute puhul ning selliste avaliku sektori hankijate korraldatavate ideekonkursside puhul. […]

[…]“.

6 Direktiivi artiklis 7 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi ei kohaldata riigihankelepingute ja ideekonkursside suhtes, mis on sõlmitud või korraldatud [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 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)] alusel ühe või mitme kõnealuse direktiivi artiklites 8–14 nimetatud tegevusalaga tegelevate avaliku sektori hankijate poolt ja kõnealuste tegevuste sooritamiseks, […]“.

7 Direktiivi 2014/24 artikli 18 lõikes 1 on sätestatud:

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

[…]“.

8 Direktiivi artikli 36 lõikes 5 on ette nähtud:

„Kui avaliku sektori hankija kuulutab riigihanke uuesti välja lõike 4 punkti b alusel, teatab ta pakkujatele kuupäeva ja kellaaja, millal ta kavatseb koguda konkreetse lepingu nõuetele kohandatud pakkumuste koostamiseks vajalikku teavet, ning annab pakkujatele võimaluse teabe kogumisest keelduda.

Avaliku sektori hankija jätab teatamise ja teabekogumise vahele piisavalt aega.

Enne lepingu sõlmimist esitab avaliku sektori hankija kogutud teabe asjaomasele pakkujale, et anda talle võimalus esitada vastuväiteid või kinnitada, et nii koostatud pakkumus ei sisalda sisulisi vigu.“

9 Direktiivi artiklis 41 on sätestatud:

„Kui taotleja või pakkuja või taotleja või pakkujaga seotud ettevõtja on andnud avaliku sektori hankijale nõu, kas artikli 40 kontekstis või mitte, või on muul moel olnud kaasatud hankemenetluse ettevalmistamisse, võtab avaliku sektori hankija asjakohaseid meetmeid tagamaks, et kõnealuse taotleja või pakkuja osalemine ei moonuta konkurentsi.

Selliste meetmetega nähakse ette, et teistele taotlejatele ja pakkujatele edastatakse oluline teave, mida on vahetatud seoses sellise taotleja või pakkuja hankemenetluse ettevalmistamises osalemisega või selle tulemusena, ning et pakkumuste laekumiseks kehtestatakse piisavad tähtajad. Kõnealune taotleja või pakkuja kõrvaldatakse menetlusest üksnes siis, kui puuduvad muud vahendid, millega tagada võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist.

Enne sellist kõrvaldamist antakse taotlejatele ja pakkujatele võimalus tõendada, et nende kaasatus hankemenetluse ettevalmistamisse ei moonuta konkurentsi. Võetavad meetmed dokumenteeritakse artikli 84 kohases üksikaruandes.“

10 Direktiivi artikli 69 lõigetes 1 ja 4 on sätestatud:

„1. Avaliku sektori hankija palub ettevõtjatel selgitada pakkumuses esitatud hindu või kulusid, kui pakkumused tunduvad olevat asjaomaste ehitustööde, asjade või teenuste kohta põhjendamatult madala maksumusega.

[…]

4. Kui avaliku sektori hankija teeb kindlaks, et pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega, kuna pakkuja on saanud riigiabi, võib sellise pakkumuse üksnes kõnealusel põhjusel tagasi lükata ainult pärast pakkujaga konsulteerimist, kui pakkuja ei suuda avaliku sektori hankija määratud piisava ajavahemiku jooksul tõendada, et kõnealune abi sobib kokku siseturuga [ELTL] artikli 107 tähenduses. Kui avaliku sektori hankija pakkumuse sellistel asjaoludel tagasi lükkab, teatab ta sellest [Euroopa K]omisjonile.“

11 Direktiivi 2014/24 artiklid 78–82 moodustavad selle direktiivi III jaotise „Erihangete kord“ II peatüki „Ideekonkursse reguleerivad eeskirjad“.

12 Direktiivi artiklis 78 on ette nähtud:

„Käesolevat peatükki kohaldatakse:

a) selliste ideekonkursside suhtes, mis korraldatakse osana menetlusest, mille tulemusel sõlmitakse teenuste riigihankeleping;

b) selliste ideekonkursside suhtes, millega kaasneb osalejate premeerimine või rahaline tasustamine.

[…]“.

13 Direktiivi artikli 80 lõikes 1 on täpsustatud:

„Ideekonkursside korraldamisel kohaldab avaliku sektori hankija vastavalt I jaotise ja käesoleva peatüki sätetele kohandatud menetlust.“

14 Direktiivi 2014/24 artiklis 82 on ette nähtud:

„1. Žürii on oma otsustes ja arvamustes sõltumatu.

2. Žürii tutvub taotlejate anonüümselt esitatud plaanide ja projektidega ning teeb otsuse ainult konkursiteates märgitud kriteeriumite alusel.

3. Žürii märgib žüriiliikmete allkirjastatud aruandes ära projektide paremusjärjestuse, milles võetakse arvesse kõigi projektide eeliseid, ning lisab märkused ja kõik selgitamist vajavad punktid.

4. Anonüümsust säilitatakse niikaua, kuni žürii on kokku leppinud oma arvamuse või otsuse suhtes.

5. Vajaduse korral võib kutsuda taotlejaid vastama žürii poolt protokolli märgitud küsimustele, et selgitada projektide mis tahes tahke.

6. Žürii liikmete ja taotlejate vahelise dialoogi kohta koostatakse täiemahuline protokoll.“

15 Direktiivi 2014/24 V lisa E osa kohaselt peab selle direktiivi artikli 79 lõikes 1 osutatud ideekonkursi teade sisaldama muu hulgas projektide hindamisel kasutatavaid kriteeriume, märget selle kohta, kas žürii otsus on avaliku sektori hankijale kohustuslik, ning märget selle kohta, kas pärast ideekonkursi lõppu sõlmitakse võitjaga või võitjatega leping või seda ei sõlmita.

Direktiiv 2014/25

16 Direktiivi 2014/25 (mida on muudetud komisjoni 30. oktoobri 2019. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2019/1829 (ELT 2019, L 279, lk 27)) (edaspidi „direktiiv 2014/25“) artiklis 2 on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

17) „ideekonkurss“ – menetlus, mille kaudu võrgustiku sektori hankija peamiselt maa- ja linnaplaneeringute, arhitektuuri ja inseneritöö või andmetöötluse valdkonnas omandab kavandi või projekti, mille valib välja žürii auhinnalisel või auhindadeta konkursil;

[…]“.

17 Direktiivi artiklis 11 on ette nähtud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse tegevuste suhtes, mis on seotud võrgustike käitamise või avalikkusele transporditeenuse pakkumisega rongiga, automaatsüsteemidega, trammiga, trollibussiga, bussiga või köisteedel.

Transporditeenuste puhul loetakse võrgustiku olemasoluks seda, kui teenust osutatakse vastavalt liikmesriigi pädeva asutuse kehtestatud tegevustingimustele, nagu näiteks teenindusmarsruutide tingimused, pakutav läbilaskevõime või teenindussagedus.“

18 Direktiivi artiklis 15 on sätestatud:

„Välja arvatud juhud, kus piirmäärad on välistatud artiklite 18–23 või artikli 34 kohaselt, kohaldatakse käesolevat direktiivi seoses asjaomase tegevuse teostamisega selliste riigihangete suhtes, mille maksumus käibemaksuta vastab hinnanguliselt vähemalt järgmistele piirmääradele või ületab neid:

a) 428 000 eurot asjade ja teenuste hankelepingute ning ideekonkursside puhul;

[…]“.

19 Direktiivi artikli 36 lõikes 1 on sätestatud:

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

[…]“.

20 Direktiivi 2014/25 artiklid 95–98 moodustavad selle direktiivi III jaotise „Erihangete kord“ II peatüki „Ideekonkursse reguleerivad eeskirjad“.

21 Direktiivi artiklis 95 on ette nähtud:

„1. Käesolevat peatükki kohaldatakse teenuste hankelepingu hankemenetluse osana korraldatava ideekonkursi suhtes, tingimusel et hankelepingu eeldatav maksumus käibemaksuta ja sealhulgas mis tahes võimalikud auhinnad või osalistele tehtavad maksed on vähemalt artikli 15 punktis a sätestatud summa suurused.

2. Käesolevat peatükki kohaldatakse kõigi selliste ideekonkursside suhtes, mille puhul on osalistele antavate auhindade ja neile tehtavate maksete kogusumma (sh artikli 50 punkti j kohaselt sõlmitava võimaliku teenuste hankelepingu, kui võrgustiku sektori hankija ei välista sellise hankelepingu sõlmimist hanketeatega) eeldatav maksumus käibemaksuta vähemalt artikli 15 punktis a sätestatud summa suurune.“

22 Direktiivi artikli 97 lõikes 1 on sätestatud:

„Ideekonkursside korraldamisel kohaldavad võrgustiku sektori hankijad käesolevale I jaotisele ja käesolevale peatükile vastavalt kohandatud menetlust.“

23 Direktiivi 2014/25 artiklis 98 on ette nähtud:

„1. Žürii on oma otsustes ja arvamustes sõltumatu.

2. Žürii tutvub taotlejate anonüümselt esitatud plaanide ja projektidega ning teeb otsuse ainult konkursiteates märgitud kriteeriumide alusel.

3. Žürii märgib žüriiliikmete allkirjastatud aruandes ära projektide paremusjärjestuse, milles võetakse arvesse kõigi projektide eeliseid, ning lisab märkused ja kõik selgitamist vajavad punktid.

4. Anonüümsust säilitatakse niikaua, kuni žürii on kokku leppinud oma arvamuse või otsuse suhtes.

5. Vajaduse korral võib kutsuda taotlejaid vastama žürii poolt protokolli märgitud küsimustele, et selgitada projektide mis tahes tahke.

6. Žürii liikmete ja taotlejate vahelise dialoogi kohta koostatakse täiemahuline protokoll.“

Portugali õigus

Haldusmenetluse seadustik

24 Haldusmenetluse seadustiku (Código de Procedimento Administrativo) põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis on artiklis 121 „Õigus olla eelnevalt ära kuulatud“ sätestatud:

„1. Ilma et see piiraks artikli 124 kohaldamist, on huvitatud isikutel õigus olla menetluses ära kuulatud enne lõpliku otsuse tegemist ning eelkõige tuleb neid teavitada selle tõenäolisest sisust.

2. Kasutades õigust olla ära kuulatud, võivad huvitatud isikud võtta seisukoha kõigis otsuse tegemiseks olulistes faktilistes ja õiguslikes küsimustes ning nõuda täiendavaid meetmeid ja lisada dokumente.

3. Pädev asutus võib korraldada ainult ühe eelneva ärakuulamise, mis hõlmab kõiki faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, mis toetavad otsuse tõenäolist sisu.

[…]“.

25 Haldusmenetluse seadustiku põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis on artiklis 124 „Huvitatud isikute ärakuulamisest loobumine“ sätestatud:

„1. Menetluse eest vastutav isik võib huvitatud isikuid mitte ära kuulata, kui:

a) otsus on kiireloomuline;

b) huvitatud isikud on taotlenud eelmise artikli lõikes 2 nimetatud edasilükkamist ja nendest sõltuvatel põhjustel ei ole olnud võimalik määrata uut kuupäeva vastavalt sama artikli lõikele 3;

c) on mõistlikult prognoositav, et hoolsuskohustus võib ohustada otsuse täitmist või kasulikkust;

d) ärakuulatavate isikute arv on nii suur, et ülekuulamine ei ole teostatav, ning sellisel juhul tuleks võimaluse korral korraldada avalik konsultatsioon kõige asjakohasemal viisil;

e) huvitatud isikud on juba võtnud seisukoha kõigis otsuse tegemiseks oluliste küsimuste ja esitatud tõendite kohta;

f) menetluse asjaolud viivad otsuseni, mis on huvitatud isikute jaoks täiesti soodne.

2. Eelmises lõikes nimetatud juhtudel tuleb lõplikus otsuses esitada põhjused, miks ärakuulamist ei toimunud.“

Riigihangete seadustik

26 Riigihangete seadustiku (Código dos Contratos Públicos) põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „riigihangete seadustik“) on artiklis 219-A sätestatud:

„1. Ideekonkursi eesmärk on valida põhiprogrammi või sellega sarnasel tasandil välja üks või mitu projekteerimistööd, eelkõige kunsti, maa- ja linnaplaneeringute, arhitektuuri, inseneritöö või andmetöötluse valdkonnas.

[…]

6. Avaliku ideekonkursi, eelvalikuga piiratud ideekonkursi ja lihtsustatud ideekonkursi suhtes kohaldatavad formaalsused on sätestatud käesolevas peatükis, kusjuures käesoleva seadustiku muid sätteid lepingute sõlmimise kohta kohaldatakse teise võimalusena.“

27 Riigihangete seadustiku artikli 219-B lõikes 2 on ette nähtud:

„Olenemata valitud viisist saab esitatud projekteerimistööde autoriteks olevate taotlejate isikud teada ja avalikustada alles pärast artikli 219-I lõikes 1 nimetatud aruande koostamist.“

28 Riigihangete seadustiku artiklis 219-F on sätestatud:

„1. Projekteerimistöid tõendavad dokumendid tuleb koostada ja esitada nii, et oleks tagatud taotlejate täielik ja absoluutne anonüümsus, ilma et need sisaldaksid andmeid, mis otseselt või kaudselt võimaldaksid nende autorit või autoreid tuvastada.

2. Žürii hindab projekteerimistööd ja koostab aruande, millele kirjutavad alla kõik žüriiliikmed ja milles tuleb põhjendatult selgitada järgmist:

a) esitatud projekteerimistööde paremusjärjestus vastavalt võrdlustingimustes määratletud valikukriteeriumile;

b) selliste projekteerimistööde väljajätmine, mis on esitatud nende esitamise eeskirju rikkudes.

3. Žürii võib tutvuda taotlejate isikuga alles pärast seda, kui ta on täielikult järginud eelmises lõikes ette nähtud sätteid.

4. Kui see on võrdlustingimustes ette nähtud, võib žürii küsida taotlejatelt selgitusi nende töö kohta või korraldada projekteerimistööde esitlus- või eksperimenteerimisetapi, et hinnata pakutud lahenduste vastavust võrdlustingimustele, sobivust või teostatavust.

5. Kui eelmises lõikes nimetatud toimingud on tehtud, koostab žürii uue aruande, mis kajastab tulemusi ja teeb ettepaneku taotlejate lõpliku paremusjärjestuse kohta.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

29 Avaliku sektori hankija otsustas 10. märtsil 2021 avaldada ideekonkursi teate, et žürii (edaspidi „žürii“) valiks välja kolm Douro silla tööprojekti, et seejärel sõlmida ühe neist kolmest projektist esitanud ettevõtjaga otse teenuste hankeleping selle silla projekti väljatöötamiseks.

30 Ideekonkursi tehnilisest kirjeldusest tuleneb, et žürii otsused esitatud projektide paremusjärjestuse või kõrvalejätmise kohta on avaliku sektori hankijale siduvad ja neid ei saa muuta pärast seda, kui taotlejate andmed on teatavaks saanud, välja arvatud juhul, kui ideekonkurss tühistatakse. Žürii võib küsida taotlejatelt kõiki selgitusi, mida ta peab esitatud projektide puhul vajalikuks. Neid selgitusi andes peavad taotlejad säilitama oma anonüümsuse. Žürii lõpparuandes liigitatakse need projektid põhjendatud viisil vastavalt konkursi tehnilises kirjelduses ette nähtud valikukriteeriumidele, jättes välja projektid, mille puhul esineb mõni hankedokumentides ette nähtud hankemenetlusest kõrvaldamise alus. Taotlejad, kelle projektid said paremusjärjestuses kolme esimese hulka, saavad vastavalt 150 000, 100 000 ja 50 000 euro suuruse auhinna ning nad valitakse osalema otselepingu sõlmimise menetluses, mille käigus neil palutakse esitada pakkumus vastavalt selle menetluse hankedokumentidele.

31 Avaliku sektori hankija otsustas 18. oktoobril 2021 vastavalt žürii esitatud aruandele valida välja kolme taotleja projektid. Põhikohtuasja kaebajast äriühingu esitatud projekt ei kuulunud nende kolme projekti hulka. Samuti määras hankija Douro silla projekti väljatöötamiseks teenuste otselepingu sõlmimise menetluse baashinnaks 2 800 000 eurot.

32 Kaebajast äriühing esitas 25. ja 27. oktoobril 2021 žürii esimehele vaide žürii aruande peale ning tuginedes oma õigusele olla eelnevalt ära kuulatud, palus oma esitatud projekti analüüs läbi vaadata ja muuta talle antud hindeid, taotledes samas, et tema projekti viidaks sisse tehnilised muudatused.

33 Avaliku sektori hankija jõudis 2. novembril 2021 ühelt poolt järeldusele, et ta saab žürii otsuse tühistada üksnes juhul, kui see otsus sisaldab õigusrikkumisi või ilmseid hindamisvigu, millega käesoleval juhul tegemist ei ole. Teiselt poolt märkis ta, et projekti, mida žürii ei olnud enne taotlejate anonüümsuse kaotamist välja valinud, ei saa enam välja valida, mistõttu on õigusvastane nõuda selle projekti uuesti hindamist.

34 Avaliku sektori hankija sõlmis 21. märtsil 2022 Douro silla projekti väljatöötamise lepingu konsortsiumiga, kuhu kuulusid muud äriühingud peale põhikohtuasja kaebajast äriühingu.

35 Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto – Juizo de Contratos Públicos (Porto haldus- ja maksukohtu riigihangete osakond, Portugal) jättis 21. septembri 2023. aasta otsusega rahuldamata põhikohtuasja kaebajast äriühingu kaebuse, milles viimane palus muu hulgas tühistada žürii aruande, avaliku sektori hankija otsuse ja eduka pakkujaga sõlmitud Douro silla projekti väljatöötamise lepingu.

36 Tribunal Central Administrativo Norte (põhjapiirkonna apellatsiooniastme halduskohus, Portugal) jättis 15. detsembri 2023. aasta otsusega rahuldamata apellatsioonkaebuse, mille põhikohtuasja kaebajast äriühing selle kohtuotsuse peale oli esitanud.

37 Kaebajast äriühing esitas selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Supremo Tribunal Administrativole (Portugali kõrgeim halduskohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.

38 Esimesena leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus ühelt poolt, et põhikohtuasjas kõne all olev menetlus kujutab endast ideekonkurssi direktiivi 2014/24 tähenduses, mitte segahanget, mille käigus pakkumuste valiku esimesele etapile järgneb tingimata teine etapp, mille käigus üks neist pakkumustest tunnistatakse edukaks. Ta märgib sellega seoses, et ideekonkursi peamine eesmärk ei ole mitte lepingu sõlmimine, vaid üksnes ühe või mitme plaani või projekti väljavalimine arhitektuuri või inseneritöö valdkonnas.

39 Teiselt poolt väidab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhikohtuasi ei mõjuta hilisemat teenuste riigihankelepingu sõlmimise menetlust, mis toimus nõuetekohase menetluse tulemusel.

40 Teisena soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas ideekonkursil osalevatele taotlejatele tuleb anda õigus olla enne otsuse tegemist žürii poolt ära kuulatud.

41 Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, et kuigi huvitatud isikute ärakuulamine on Portugali õiguses iga haldusmenetluse oluline etapp, võib teatavatel nõuetekohaselt põhjendatud juhtudel eelneva ärakuulamise puudumist pidada selle õigusega kooskõlas olevaks.

42 Teiseks rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et ideekonkursil osalejate eelnev ärakuulamine võib olla välistatud põhjusel, et see kahjustab nende osalejate anonüümsuse aluspõhimõtet, kuna nende isikute identiteet võib saada teatavaks alles pärast ideekonkursi žürii aruande koostamist.

43 Samas rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 2014/24 artikli 82 lõigete 3–6 kohaselt võib žürii saada selgitusi taotlejate projektide kohta dialoogis, mis eelneb tema aruande koostamisele ja mis kantakse protokolli, tingimusel et järgitakse nende taotlejate anonüümsust. Niisugune võimalus on üle võetud riigihangete seadustiku artiklisse 219-F, mis võimaldab ka žüriil pärast selgituste saamist koostada uue aruande.

44 Lisaks, kuigi Portugali õiguses ei näe ükski ideekonkursi erinorm ette taotlejate õigust olla eelnevalt ära kuulatud, on see ärakuulamine siiski ette nähtud avatud menetluste üldkorras, millele riigihangete seadustiku artikli 219-A lõikes 6 teise võimalusena viidatakse, kusjuures niisugune viide on ette nähtud ka direktiivi 2014/24 artikli 80 lõikes 1.

45 Sama kohus leiab, et neil asjaoludel tuleb kindlaks teha, kas ideekonkursil osalejatel peab olema õigus olla ära kuulatud enne, kui žürii koostab talle esitatud plaanide või projektide paremusjärjestuse.

46 Neil asjaoludel otsustas Supremo Tribunal Administrativo (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [direktiivi 2014/24] artikli 82 lõikes 4 ette nähtud taotlejate anonüümsuse nõuet tuleb seoses võimalusega korraldada ideekonkursi žürii ja taotlejate vahel esitatud projektide kohta selgituste saamiseks dialoog, mis on nähtud ette sama artikli lõigetes 5 ja 6, ning võttes arvesse, et nimetatud direktiivi artikli 80 lõikes 1 viidatakse I jaotise sätetele, tõlgendada nii, et sellega on vastuolus huvitatud isikute eelnev kohustuslik ärakuulamine?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

Vastuvõetavus

47 Esiteks väidab avaliku sektori hankija, et esitatud küsimus on vastuvõetamatu kolmel põhjusel. Kõigepealt väidab ta, et kuna žürii hindamine peab toimuma rangelt anonüümsuse põhimõtet järgides, samas kui käesoleval juhul kaotati ideekonkursil osalejate anonüümsus, siis ei saa põhikohtuasja kaebajast äriühingu õiguse olla ära kuulatud tunnustamisel olla praktikas enam mingisuguseid tagajärgi. Seejärel väidab ta, et isegi kui kaebajast äriühing oleks ära kuulatud, oleks konkursi tulemus olnud sama, kuna Portugali kohtud ei tuvastanud žürii hinnangus ühtegi viga. Lõpuks väidab avaliku sektori hankija, et soovides, et žürii tunnustaks kaebajast äriühingu õigust olla ära kuulatud, soovib viimane üksnes saada võimalust muuta oma projekti sisu, mis on liidu õigusega keelatud.

48 Siinkohal tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamist puudutavad küsimused, mis liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille paikapidavuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, on kohtuasja lahendamisel asjakohased. Euroopa Kohus võib jätta liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotluse rahuldamata vaid siis, kui on ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada talle esitatud küsimustele

tarviliku vastuse andmiseks vajalikud faktilised ja õiguslikud asjaolud (17. märtsi 2026. aasta kohtuotsus Županijsko državno odvjetništvo, C-8/24, EU:C:2026:210, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

49 Käesoleval juhul tuleb esimesena rõhutada, et põhikohtuasjas kõne all oleva otsuse tühistamise korral ei saa välistada uue žürii moodustamist, et uuesti hinnata taotlejate esitatud projekte, järgides rangelt nende anonüümsust.

50 Teisena, isegi kui eeldada, et õiguse olla ära kuulatud rikkumine toob kaasa asjaomase otsuse tühistamise üksnes juhul, kui ilma selle rikkumiseta oleks sellel otsusel võinud olla teistsugune sisu, ei saa Euroopa Kohus asendada eelotsusetaotluse esitanud kohtu sellekohast hinnangut enda omaga.

51 Kolmandana, isegi kui eeldada, et põhikohtuasja kaebajast äriühingu eesmärk on üksnes saada võimalus muuta oma projekti sisu – mida eelotsusetaotlusest ei nähtu –, kuulub küsimus, kas liidu õigusega on vastuolus niisugust eesmärki sihtivate taotlejate ärakuulamine, siiski asjakohaste liidu õigusnormide tõlgendamise valdkonda ja puudutab seega esitatud küsimuse sisulist analüüsi.

52 Sellest järeldub, et avaliku sektori hankija esitatud vastuvõetamatuse vastuväidetega ei saa nõustuda.

53 Teiseks, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 11 rõhutas, puudutab esitatud küsimus direktiivi 2014/24 artiklite 80 ja 82 tõlgendamist, samas kui põhikohtuasjas kõne all oleva ideekonkursi eesmärk oli töötada Porto metroosüsteemi taristu haldamise eest vastutava äriühingu taotlusel välja Douro silla ehitamise projekt.

54 Seega ei ole välistatud, et see ideekonkurss ei kuulu mitte direktiivi 2014/24, vaid direktiivi 2014/25 kohaldamisalasse.

55 Nimelt tuleneb direktiivi 2014/24 artiklist 7, et selle direktiivi kohaldamisala ei laiene direktiivi 2014/25 artiklis 11 määratletud transporditeenuste sektori riigihankelepingutele (1. augusti 2022.aasta kohtuotsus Roma Multiservizi ja Rekeep, C-332/20, EU:C:2022:610, punkt 64).

56 Direktiivi 2014/25 artikli 11 esimeses lõigus on täpsustatud, et seda direktiivi „kohaldatakse tegevuste suhtes, mis on seotud võrgustike käitamise või avalikkusele transporditeenuse pakkumisega rongiga, automaatsüsteemidega, trammiga, trollibussiga, bussiga või köisteedel“. Selle artikli teise lõigu kohaselt loetakse transporditeenuste puhul võrgustiku olemasoluks seda, kui teenust osutatakse vastavalt liikmesriigi pädeva asutuse kehtestatud tegevustingimustele, nagu teenindusmarsruutide tingimused, pakutav läbilaskevõime või teenindussagedus.

57 Kuna eelotsusetaotluses ei ole täpsustatud, kuidas kasutatakse Douro silda, mille kava ülesehitus on põhikohtuasjas kõne all oleva ideekonkursi ese, ei võimalda see otsus kindlaks teha, kas direktiiv 2014/24 on põhikohtuasjas kohaldatav või tuleb hoopis kohaldada direktiivi 2014/25.

58 Tuleb siiski tõdeda, et direktiivi 2014/25 artiklid 97 ja 98 vastavad sisuliselt direktiivi 2014/24 artiklitele 80 ja 82 (vt selle kohta 20. septembri 2018. aasta kohtuotsus Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, punkt 44, ja 10. novembri 2022. aasta kohtuotsus Taxi Horn Tours, C-631/21, EU:C:2022:869, punkt 39).

59 Neil asjaoludel jääb esitatud küsimus põhikohtuasja lahendamisel asjakohaseks isegi juhul, kui selles vaidluses kõne all olev ideekonkurss kuulub esimesena nimetatud direktiivi kohaldamisalasse.

60 Kolmandaks nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et põhikohtuasjas kõne all olev ideekonkurss puudutab summat, mis ületab direktiivi 2014/24 artiklis 4 ning direktiivi 2014/25 artiklites 15 ja 95 sätestatud piirmäärasid.

61 Järelikult on esitatud küsimus vastuvõetav.

Sisulised küsimused

62 Oma küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2014/24 artikleid 80 ja 82 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui ideekonkursil osalejad võivad nõuda, et enne nende esitatud plaanide või projektide lõplikku paremusjärjestusse seadmist kuulaks ideekonkursi žürii nad ära.

63 Kõigepealt, nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 48, määrab õigusliku ja faktilise raamistiku kindlaks eelotsusetaotluse esitanud kohus omal vastutusel. Seega ei ole Euroopa Kohtu ülesanne seada kahtluse alla – nagu soovitab põhikohtuasja kaebajast äriühing – selle kohtu järeldust, et põhikohtuasjas kõne all olev menetlus kujutab endast ideekonkurssi direktiivi 2014/24 artikli 2 lõike 1 punkti 21 tähenduses.

64 Seda sissejuhatavat täpsustust arvestades tuleb esiteks rõhutada, et ükski direktiivi 2014/24 III jaotise II peatüki säte, mis käsitleb konkreetselt ideekonkursse, ei taga ideekonkursil osalevale taotlejale õigust olla žürii poolt ära kuulatud enne, kui viimane koostab oma paremusjärjestuse.

65 Kuigi on tõsi, et selle direktiivi artikli 82 lõikes 5 on täpsustatud, et žürii võib vajaduse korral paluda taotlejal vastata žürii poolt protokolli märgitud küsimustele, et selgitada selle taotleja projekti teatavaid aspekte, võib sellist selgitust nõuda üksnes žürii, kui ta seda vajalikuks peab. See säte ei anna seega ideekonkursil osalevale taotlejale mingit õigust olla ära kuulatud sama žürii poolt.

66 Teiseks tuleneb direktiivi 2014/24 artikli 80 lõikest 1, et avaliku sektori hankijad on kohustatud korraldama ideekonkursse, kohaldades menetlusi, mis on kohandatud mitte ainult selle direktiivi III jaotise II peatüki sätetele, vaid ka selle direktiivi I jaotise sätetele, mis käsitlevad kohaldamisala, määratlusi ja üldpõhimõtteid, mida kohaldatakse riigihankelepingute ja ideekonkursside valdkonnas.

67 Sellega seoses tuleb ühelt poolt märkida, et I jaotis ei sisalda ühtegi sätet, mis näeks ette, et ideekonkursi žürii või avaliku sektori hankija kuulaks ideekonkursil osaleva taotleja või riigihankemenetluses osaleva pakkuja ära enne, kui nimetatud žürii või hankija teeb oma otsuse.

68 Teiselt poolt on direktiivi 2014/24 I jaotisesse kuuluvas artiklis 18 sätestatud võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtted hankemenetlustes.

69 Nendest põhimõtetest tuleneb aga, et hankemenetluse tingimused ja kord peavad olema hanketeates või hankedokumentides sõnastatud selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt ning põhimõtteliselt ei saa asjaomane avaliku sektori hankija ja pakkuja pidada läbirääkimisi, mistõttu ei saa pakkumust pärast selle esitamist tavaliselt muuta ja hankija ei saa nõuda selgitusi pakkujalt,

kelle pakkumust ta peab ebatäpseks või hankedokumentidega vastuolus olevaks (vt selle kohta 14. septembri 2017. aasta kohtuotsus Casertana Costruzioni, C-223/16, EU:C:2017:685, punkt 35; 17. juuni 2021. aasta kohtuotsus Simonsen & Weel, C-23/20, EU:C:2021:490, punkt 61, ja 13. juuni 2024. aasta kohtuotsus BibMedia, C-737/22, EU:C:2024:495, punktid 31 ja 32 ning seal viidatud kohtupraktika).

70 Kuivõrd direktiivi 2014/24 artikli 80 lõige 1 kohustab ideekonkursside korraldamisel järgima läbipaistvuse ja võrdsuse põhimõtteid, ilma et ükski teine neid menetlusi käsitlev säte näeks ette taotlejate õiguse olla ära kuulatud, siis ei saa taotleja nõuda, et ideekonkursi žürii kuulaks ta ära enne, kui see talle esitatud projektid või plaanid paremusjärjestusse seab.

71 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 23 ja 37 sisuliselt märkis, toetab niisugust tõlgendust vajadus säilitada ideekonkursi žürii sõltumatus ning hinnata esitatud projekte ja plaane üksnes objektiivsete väärtuste põhjal, mille eesmärk on tagada direktiivi 2014/24 artikli 82 lõigetes 2 ja 4 ette nähtud anonüümsuse nõue. Nimelt, vaatamata ettevaatusabinõudele, mida võidakse rakendada, kaasneb ideekonkursi žürii poolt eelneva ärakuulamise menetlusega alati oht, et ärakuulamisel avalikustatakse kas või kaudselt asjaolud, mis võimaldavad taotleja tuvastada.

72 Pealegi, nagu näitavad eelkõige direktiivi 2014/24 artikli 36 lõike 5 viimane lõik, artikli 41 kolmas lõik või ka artikli 69 lõiked 1 ja 4, mis asuvad selle direktiivi II jaotises – kui liidu seadusandja kavatseb anda taotlejatele või pakkujatele õiguse võtta asjaomase avaliku sektori hankijaga ühendust või pidada temaga läbirääkimisi, tunnustab seadusandja sõnaselgelt avaliku sektori hankija sellekohast kohustust.

73 Veel tuleb lisada, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab järeldusele, et põhikohtuasjas kõne all olevat ideekonkurssi ei reguleeri mitte direktiiv 2014/24, vaid direktiiv 2014/25, peab ta käesoleva kohtuotsuse punktides 64–72 esitatuga sarnastel põhjustel asuma seisukohale, et viimati nimetatud direktiivi artikleid 97 ja 98 ei saa tõlgendada nii, et taotleja võib nõuda, et asjaomane žürii kuulaks ta ära enne, kui see talle esitatud projektid või plaanid paremusjärjestusse seab.

74 Kolmandaks, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 46–58 rõhutas, ei muuda seda järeldust liidu õiguse üldpõhimõte, mis näeb ette õiguse olla ära kuulatud, mis on põhikohtuasjas kohaldatav.

75 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tagab õigus olla ära kuulatud liidu õiguse kohaldamisalas igale isikule võimaluse teha haldusmenetluses enne tema huve kahjustava otsuse tegemist tõhusalt ja tegelikult teatavaks oma seisukoht, sealhulgas juhul, kui kohaldatavad õigusaktid niisugust nõuet ette ei näe (vt selle kohta 24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Lisrestal jt, C-32/95 P, EU:C:1996:402, punkt 21; 14. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus RTS infra ja Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, punkt 34; 12. septembri 2024. aasta kohtuotsus Sagrario, C-63/23, EU:C:2024:739, punkt 79, ning 6. märtsi 2025. aasta kohtuotsus Obshtina Veliko Tarnovo ja Obshtina Belovo, C-471/23 ja C-477/23, EU:C:2025:155, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika).

76 Käesoleval juhul on selge, et žürii otsus, millega põhikohtuasja kaebajast äriühing kaotas igasuguse võimaluse saada põhikohtuasjas kõne all oleva ideekonkursiga seotud auhinda ja hiljem sõlmitavat teenuste riigihankelepingut, kujutab endast põhikohtuasja kaebajast äriühingu huve kahjustavat meedet.

77 Samas tuleb õiguse olla ära kuulatud hindamisel arvesse võtta iga juhtumi konkreetseid asjaolusid, eelkõige asjaomase akti laadi, selle vastuvõtmise konteksti ja asjaomast valdkonda reguleerivaid õigusnorme, kuna niisuguse õiguse eesmärk on võimaldada eraõiguslikel isikutel esitada tõhusalt oma seisukoht nende asjaolude suhtes, millega ametiasutus oma otsust põhjendada kavatseb (vt selle kohta 5. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 54; 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Prokuratura Rejonowa Łódź-Bałuty, C-338/20, EU:C:2021:805, punkt 42, ning 25. aprilli 2024. aasta kohtuotsus NW ja PQ (salastatud teave), C-420/22 ja C-528/22, EU:C:2024:344, punkt 89).

78 Ideekonkursi – nagu see on reguleeritud direktiiviga 2014/24 – eesmärk on aga võimaldada konkursi žüriil võrrelda iga taotleja projekte või plaane anonüümselt, objektiivselt ja läbipaistvalt, tuginedes üksnes ideekonkursi teates märgitud kriteeriumidele. Seega peavad ideekonkursil osalejad hankedokumentides sisalduvate täpsete andmete alusel esitama plaani või projekti, mille eesmärk on kõige paremini vastata asjaomase avaliku sektori hankija ootustele, nagu need on täpsustatud nendes dokumentides.

79 Lisaks peavad need osalejad olema oma projektide või plaanide koostamisel hoolsad, kuna avaliku sektori hankijal ei ole mingit kohustust nendega ühendust võtta, et hajutada selles osas ebaselgust (vt analoogia alusel 29. märtsi 2012. aasta kohtuotsus SAG ELV Slovensko jt, C-599/10, EU:C:2012:191, punkt 38).

80 Sellest järeldub, et võttes arvesse ideekonkursiga seotud erilisi asjaolusid, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktides 78 ja 79, eelkõige vajadust säilitada taotlejate anonüümsus ja võrdsus, ning nende kohustust olla hoolsad oma plaanide või projektide koostamisel, ei hõlma taotleja õigus olla ära kuulatud enne, kui tema projekt või plaan vajaduse korral valikumenetlusest kõrvale jäetakse, õigust esitada asjaomasele ideekonkursi žüriile oma seisukoht asjaolude kohta, millele see žürii kavatseb oma otsuses tugineda, vaid seisneb üksnes taotleja õiguses esitada plaan või projekt, mis vastab avaliku sektori hankija ootustele. Järelikult ei ole vaja tunnustada niisuguse taotleja õigust olla sama žürii poolt ära kuulatud pärast projekti või plaani esitamist ja enne seda, kui viimane žürii on talle esitatud plaanid või projektid lõplikult paremusjärjestusse seadnud.

81 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et direktiivi 2014/24 artikleid 80 ja 82 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui ideekonkursil osalejad võivad nõuda, et enne nende esitatud plaanide või projektide lõplikku paremusjärjestusse seadmist kuulaks ideekonkursi žürii nad ära.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (muudetud komisjoni 30. oktoobri 2019. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2019/1828) artikleid 80 ja 82

tuleb tõlgendada nii, et

nendega on vastuolus see, kui ideekonkursil osalejad võivad nõuda, et enne nende esitatud plaanide või projektide lõplikku paremusjärjestusse seadmist kuulaks ideekonkursi žürii nad ära.

Allkirjad