

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kerli Brandt

RIIGIHANKE RAAMLEPINGUTE MUUTMISE LUBATAVUS

Magistritöö

Juhendaja
PhD Carri Ginter

Tallinn
2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. Raamlepingu olemus ja õiguslik raamistik.....	8
1.1. Raamlepingu mõiste ja funktsioon riigihankes.....	8
1.2. Raamleping Euroopa Liidu direktiivis ja Eesti riigihangete seaduses.....	10
1.3. Raamlepingute erisused ja sarnasused hankelepinguga	15
2. Raamlepingute ja hankelepingute muutmise: üldised põhimõtted ja praktika	23
2.1. Raamlepingu muutmine direktiivi 2004/18/EÜ ja kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduse alusel.....	23
2.2. Hankelepingu muutmise alused ja piirangud direktiivi 2014/24/EL ja kehtiva riigihangete seaduse alusel.....	30
2.3. Raamlepingu muutmise alused ja piirangud direktiivi 2014/24/EL ja kehtiva riigihangete seaduse alusel.....	42
KOKKUVÕTE	55
ADMISSIBILITY OF AMENDMENTS TO FRAMEWORK AGREEMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT.....	60
KASUTATUD KIRJANDUS.....	64
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	65
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	66
KASUTATUD MUU MATERJAL.....	67

SISSEJUHATUS

Riigihanked mängivad olulist rolli avaliku sektori kulutuste juhtimisel ja ühiskonna ressursside haldamisel. Euroopa Liidus kehtivad riigihankealased õigusnormid on välja töötatud eesmärgiga tagada aus konkurents, ostude läbipaistvus ja tõhusus avaliku sektori hangetes. Üheks oluliseks vahendiks¹ riigihangetes on raamlepingud, mis võimaldavad sõlmida pikaajalisi kokkuleppeid erinevate kaupade, teenuste ja ehitustööde ostmiseks, ilma et iga kord oleks vaja läbi viia uut hankemenetlust.

Vastavalt 26. veebruaril 2014 vastu võetud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (edaspidi direktiiv 2014/24/EL)² preambula punktile 60 peetakse raamlepinguid kogu Euroopas tõhusaks hankevahendiks ning need on leidnud laialdaselt kasutust. Raamlepingute kasutamine on viimastel aastatel suurenenud mitmetes liikmesriikides, eriti Skandinaavia riikides³. Põhjuseks on asjaolu, et neid peetakse tõhusaks ja paindlikuks riigihanke vahendiks või meetodiks⁴. Hankija ei pea asjade ja teenuste igakordsel hankimisel läbi viima uut hankemenetlust⁵, mistõttu säästetakse nii hankija kui ka ettevõtja aega, ressursse kui ka kulusid. Raamlepingu paindlikus seisneb asjaolus, et hankija saab pikema perioodi jooksul endale hankida ehitustöid, asju või teenuseid, mille täpset kogust ei oska ta ette hinnata⁶.

Nii nagu mujal Euroopas on ka Eestis raamlepingute sõlmimine üha populaarsem. Kui 2022. aastal viidi Eestis raamlepingute sõlmimiseks läbi 1730 menetlust, maksumusega kokku ca 4,3 miljardit eurot, siis 2023. aastal viidi läbi juba 2013 menetlust maksumusega kokku ca 3,5 miljardit eurot. 01.04.2025 seisuga viidi 2024. aastal raamlepingute sõlmimiseks läbi 2068

¹ Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu riigihangete direktiivi kohta, Brüssel, 20.11.2011, KOM (2011) 896 lõplik. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0896&from=EN>, 11.12.2024, lk 8.

² 26. veebruari 2014 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 94, lk 65–242.

³ Hamer, C. R. The new future for framework agreements. – Public Procurement Law Review. 2022/4. lk 203–213.

⁴ Steinicke, M., Vesterdorf, P. L. EU Public Procurement Law: Brussels commentary. Baden-Baden: Nomos Print 2018. lk 445.

⁵ Hamer, C. R. (viide 3), lk 203.

⁶ Hill, K. Public Procurement. Framework Agreements. Paris: SIGMA 2016. – https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/09/framework-agreements_g17a25f5/5js4vmnmnhf7-en.pdf (11.12.2024), lk 4.

menetlust maksumusega kokku ca 3,3 miljardit eurot, mis on võrreldes 2023. aastaga 55 menetlust rohkem.⁷

Kuigi raamlepingud pakuvad paindlikkust ja tõhusust, toovad need endaga kaasa ka segadust ja küsimusi. Üheks selliseks küsimuseks on raamlepingute muutmise lubatavus. Raamlepingu tingimuste muutmine võib mõjutada hankemenetluse läbipaistvust ja õiglast konkurentsi, mis on menetluse olulised eesmärgid. Samas võib muutmise vajadus tekkida lepingute kestuse ja muutuvate asjaolude tõttu, kuid sageli ei ole muutmise põhimõtted piisavalt selged või üheselt mõistetavad. Ühest küljest on tõenäoline, et raamlepinguid tuleb aja jooksul muuta, teisest küljest võib selline muutmine riivata hankemenetluse läbipaistvuse ja õiglase konkurentsi saavutamist.

Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna poolt 24.05.2024 koostatud 2023. aasta riigihangete valdkonna statistika ja kokkuvõtte kohaselt pöördui Rahandusministeeriumi poole arvukalt ka raamlepingute ja raamlepingu alusel hankelepingu sõlmimist puudutavate küsimustega. Sellest kokkuvõttest nähtub, et ligi kolmandikul kõikidest raamlepingut puudutavatest küsimistest tundsid hankijad ja ettevõtted huvi just raamlepingute muutmise kohta.⁸ See tõendab, et vajadus raamlepingu muutmise järele on olemas ning antud teema on oluline nii hankijatele kui ka ettevõtjatele.

26. veebruaril 2014 vastu võetud Euroopa Liidu riigihangete direktiivides⁹ sätestati reeglid ja piirangud hankelepingute muutmise kohta. Need reeglid loodi põhjusel, et vältida turu moonutamist ja tagada, et muudatused ei annaks juba valitud ettevõtjatele ebaproportsionaalset eelist. Samuti seati eesmärgiks suurendada õiguskindlust, et oleks selge, milliseid muudatusi võib hankelepingutesse teha ilma uue pakkumusmenetluse läbiviimise vajaduseta¹⁰. Samas peab aga olema tagatud teatud paindlikkus, et kohaneda muutuvate turutingimuste ja ootamatute sündmustega, mis võivad tingida vajaduse lepingu muutmiseks.

⁷ Rahandusministeerium. Riigihanked, riigiabi, osalused, kinnisvara: riigihanked – <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked> (11.10.2024).

⁸ Rahandusministeerium. 2023. aasta riigihangete valdkonna statistika ja kokkuvõte. 24.05.2024 – <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-05/Riigihangete%20valdkonna%202023.%20aasta%20kokkuv%C3%B5te.pdf> (11.12.2024), lk 7.

⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. veebruar 2014 direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ; Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. veebruar 2014 direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta; Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. veebruar 2014 direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta.

¹⁰ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 766.

Hankelepingu muutmise regulatsioon kohaldub ka raamlepingu muutmisele, kuivõrd direktiivi 2014/24/EL art 72 lõiked 1 ja 2 ning direktiivi 2014/25/EL art 89 lõige 1 sätestavad juhud, millal võib hankelepinguid ja raamlepinguid muuta ilma uut hankemenetlust korraldamata. Riigihangete seaduses¹¹ (edaspidi RHS) on hankelepingu muutmine sätestatud paragrahvis 123, mis on üle võetud direktiivi 2014/24/EL artiklist 72.

Hankelepingu muudatusega, sh raamlepingu muudatusega on tegemist, kui mõni lepingu tingimus saab esialgsest tingimusest erineva sisu, lepingusse lisandub tingimus, mida seal varasemalt ei olnud või kaob mõni tingimus lepingust üldse ära jne.¹² Siinjuures ei ole oluline see, kuidas hanke osapooled seda muudatust nimetavad või vormistavad, vaid oluline on nende tahe ning käitumine lepingueseme suhtes.¹³ Lepingu muudatuseks ei loeta õiguskaitsevahendi rakendamist ehk kui ettevõtja on rikkunud lepingut ning hankija kohaldab õiguskaitsevahendit, nt annab täiendava tähtaja rikkumise kõrvaldamiseks, siis sellisel juhul ei ole tegemist lepingu muudatusega.¹⁴

Käesolevas magistritöös kajastab autor direktiivi 2014/24/EL ja vastavat Eesti siseriikliku regulatsiooni, riigihangete seadust. Magistritööst jäävad välja direktiivid 2014/25/EL ja 2014/23/EL. Direktiivis 2014/25/EL on hangetega seotud probleemid ja regulatsioonid sisuliselt samad kui direktiivis 2014/24/EL. Seega töös väljatoodud argumendid ja tehtud järeldused laienevad ka direktiivi 2014/25/EL alusel sõlmitud raamlepingutele. Direktiivis 2014/23/EL küll puuduvad sõnaselged sätted raamlepingute kohta, kuid seda ei saa tõlgendada viisil, et see keelab raamlepingute kasutamise. Pigem on see tingitud sellest, et kontsessioonilepingud on suured ja keerulised, mistõttu ei sobi need raamlepinguga.¹⁵

Lisaks, kuna autor soovib magistritöös analüüsida raam- ja hankelepingu muutmist läbi ajaloolise prisma, kajastab autor 31. märtsil 2004 vastu võetud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta¹⁶ (edaspidi direktiiv 2004/18/EÜ) ja kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduse¹⁷ (edaspidi kuni 31.08.2017 kehtinud RHS)

¹¹ Riigihangete seadus¹. – RT I, 07.06.2024, 11.

¹² Simovart, M. A. RHSK § 123/6. – Riigihangete seadus. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2019.

¹³ Bogdanowicz, P. Contract Modifications in EU Procurement Law. Edward Elgar, 2021, lk 11; Simovart, M. A. RHSK § 123/6–7.

¹⁴ Karindi-Kask, E. Hankelepingu muutmine - <https://www.fin.ee/media/525/download>, sine anno, lk 8.

¹⁵ Caranta, R., Sanchez-Graells, A. European Public Procurement. Commentry on Directive 2014/24/EU. 2021, lk 365.

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 31. märts 2004 direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta. – ELT L 134, 30.04.2004, lk 114–240.

¹⁷ Riigihangete seadus¹. – RT I, 25.10.2016, 20.

raam- ja hankelepingu muutmise regulatsiooni. Selline ajalooline ülevaade raam- ja hankelepingu muutmise kohta aitab paremini mõista kehtiva regulatsiooni arengut ja selle mõju tänapäevasele õigusraamistikule.

Kui hankelepingut võib direktiivi 2014/24/EL ja riigihangete seaduse kohaselt päris palju muuta, siis õiguskirjanduses ja Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonnas ollakse raamlepingu muutmise osas erinevatel seisukohtadel. Nimelt on leitud, et kuivõrd direktiiv 2014/24/EL art 33 lõike 2 kolmas lause sätestab, et raamlepingul põhinevate lepingute puhul ei tohi ühelgi juhul asjaomases raamlepingus sätestatud tingimusi oluliselt muuta¹⁸, siis raamlepingute muutmisel kehtib eelkõige üldine keeld, et raamlepingut ei tohi oluliselt muuta. Lubatud on vaid ebaolulised muudatused. Seda järeldust on süvendanud Euroopa kohtulahendid, kus kohus on asunud seisukohale, et raamlepingus ei tohi teha olulisi muudatusi¹⁹. Seega, juhul kui raamlepingut muudetakse oluliselt, siis olenemata direktiivi 2014/24/EL artiklis 72 lõikes 1 ja 2 sätestatud lubatud muudatustest, ei tohi neid rakendada. Samas ei nähtu aga direktiivi 2014/24/EL artiklist 72 ega RHS §-st 123, et raamlepingu muutmisel tuleb olla rangem kui hankelepingu muutmisel. Direktiivi 2014/24/EL art 72 lõigetes 1 ja 2 on sõnaselgelt öeldud, et need kohaldatavad ka raamlepingutele. Direktiivis 2014/24/EL ega RHS-is ei eristata raamlepingu ja hankelepingu muutmist. Samuti on raamlepingu puhul tegemist paindlikuma lepinguga, mistõttu selle muutmise rangem käsitlus ei lähe raamlepingu olemusega kokku.

Seega on magistritöö õiguslikuks probleemiks puudulik õigusselgus raamlepingute muutmise osas. Puudub õigusselgus, millistel tingimustel ja ulatuses on raamlepingute muutmine Eesti ja Euroopa Liidu õiguse alusel lubatav. Kas direktiivis 2014/24/EL ja riigihangete seaduses sätestatud hankelepingu muutmise sätted kohalduvad raamlepingule samamoodi nagu hankelepingule või kehtivad raamlepingu muutmisele eraldi piirangud? Kui hankelepingu muutmise sätted ei kohaldu raamlepingule samaväärselt, siis millistest õiguslikest allikatest tulenevad raamlepingu muudatuse piirangud? Millised õiguslikud piirangud kehtivad raamlepingu muutmisele, sealhulgas oluliste ja mitteoluliste muudatuste eristamisel? Kuidas on raam- ja hankelepingute muutmise regulatsioon arenenud võrreldes direktiiviga 2004/18/EÜ ja kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-ga ning kas see areng on suurendanud õigusselgust?

¹⁸ Antud säte on RHS-is sätestatud § 30 lõikes 1.

¹⁹ EKo C-274/21 ja C-275/21, *EPIC Financial Consulting GES.m.b.H. versus Austria vabariik, Bundesbeschaffung GmbH*, ECLI:EU:C:2022:565, p 68; EKo C-23/20, *Simonsen & Weel A/S vs Region Nordjylland and Region Syddanmark*, ECLI:EU:C:2021:490, p 70.

Magistritöö eesmärgiks on leida vastused ülaltoodud uurimisküsimustele ja puuduliku õigusselguse foonil tuvastada, kas ja millised piirangud tulenevad raamlepingu muutmisele direktiividest 2004/18/EÜ ja 2014/24/EL, riigihangete seadustest (RHS ja kuni 31.08.2017 kehtinud RHS) ning kohtupraktikast. Selleks analüüsib autor õiguslikke piiranguid ja kohtupraktikat.

Magistritöö on jagatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis analüüsib autor raamlepingu olemust ja õiguslikku raamistikku. Autor selgitab raamlepingu mõistet ning funktsiooni riigihankes; annab ülevaate, milline õigus kohaldub raamlepingule ning millised on raamlepingu erinevused ning sarnasused hankelepinguga. Antud peatükk on vajalik, et aru saada raamlepingu olemusest ning aidata kaasa magistritöö eesmärgi saavutamisele.

Teises peatükis käsitleb autor raamlepingute ja hankelepingute muutmist, nende üldiseid põhimõtteid ning praktikat. Et paremini mõista raamlepingu muudatuse regulatsiooni olemust, annab autor esmalt ülevaate hanke- ja raamlepingu muutmise kohta direktiivis 2004/18/EÜ ja kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-s. Seejärel selgitab, millised on hankelepingu muutmise alused ja piirangud kehtiva direktiivi 2014/24/EL ja riigihangete seaduse kohaselt. Kuivõrd 2023. aastal koostas G. Saluveer magistritöö teemal „Hankelepingu muutmise lubatavus riigihangete seaduse § 123 lõike 1 punktide 1, 2, 3 ja 7 alusel“, ei analüüsi autor eraldi hankelepingu muutmise õiguslikku lubatavust, vaid toob välja hankelepingu muudatuste olulisemad aspektid. Lisaks analüüsib autor raamlepingu muudatuse aluseid, sealhulgas seda, millised muudatused on lubatud ja keelatud direktiivi 2014/24/EL ja RHS-i kohaselt. Samuti käsitleb autor olulisemaid kohtulahendeid, mis on raamlepingu muutmise praktikat kujundanud.

Uurimismeetoditena kasutab autor süstemaatilist ja võrdlev-analüütilist ning ajaloolist meetodit. Süstemaatilise meetodi allikateks on riigihangete seadus ja direktiiv 2014/24/EL. Võrdlev-analüütilise meetodi allikateks on Euroopa ja Eesti õiguskirjandus, Euroopa Kohtu ja Eesti kohtupraktika, direktiivi 2014/24/EL kommentaarid ja riigihangete seaduse kommentaarid. Ajaloolise meetodi allikaks on direktiivi 2004/18/EÜ ja kuni 31.08.2014 kehtinud RHS.

Siinjuures on oluline välja tuua, et käesolevas magistritöös teeb autor vaid lühikese ülevaate raamlepingust, kuivõrd 2020 aastal tegi magistrant M. Rool magistritöö „Raamlepinguga seonduvad aktuaalsed õiguslikud probleemid“, kus on tapikemalt käsitletud raamlepingut ning analüüsinud õiguslikke probleeme raamlepingus.

Märksõnad: riigihanked, raamleping, hankelepingu muutmine, raamlepingu muutmine, lubatud muutmine, direktiiv 2014/24/EL, direktiiv 2004/18/EÜ, RHS ja kuni 31.08.2017 kehtinud RHS.

1. Raamlepingu olemus ja õiguslik raamistik

1.1. Raamlepingu mõiste ja funktsioon riigihankes

Raamlepinguid sõlmiti liikmesriikides juba enne 2004. aastat, kuid alles direktiiviga 2004/18/EÜ sätestati raamlepingu määratlus ja erieeskirjad.²⁰ Kehtivas direktiivis 2014/24/EL on raamlepingu sätted jäänud suuresti samaks nagu oli see direktiivis 2004/18/EÜ.

Vastavalt direktiivi 2014/24/EL artikli 33 lõikele 1 on raamleping 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. Samaselt direktiivile defineerib RHS § 4 punkt 15 raamlepingut kui ühe või mitme ettevõtja ja ühe või mitme hankija vahel sõlmitud lepingut, millega kehtestatakse lepingu kehtivusaja vältel selle alusel sõlmitavaid hankelepinguid reguleerivad tingimused. Seega on raamleping õiguslik kokkulepe, mis loob üldised tingimused tulevaste konkreetsete hankelepingute sõlmimiseks. RHS-i kommenteeritud väljaandes on tabavalt öeldud, et „raamleping on püsivate kohustustega kestvusleping, millega hankija määrab kas tervikuna või osaliselt kindlaks tulevikus sõlmitavate üksikute hankelepingute või tellimuste tingimused“²¹.

Raamlepingu üheks tunnuseks on regulaarsus. Raamlepinguid sõlmitakse siis, kui on vajadus pikaajaliste lepingute, samasuguste asjade, teenuste või ehistustööde järgi, mida tuleb korduvalt hankida. Seega iseloomustab raamlepingut korduv kasutamine samade asjade või teenuste tellimiseks.²²

Teiseks raamlepingu tunnuseks on see, et mõni hankeeset iseloomustav tunnus on puudu (nt pole teada, kui kaua seda teenust vajatakse, kui suur on tulevane vajadus, hankeeseme kogus või maksumus jne). Lisaks ei reguleeri riigihangete seadus seda, milliseid asju, teenuseid või ehitustöid võib hankija raamlepingu kaudu soetada.²³ Raamlepingu esemeks võivad olla tooted, teenused ja ehitustööd, mille järele on hankijal korduv vajadus, kuid ta ei tea täpselt koguseid, aega, paika jne.

Samuti võib raamlepingu tunnuseks pidada eelduslikult kulude kokkuhoidu, kuivõrd läbi on vaja viia vaid üks hankemenetlus, mistõttu väheneb nii hankija kui ka pakkujate kulud, ning

²⁰ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 444.

²¹ Pallo, E., Roosik, E.-A. RHSK § 29/4. – Riigihangete seadus. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2019.

²² Pallo, E., Roosik, E.-A. RHSK § 29/3.

²³ Pallo, E., Roosik, E.-A. RHSK § 29/3.

soodsaimat hinda. Soodne hind väljendub selles, et ühe hankemenetluse raames on kokkulepitud hankeeseme hind, mis kehtib kogu raamlepingu kestvuse ajal, mis tagab parema hinna ja kvaliteedi suhte.²⁴ Samas võib tegemist olla ka hinnalõksuga, kuna kui raamleping on sõlmitud pikaks perioodiks ja hind on kokku lepitud, on hankija sellega terve raamlepingu perioodi seotud. Seega sobib raamleping kasutamiseks siis, kui hankijatel on korduvad või pidevad vajadused teatud toodete või teenuste ostmiseks – näiteks kontoritarbed, arvutid või hooldusteenused – ning eriti juhul, kui hankijad ei tea täpselt oma vajaduste ajastust ega kogust.²⁵

Raamlepingu funktsioon riigihangetes on luua paindlik ja tõhus mehhanism korduvate või pidevalt vajalike asjade, teenuste või ehitustööde hankimiseks pikema perioodi jooksul. Raamlepingu paindlikkus seisneb selle võimes kohanduda hankija vajaduste ja turuolukorraga, võimaldades tulevasi tellimusi teostada üldtingimuste alusel, ilma et oleks vaja iga kord uut hankemenetlust korraldada²⁶. Näiteks kui asja tarnet on vaja harva, saab tellimusi teha väiksemates kogustes või pikemate ajavahemike järel.

Raamleping on tõhus viis tagada tarneid pikema aja jooksul, ilma et hankija peaks iga kord uut hankemenetlust korraldama²⁷ ning see kindlustab stabiilsed hinnad ja tingimused. Selle tulemusena muutub asjade ostmine või teenuste tellimine kiiremaks, vähendades halduskoormust²⁸ ja kulusid nii hankijatel kui ka pakkujatel.²⁹ Seega on raamlepingu sõlmimise eesmärk hankijatele paindlikkuse andmine ning halduskoormuse vähendamine nii hankijatel kui ka pakkujatel.³⁰

Samuti annab raamleping hankijale kindluse, et lepingupartner on valitud läbipaistvalt, kuivõrd raamlepingu sõlmimiseks peab hankija läbi viima hankemenetluse, kohaldades vastavat hankemenetluse liiki³¹. Kui raamleping sõlmitakse mitme pakkujaga, siis annab see hankijale võimaluse teha koostööd mitme pakkujaga, mille tulemusena tagatakse konkurents ja välditakse tarnijate monopoli.

²⁴ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 444.

²⁵ Arrowsmith, S. EU Public Procurement Law: An Introduction – <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/publications/downloads/eu-public-procurement-law-an-introduction.aspx> (11.12.2024), lk 214.

²⁶ Hill, K. (viide 6), lk 4.

²⁷ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 443.

²⁸ Parrest, N., Simovart, M. A. RHSK § 4/29. – Riigihangete seadus. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2019.

²⁹ Arrowsmith, S. (viide 25), lk 213.

³⁰ Põllu, E. Raamleping. 2013 – <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/kasulik-teave#analusid-ja-uuringu> (11.12.2024), lk 2.

³¹ Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 29/3.

1.2. Raamleping Euroopa Liidu direktiivis ja Eesti riigihangete seaduses

Raamlepingut reguleerib direktiiv 2014/24/EL, mis on Eesti õigusesse üle võetud riigihangete seadusega³². Seega tuleb riigihangete seadust tõlgendada direktiivkonformselt³³. Direktiivis 2014/24/EL on raamleping reguleeritud artiklis 33 ning RHS-is on raamlepingut käsitletud §-s 29 ja 30.

Raamlepingu eesmärk on määrata kindlaks teatud perioodi jooksul sõlmitavate hankelepingute tingimused. Need tingimused võivad puudutada näiteks teenuste või tarnete hinda, eeldatavat kogust jne, kuid ei direktiivis 2014/24/EL ega RHS-is ole sätestatud, kui üksikasjalikult need tingimused peaksid olema sätestatud.³⁴ Oluline on raamlepingute alusel hankelepingute sõlmimisel järgida riigihanke üldiseid põhimõtteid, nagu läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõte.³⁵

Raamleping ei ole hankemenetluse liik, vaid tegemist on meetodi ja vahendiga, mida kasutatakse koondhanke korraldamiseks.³⁶ Raamlepingut nimetati meetodiks ja vahendiks juba direktiivi 2004/18/EÜ³⁷ ettepanekus.³⁸ Asjaolu, et tegemist on meetodi ja vahendiga, kinnitab ka see, et direktiivis 2014/24/EL asuvad raamlepingut käsitlevad sätted II jaotise II peatükis „Elektrooniliste ja koondhangete tehnika ja vahendid“ ja RHS-i I peatüki 6 jaos „Riigihangete vahendid“, kus käsitletakse erinevaid riigihanke vahendeid, nt dünaamiline hankesüsteem (direktiivi 2014/24/EL artikkel 34 ja RHS § 32–35), elektrooniline oksjon (direktiiv 2014/24/EL artikkel 35 ja RHS § 36–38) jne. Seega on raamleping hankevahend, mitte aga hankemenetlus, mida reguleerib direktiivis 2014/24/EL II jaos I peatükk „Menetlused“ ja RHS-i 2. peatüki 1. jagu „Hankemenetluse liigid ja nende kohaldamine“.

Raamlepingu sõlmimiseks tuleb hankijal läbi viia üks direktiivis 2014/24/EL (riigihanke seaduses) sätestatud hankemenetlustest (nt. avatud, piiratud, läbirääkimistega jne

³² Simovart, M. A., Parrest, N. RHSK § 1/1. – Riigihangete seadus. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2019; lisaks direktiivile 2014/24/EL on riigihangete seadusesse üle võetud ka direktiiv 2014/23/EL, direktiiv 2014/25/EL, direktiiv 2009/81/EÜ, direktiiv 89/665/EMÜ ja direktiiv 92/13/EMÜ.

³³ Simovart, M. A. Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Doktoritöö. 2010 Tartu Ülikool, lk 20.

³⁴ Bogdanowicz, P. (viide 13), lk 26.

³⁵ TlnHK0 10.06.2022, 3-22-951, p 31.

³⁶ Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 371.

³⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 31. märts 2004 direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihanke lepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta. – ELT L 134, 30.04.2004, lk 114-240.

³⁸ Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu riigihangete direktiivi kohta (viide 1), lk 8.

hankemenetlus) ja raamlepingu sõlmimisel peab kõigis menetluslikes aspektides vastama hankeõiguse nõuetele³⁹. Siinjuures on oluline välja tuua, et tuleb eristada kahte erinevat etappi: raamlepingu sõlmimiseks kasutatavaid menetlusi ning hiljem hankelepingute sõlmimiseks kasutatavaid menetlusi.⁴⁰

Raamlepingu võib sõlmida üks või mitu hankijat, samuti keskne hankija.⁴¹ RHS § 30 lõike 2 kohaselt võivad raamlepingu alusel hankelepinguid sõlmida üksnes hankijad, keda on võimalik tuvastada riigihanke alusdokumentide põhjal. Direktiivi 2014/24/EL art 33 lõike 2 kohaselt võivad raamlepingu alusel hankelepinguid sõlmida vaid hankijad, kes on hanketeates või huvi kinnitamise ettepanekus vastaval eesmärgil kindlaks määratud. Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 60 on täpsustatud, et raamlepingute puhul tuleb „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 hõlpsasti ja ühemõtteliselt kindlaks teha“. Seega ei pea kõik hankijad olema nimeliselt nimetatud, vaid hankija peab olema kergesti ja üheselt määratletav.⁴² Samale järeldusele on jõudnud ka Euroopa Kohus oma otsuses C-216/17, mis põhineb küll direktiivi 2004/18/EÜ art 32 lõikele 2, kuid arvestades, et direktiivis 2014/24/EL ei ole antud sätted suuresti muutunud, siis on see kohaldatav ka direktiivile 2014/24/EL.⁴³ Euroopa Kohus selgitas oma otsuse punktis 56, et piisab sellest, kui hanke alusdokumentides on potentsiaalne hankija märgitud nii, et see on arusaadav nii potentsiaalsele hankijale endale kui ka kõigile teistele huvitatud ettevõtjatele.

RHS § 30 lõike 2 kohaselt sõlmivad raamlepingu alusel hankelepingu üksnes hankijad, keda on võimalik tuvastada riigihanke alusdokumentide põhjal. Samas aga direktiivi 2014/24/EL art 33 lõike 2 kohaselt sõlmivad raamlepingu alusel hankelepingu need hankijad, kes on kindlaks määratud hanketeates või huvi kinnitamise ettepanekus. E. Pallo ja E-A. Roosik on jõudnud riigihangete seaduse kommenteeritud väljaandes järeldusele, et kuna riigihanke

³⁹ Andrecka, M. Framework agreements: Transparency in the Call-off Award Process. 2015, – <https://www.jstor.org/stable/26695061> (11.12.2024), lk 234; Pallo, E., Roosik, E-A., RHSK § 29/3; Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 455.

⁴⁰ Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 371.

⁴¹ Brown, A. May a contracting authority make use of a framework agreement which it has not signed and is it mandatory to state the total quantity of services that may be called off under that agreement? The Court of Justice ruling in Case C-216/17¹. Sweet & Maxwell and its Contributors, Westlaw. 2019; Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 29/3; Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 445.

⁴² Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 30/9. – Riigihangete seadus. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2019; Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 452.

⁴³ EKo C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Anitrust and Coopservice*, ECLI:EU:C:2018:1034, p 49-56; EKo C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Anitrust and Coopservice*, ECLI:EU:C:2018:797, kohtujurist M. C. Sánchez-Bordona ettepanek, p 72.

alusdokumendid (RHS § 77) võivad olla erinevad dokumendid (hanketeade on vaid üks nendest), siis tuleb RHS § 33 lõiget 2 kohaldada kooskõlas direktiivi 2014/24/EL art 33 lõikega 2. Arvestades, et direktiivi 2014/24/EL artikli 49 ja V lisa C osa punkti 1 alusel on kohustus hankijad nimetada hanget alustavas teates, siis peavad kõik hankijad kajastuma riigihanget alustavas teates, milleks on hanketeade või eelteade.⁴⁴ Käesoleva magistritöö autor nõustub selle järeldusega, kuna lisaks sellele, et ettevõtjad saavad otsustada, kas osaleda hankes või mitte⁴⁵, on see oluline teave ka hankija jaoks. See info näitab, kas hankija on raamlepinguga hõlmatud või mitte, ning määrab, kas hankija peab korraldama eraldi hanke või saab raamlepingu alusel osta või tellida asja, teenust või ehitustööd.

Raamlepingu võib sõlmida ühe või mitme pakkujaga. See tähendab seda, et hankija saab määratleda mitme pakkujaga raamleping sõlmitakse, nt. kas ühe, kolme või kõigi pakkujatega. Direktiivis 2014/24/EL ega RHS-is ei ole sätestatud pakkujate maksimaalse arvu piirangut. Raamlepingu saab sõlmida vaid pakkujaga, kes on osalenud hankes ning kelle pakkumus osutub edukaks. Samale järeldusele on jõudnud ka Tallinna Halduskohus oma haldusasjas nr 3-23-1004, kus otsuse punktis 18 selgitas, et hankija saab raamlepingu sõlmida üksnes pakkumuse esitanud pakkujaga, kuivõrd riigihangete seadus ei näe ette võimalust hankelepingu sõlmimiseks muu isiku kui pakkujaga⁴⁶. Seega tulenevalt direktiivi 2014/24/EL art 33 lõikest 2 ja RHS § 30 lõikest 2 saab raamlepingu sõlmida vaid hankija, keda on võimalik tuvastada hanketeate alusel, ja pakkuja, kes on esitanud pakkumuse, ning raamlepingu alusel hankelepingu pakkuja, kes on sõlminud raamlepingu.

Ühe pakkujaga sõlmitud raamlepingu puhul sõlmitakse hilisemad hankelepingud raamlepingus sätestatud tingimustel. See on olukord, kus hankijal on regulaarne vajadus mingi asja ostmiseks või teenuse tellimiseks. Hankija võib vajadusel paluda kirjalikult pakkujal oma pakkumust täiendada (RHS § 30 lõige 3 ja direktiiv 2014/24/EL art 33 lõige 3). Pakkuja saab täiendada oma pakkumust, kui raamlepingus ei ole sätestatud kõiki tingimusi, kuid raamleping peab sätestama piisava selguse ja täpsusega tingimused, mis käsitlevad eelkõige raamlepingu eset, ulatust ja muid põhielemente nagu hind ja kogused. Näiteks mõiste „kontoritarbed“ on liialt lai määratlus, mistõttu tuleks raamlepingus täpsustada, millised kontoritarbeid raamleping hõlmab. Pakkumuse täiendamisega ei tohi pakkuja muuta aga oluliselt raamlepingu tingimusi, kuivõrd raamlepingu tingimuste oluline muutmine ei ole lubatud vastavalt direktiivi 2014/24/EL art 33

⁴⁴ Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 30/8.

⁴⁵ Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 30/8.

⁴⁶ TlnHKO 19.06.2023, 3-23-1004, p 18.

lõike 3 kolmandale lausele ja RHS § 30 lõikele 1. Raamlepingus, kus on sätestatud kõik hankelepingu tingimused, ei ole tegemist pakkumuse täiendamisega.⁴⁷

Tallinna Halduskohus on oma haldusasjas nr 3-22-951, kus vaidlus oli seotud ühe pakkujaga sõlmitud raamlepinguga, jõudnud järeldusele, et kui aktsepteerida raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimist, kus hankelepingu esemeks on oluliselt erinev kaup, kui raamlepingus oli määratletud, on tegemist võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtte rikkumisega, sh konkurentsi moonutamisega. Samuti ei saa rääkida mastaabisäästust, kui hankelepinguga ostetud toodete hind on kallim, kui oli pakkumuses esitatud toote hind, kuivõrd raamlepingute alusel sõlmitavate hankelepingute sõlmimisel on keelatud raamlepingu tingimusi oluliselt muuta.⁴⁸ Tegemist oli kohtuasjaga, kus raamleping sõlmiti ühte tüüpi mootorrataste (AJP SPR 510R) ostmiseks, maksumusega 8599 eurot/tükk (ilma käibemaksuta), kuid hankeleping sõlmiti teist tüüpi mootorrataste (GASGAS EC 350F) ostmiseks (maksumusega 10 602 eurot/tükk ja osaliselt ühe mootorratta maksumus 10 740 eurot), seega ei olnud tegemist olukorraga, kus raamlepingu osapool täiendas oma pakkumust, vaid tegemist oli olukorraga, kus pakkuja esitas uue pakkumuse. Tegemist oli raamlepingu keelatud muutmisega.⁴⁹

Mitme pakkujaga raamlepingu puhul võib hankelepinguid sõlmida kahel erineval viisil:

- 1) kõik tingimused on raamlepingus eelnevalt kindlaks määratud – fikseeritud tingimustel;
- 2) kõik tingimused ei ole raamlepingus kindlaks määratud, mistõttu on hankija kohustatud uuesti avama konkurentsi raamlepingu partnerite (raamlepingu sõlminud võitnud pakkujad) vahel.⁵⁰

Raamlepingus, kus kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused on kindlaks määratud, ei korralda hankija hankelepingu sõlmimiseks raamlepingu partnerite vahel uut konkurssi (RHS § 30 lg 6 p 1, direktiiv 2014/24/EL art 33 lg 4 punkt a). Selle asemel toimub nn otse tellimine raamlepingus sätestatud tingimuste alusel näiteks kaskaadmeetodil, rotatsioonimeetodil jne. See tähendab seda, et hankelepingute partnerite valik ei tohi olla juhuslik, vaid see peab toimuma rangelt raamlepingus sätestatud tingimuste alusel.

Samas on aga direktiivis ja RHS-is jäetud võimalus sõlmida hankelepingud osaliselt raamlepingu tingimuste ja osaliselt minikonkursi tulemuste alusel, kui raamlepingus on

⁴⁷ Pallo, E., Roosik, E-A. RSHK § 30/11; Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 456.

⁴⁸ TlnHKo 10.06.2022, 3-22-951, p-d 31 ja 33.

⁴⁹ TlnHKo 10.06.2022, 3-22-951, p 22.

⁵⁰ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 456; RHS § 30 lõige 6 ja direktiiv 2014/24/EL art 33 lõige 4.

sätetatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused ning hankija on selle võimaluse ette näinud raamlepingu sõlmimiseks esitatud riigihanke alusdokumentides (RHS § 30 lg 6 p 2, direktiiv 2014/24/EL art 33 lg 4 punkt b). Valik, kas hankeleping sõlmitakse raamlepingus sätestatud tingimuste alusel või minikonkursiga, tehakse objektiivsete kriteeriumide alusel, mis on kehtestatud raamlepingu sõlmimiseks esitatud riigihanke alusdokumentides (direktiivi 2014/24/EL art 33 lg 4 punkt b). Samuti tuleb ära näidata, mille kohta minikonkurss korraldatakse (näiteks maksumus, tähtaeg jne).⁵¹

Raamlepingus, kus kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused ei ole kindlaks määratud, korraldab hankija raamlepingu partnerite vahel uue konkursi ehk minikonkursi tulenevalt RHS § 30 lõikest 4 ja direktiivi 2014/24/EL artikli 33 lg 4 punktist c. Minikonkursile kohaldub RHS-is sätestatud menetluskord⁵². Minikonkursi nõuded ja menetlus sätestatakse raamlepingus ning need peavad olema kooskõlas hanke üldpõhimõtetega nagu võrdne kohtlemine ja läbipaistvus. Minikonkursi hindamiskriteeriumid võivad olla erinevad raamlepingu sõlmimiseks korraldatud hankemenetluses olevatest hindamiskriteeriumidest, kuid raamlepingus peab olema selgelt määratletud, millistel juhtudel milliseid hindamiskriteeriume kasutatakse. Minikonkursil saavad osaleda vaid raamlepingu partnerid.⁵³

Raamlepingu sõlmimiseks tuleb läbi viia riigihange ehk hankemenetlus. Selleks peab hankija määrama raamlepingu eeldatava maksimaalse maksumuse, et valida sobiv menetlusliik. Eeldatava maksumuse määramine on oluline ka potentsiaalsetele pakkujatele, kes selle põhjal otsustavad, kas antud raamleping pakub neile huvi või mitte.⁵⁴ Sama järelduseni jõudis ka Euroopa Kohus kohtuasjas C-23/20. Otsuse punktis 63 rõhutas kohus, 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 nende andmete põhjal saavad pakkujad hinnata oma suutlikkust täita raamlepingust tulenevaid kohustusi.⁵⁵

Eeldatava maksumuse määramine on raamlepingu puhul eraldi reguleeritud. Seda reguleerib RHS § 23 lõige 4 ning direktiivis 2014/24/EL art 5 lõige 5. Mõlema sätte kohaselt on hankija kohustatud kokku arvutama kõik potentsiaalsed selle perioodi jooksul sõlmitavad hankelepingute maksimaalsed kogumaksumused⁵⁶. Oluline on siin juurde lisada, et eeldatava

⁵¹ Pallo, E., Roosik, E.-A. RHSK § 30/17–20; Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 457–459.

⁵² TlnHKo 31.01.2020, 3-19-2412, p 16.

⁵³ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 459–460.

⁵⁴ Hamer, C. R. (viide 3), lk 2.

⁵⁵ EKo C-23/20, *Simonsen & Weel*, p 63.

⁵⁶ Pallo, E., Roosik, E.-A., RHSK § 30/6.

maksumuse määramisel tuleb arvesse võtta raamlepingu kehtivusaja pikendamist kui ka asjaolu, et raamlepingut võivad kasutada ka teised hankijad, kes raamlepingu alusel on hankijad⁵⁷. Samuti tuleb arvesse võtta raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingute võimalikud uuendused ja kohustused tuleviks tulenevalt RHS § 23 lg 2 punktile 1. Seega tuleb raamlepingu maksumuse määramisel arvesse võtta kõikide hinnanguliste hankelepingute maksumused, sealjuures on oluline hinnata nende maksimaalset väärtust, tuginedes maksimaalsele tarnete või teenuste mahule.⁵⁸ Ka Euroopa Kohus on oma kohtuasjas C-23/20 kinnitanud, et hankija peab märkima hanketeates või hanke alusdokumentides, kui see on piiramatult ja täielikult tasuta kättesaadav kõigile, raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatava koguse või maksumuse ning maksimaalse koguse või maksumuse.⁵⁹

Raamlepingu eeldatav maksumus või kogus ning eeldatav maksimaalne maksumus või kogus võivad erineda, kuna direktiiv 2014/24/EL⁶⁰ ega riigihangete seadus ei sätesta selles osas tingimusi. Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond on seisukohal, et kui hanketeates või hanke alusdokumentides on määratletud vaid raamlepingu eeldatav maksumus või kogus, siis tuleb seda käsitleda kui eeldatavat maksimaalset maksumust või kogust tuginedes Euroopa Kohtu praktikale (EKo C-23/20 ja EKo C-216/17) ja RHS § 23 lõikele 4.⁶¹ Autor nõustub selle seisukohaga, kuna ka direktiivi 2014/24/EL art 5 lõike 5 kohaselt on raamlepingute puhul oluline arvesse võetav maksumus kõigi raamlepingu kehtivusaja jooksul kavandatavate lepingute maksimaalne eeldatav maksumus.

1.3. Raamlepingute erisused ja sarnasused hankelepinguga

Palju segadust on tekitanud küsimus, kas raamlepingu puhul on tegemist hankelepinguga või mitte. Üldine seisukoht on, et raamlepingu puhul ei ole tegemist hankelepingu ega hankelepingu liigiga, vaid tegemist on riigihanke vahendi ja meetodiga, millele kohaldatakse suuresti hankelepingu sätteid.⁶²

⁵⁷ Hamer, C. R. (viide 3), lk 2-3.

⁵⁸ Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 61.

⁵⁹ EKo C-23/20, *Simonsen & Weel*, p 71 - 74.

⁶⁰ Hamer, C. R. (viide 3), lk 4.

⁶¹ Rahandusministeerium. Riigihanked: korduma kippuvad küsimused. Raamleping – <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/korduma-kippuvad-kusimused>, küsimus 12 (18.01.2025).

⁶² Simovart, M. A. RHSK § 8/5. – Riigihangete seadus. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2019; Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 29/4.

Direktiivi 2014/24/EL artikli 33 lõige 1 käsitleb raamlepingut lepinguna, mis sõlmitakse ühe või mitme hankija ning ühe või mitme ettevõtja vahel eesmärgiga kehtestada raamistik, milles määratakse kindlaks lepinguid reguleerivad tingimused, mida võib kasutada hilisemate hankelepingute sõlmimiseks. Selle artikli lõige 2 rõhutab, et raamlepingu alusel põhinevaid hankelepinguid võib sõlmida üksnes raamlepingu osapoolte vahel ja raamlepingu alusel määratletud tingimuste piires. Seega ütleb direktiiv, et raamleping ei ole iseenesest hankeleping, vaid tegemist on lepinguga, mis loob aluse tulevaste hankelepingute sõlmimiseks.

Raamlepingu alusel sõlmitavad hankelepingud on eraldiseisvad ning alles need kvalifitseeruvad hankelepinguteks. Raamlepingus sätestatud kokkuleppe jõustamiseks on vajalik sõlmida hankeleping või esitada nn tellimus, mis muudab raamlepingus sätestatud ja hankelepinguga või esitatud tellimusega täpsustatud tingimused õiguslikuks siduvaks⁶³.

M. Andrecka on leidnud, et olukorras, kus tegemist on ühe pakkujaga sõlmitud raamlepinguga, mis sisaldab kõiki lepingu tingimusi ning hankijal on ette nähtud kohustus osta asja või tellida teenust, ehitustöid ja raamlepingu partneril on kohustus teenust osutada, asja tarnida või ehitada, on tegemist sisuliselt „tingimusliku“ hankelepinguga⁶⁴. Samale järeldusel on jõudnud ka E. Pallo ja E-A. Roosik ning seega peaks lähtuma hankelepingu regulatsioonist.⁶⁵ Sellisel juhul on täidetud kõik hankelepingu tunnused. Nendeks tunnusteks on a) hankelepingu osapooled (hankija(d) ja ettevõtja(d)), b) sisuks toodete hankimine või teenuste või ehitustööde tellimine ning c) lepinguga kaasnev rahaline huvi. Rahaliseks huviks loetakse vastastikuse soorituse nõuet või soorituse eest vastutasu saamise nõuet.⁶⁶ Seega kui raamlepingus on sätestatud soorituse nõue mõlemale osapooltele (hankijal kohustus osta asja või tellida teenust, ehitustöid ja pakkujal kohustus asja tarnida, teenust osutada või ehitustöid teostada), on tegemist hankelepinguga. Ehk samaväärseks hankelepinguga loetakse raamlepingut, mis on sõlmitud ühe pakkujaga ja milles on sätestatud kõik asjaomased ehitustööde tegemise, teenuse osutamise ja asjade tarnimise tingimused ning on siduvad mõlemale osapooltele⁶⁷.

P. Bogdanowicz on leidnud, et raamleping, mis on sõlmitud mitme pakkujaga ja milles on sätestatud kõik asjaomased ehitustööde tegemise, teenuse osutamise ja asjade tarnimise

⁶³ Möistlik, S. Raamleping, kui hankija lepinguvabaduse suurendamise instrument riigihankes. Magistr töö. Juhendaja K. Merusk. 2013, lk 34.

⁶⁴ Andrecka, M. Framework agreements, EU procurement law and the practice, 2015 – <https://ssrn.com/abstract=2910848> (18.01.2025), lk 140-141; Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 375.

⁶⁵ Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 29/4.

⁶⁶ Simovart, M. A. RHSK § 8/4 ja § 8/8.

⁶⁷ Euroopa Komisjoni ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu riigihangete direktiivi kohta (viide 1), lk 3.

tingimused ning objektiivsed tingimused, mille alusel hankija otsustab, kes raamlepingu partneritest täidab, on võrdne hankelepingu sõlmimisega.⁶⁸ Seda põhjusel, et sellisel juhul ei sõlmita eraldi hankelepingut, vaid kõik asjaomased tingimused tulevad raamlepingust ning hankija esitab raamlepingu partnerile vaid tellimuse. Selle seisukohaga autor aga ei nõustu. Seda põhjusel, et antud olukord on reguleeritud direktiivi 2014/24/EL artiklis 33, mis reguleerib raamlepingut, mitte aga hankelepingut. Samuti on selliste tellimuste esitamine iseloomulik raamlepingutele, mitte aga hankelepingutele. Raamlepingus on kokkulepitud teatava aja jooksul tehtavate tellimuste reguleerivad tingimused ja raamlepingu enda alusel ei toimu ostu, teenuse osutamist ega ehitustöid, vaid need toimuvad läbi tellimuste. Hankelepingu puhul teostatakse ost, teenus või ehitustöö aga lepingu enda alusel.

Nii nagu hankeleping, on ka raamleping leping, mida reguleerib direktiiv 2014/24/EL. Samuti on raamleping võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS)⁶⁹ § 8 alusel leping, millest tulenevad pooltele kohustused, mille kehtivust ei mõjuta see, kas raamlepingu alusel sõlmitakse hankeleping (esitatakse tellimus) või mitte. Näiteks sisaldavad raamlepingud sageli poolte konfidentsiaalsuskohustust, ärisaladuse keeldu, intellektuaalomandi kaitset jne.⁷⁰

Vastavalt RHS § 29 lõikele 1 kohaldatakse raamlepingule hankelepingu sätteid, kui ole sätestatud teisti. Seega kehtivad raamlepingule need hankelepingu sätteid, mille kohta ei ole RHS-is välja toodud erisusi. RHS-is on raamlepingu osas välja toodud järgmised erisused (sätteid) hankelepingu sätetest: §-d 29–31, § 83 lõiked 3 ja 8, § 84 lõige 2, § 104 lõige 8, § 120 lõige 3 ning §-d 167 ja 179, kuid raamlepingule kehtivad hankelepingu sõlmimise ja ooteaja, tühisuse ja ülesütlemise ning vaidlustuse⁷¹ sätteid.⁷²

Raamlepingule kohaldub ka RHS § 123, mis reguleerib hankelepingu muutmist⁷³, kuigi selles sättes ei ole raamlepingut otsesõnu nimetatud. RHS § 29 lõike 1 alusel rakendatakse raamlepingule hankelepingu sätteid juhul, kui riigihangete seaduses ei sätesta erandeid. Kuna riigihangete seadus ei sisalda raamlepingu muutmise osas erandeid, välja arvatud § 30 lõige 1, siis kehtib raamlepingu muutmisele hankelepingu muutmise säte ehk § 123. Oluline on märkida, et ka direktiivis 2014/24/EL reguleerib artikkel 72 nii hankelepingute kui ka raamlepingute muutmist, kuna selles viidatakse otsesõnu ka raamlepingule. See säte on täies

⁶⁸ Bogdanowicz, P. (viide 13), lk 26–27.

⁶⁹ Võlaõigusseadus. – RT I, 04.07.2024, 18.

⁷⁰ Rool, M. Raamlepinguga seonduvad aktuaalsed õiguslikud probleemid. Magistritöö. Juhendaja M. A. Simovart. 2020, lk 13; Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 161–162.

⁷¹ VaKoo 22.11.2018, 220–18/194960, p 11.

⁷² Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 29/10.

⁷³ Simovart, M. A. RHSK § 123/4.

mahus ülevõetud RHS §-i 123. Seega ka see kinnitab, et raamlepingule laienevad samad muutmispõhimõtted nagu hankelepingule.

Nii raam- kui ka hankeleping on vähemalt kahe osapoole vahel sõlmitud leping, mille esemeks on asjad, teenused või ehitustööd.⁷⁴ Mõlema lepinguga hangitavate ehistustööde, asjade ja teenuste ring ei ole piiratud.⁷⁵ Raamlepingu alusel ei toimu aga asjade tarnimist, ehitamist ega teenuse osutamist, nii nagu toimub see hankelepingu alusel. Kohustus asja tarnida, ehitamist või teenust osutada, tekib raamlepingu alusel sõlmitava hankelepinguga või, juhul kui raamlepingus on sätestatud kõik tingimused, siis tellimuse esitamisega.

Raamlepingu puhul ei ole hankijal kohustust raamlepingu alusel tellida raamlepinguga hõlmatud ehitustöid, asju või teenuseid.⁷⁶ See tähendab seda, et raamleping ei ole hankijale täitmiseks kohustuslik ehk raamlepingu puhul on tegemist ebatäieliku siduva lepinguga. Samuti ei ole raamlepingu partneritel kohustust osaleda raamlepingu alusel minikonkursil või sõlmida raamlepingu alusel hankelepingut, välja arvatud juhul, kui selline tingimus on raamlepingus või riigihanke alusdokumentides sõnaselgelt sätestatud.⁷⁷ Raamleping on kui raamistik, mille iseloomuks või eesmärgiks on reguleerida või näha ette tingimused poolte vahelisteks tulevaseks kuni nelja-aastaseks koostööks. Pakkujale võib raamleping olla aga kohustuslikuks, kui nii on raamlepingus sätestatud.

Hankeleping on aga nii hankijale kui ka pakkujale otse täitmiseks kohustuslik, kuivõrd vastavalt RHS § 8 lõikele 1 on hankeleping hankija ja ettevõtja vahel sõlmitud rahaliste huvidega seotud leping, mille esemeks on asjad, teenused või ehitustööd. Vastavalt RHS § 8 lõikele 2 kohaldatakse hankelepingule VÕS sätestatud. VÕS⁷⁸ § 8 lõike 1 alusel on leping kahe või enam isiku (lepingupooled) vaheline tehing, millega lepingupool kohustub või lepingupooled kohustuvad midagi tegema või tegemata jätma. Seega nii hankijal kui ka pakkujal on hankelepingust tulenevad kohustus oma kohustusi täita. Näiteks on pakkuja kohustus midagi ehitada, mingit teenust pakkuda või mingit asja tarnida ning see tuleb anda, teha hankijale. Hankija on aga peamiselt kohustus maksta tasu, samuti võib hankija kohustus olla juhiste, materjalide, dokumentide andmine jne. Hankelepingu puhul on tegemist siduva lepinguga ehk nii pakkuja kui ka hankija on konkreetse hankelepinguga seotud ja peavad oma kohustusi täitma. Nagu eelpool on autor välja toonud, siis olukorras, kus hankija sõlmib ühe pakkujaga

⁷⁴ Simovart, M. A. RHSK § 8/4 ja 8/11; Pallo, E., Roosik, E-A. § 29/3.

⁷⁵ Simovart, M. A. Riigihanke üldpõhimõtetest tulenevad hankelepingu sisupiirangud. Juridica II. 2012. lk 83-84; Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 29/3.

⁷⁶ Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 29/4; Direktiiv 2014/24/EL põhjenduspunkt 61.

⁷⁷ Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 29/4.

⁷⁸ Võlaõigusseadus. – RT I, 04.07.2024, 18.

raamlepingu, milles on sätestatud kõik tingimused ning selles on sätestatud kohustus hankijale tellida teenust või osta asja ja raamlepingu partneril on kohustus seda teenust osutada või asja tarnida, on tegemist eelduslikult hankelepinguga, mitte aga raamlepinguga.⁷⁹

Nii raam- kui ka hankelepingus võib olla nii üks kui ka mitu hankijat (sh keskne hankija). Samuti saab nii raam- kui ka hankelepingu sõlmida ühe või mitme pakkujaga, kuid hankelepingu puhul osalevad hankes mitu pakkujat ühispakkujatena (pakkumuse teeb üks pakkuja kõigi eest) ja hankeleping sõlmitakse selle pakkujaga, kes vastab hanketingimustele.⁸⁰ Raamlepingu puhul saavad pakkumuse esitada aga kõik pakkujad eraldi ning nende kõigiga võib sõlmida raamlepingu, kui nii on hankedokumentides sätestatud ja nad vastavad hanketingimustele.

Raamleping on suletud süsteem, mille kehtivusaja jooksul ei saa lisanduda uusi hankijad ega raamlepingu partnereid.⁸¹ Raamleping võib olla sõlmitud mitme pakkujaga, kuid raamlepingu kehtivuse ajal ei saa keegi raamlepingu osapooleks juurde tulla.⁸² Raamlepingu puhul on teada potentsiaalsete lepingupartnerite ring, kuid pole teada, kes konkreetselt nendest lepingu partneritest hakkab hankelepingut täitma, v.a ühe pakkujaga raamleping. Hankelepingu puhul on aga hankelepingut täitev partner juba lepingu sõlmimisel nimeliselt teada. Nii nagu raamlepingu puhul, ei saa ka hankelepingus keegi teine tulla võitnud pakkuja asemel hankija lepingupartneriks, välja arvatud hankelepingu muudatusel direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti d ja RHS § 123 lg 1 punktide 5 ja 6 alusel.

Raam- ja hankelepingu sõlmimiseks tuleb hankijal läbi viia hankemenetlus.⁸³ Direktiivi 2014/24/EL art 33 lõige 1 sätestab, et avaliku sektori hankijad võivad sõlmida raamlepinguid tingimusel, et kohaldatakse direktiivis sätestatud menetlusi. Ning kuivõrd RHS § 29 paikneb riigihangete seaduse 1 peatükis, mis on riigihangete seaduse ülene, siis kohalduvad ka raamlepingu sõlmimisele kõik riigihanke menetlused nii nagu hankelepingule. Seega nii nagu hankelepingu osas, peab ka raamlepingu sõlmimiseks läbi viima hankemenetluse.⁸⁴ Raamlepingu sõlmimiseks sobiliku hankemenetluse liigi valimiseks peab hankija lähtuma raamlepingu hankeesemest ja hankelepingute eeldatavast kogumaksumusest ning järgima selle menetlusliigi kohta sätestatut.⁸⁵

⁷⁹ Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 29/4.

⁸⁰ Parrest, N., Simovart, M. A. RHSK 4/29; Simovart, M. A. RHSK § 8/7.

⁸¹ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 448; Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 30/7.

⁸² Direktiiv 2014/24/EL põhjenduspunkt 60.

⁸³ Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 371.

⁸⁴ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 448.

⁸⁵ Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 29/8.

Üheks raam- ja hankelepingu sarnasuseks saab lugeda asjaolu, et mõlema lepingu tingimusi ei lepita kokku, vaid need määrab hankija.⁸⁶ Nii hanke- kui ka raamlepingu tingimused kujunevad enamasti hanke ettevalmistamise etapis ning pakkujal puudub võimalus lepingutingimusi mõjutada. Pakkuja saab mõjutada vaid neid lepingutingimusi, mis sisalduvad pakkumuses. Erandiks on võistlev dialoog, kus dialoogi käigus võib käsitleda hankelepingu tingimusi ning ka teataval määral võib väljakuulutamise ja väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlustes käsitleda hankelepingu tingimusi.⁸⁷

Hanke- ja raamlepingu üheks erinevuseks on see, et ei RHS ega direktiiv 2014/24/EL piira hankelepingu kestvust⁸⁸, oluline on vaid see, et leping ei tohi olla põhjendamatult liiga pikk ega liiga lühike⁸⁹. Raamlepingule on ette nähtud aga piirang. Vastavalt direktiiv 2014/24/EL art 33 lõike 1 kolmandale lausele ei või raamlepingu kehtivusaeg ületada nelja aastat, välja arvatud nõuetekohaselt põhjendatud erandjuhtudel, mis on eelkõige seotud raamlepingu esemega. Nõuetekohaseks põhjendatud erandiks loetakse olukorda, kus pikem kestus on vajalik selleks, et ettevõtja saaks tagasi investeerimiskulud, näiteks investeeringud infrastruktuuri loomiseks, personali koolitamiseks või täiendava personali palkamiseks.⁹⁰ Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 62 on väljatoodud näitena olukord, kus ettevõtjatel on vaja seadmeid, mille amortisatsiooniaeg on pikem kui neli aastat ning mis peavad kogu raamlepingu kestuse ajal olema igal ajal kättesaadavad.

Raamlepingu maksimaalse kestvuse eesmärk on tagada paindlikkus ja üldpõhimõtete, eelkõige võrdse kohtlemise ja konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõtete järgimine⁹¹. Samas ei tohi ära unustada, et raamlepingut ei tohi kasutada väärtalt või viisil, mis piirab, takistab või moonutab konkurentsi. Kui raamleping moonutab konkurentsi, siis ei ole selle sõlmimine lubatud.⁹² Siinjuures on oluline välja tuua, et raamlepingu alusel sõlmitava hankelepingu võib sõlmida vahetult raamlepingu enne kehtivusaja lõppemist, kui hankelepingut rakendatakse pärast raamlepingu lõppu⁹³. Ehk direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunkti 62 kohaselt tuleb raamlepingul põhinevad hankelepingud sõlmida enne raamlepingu kehtivuse lõppemist, kuid see ei pea langema kokku raamlepingu kestvusega. See võib olla vajadusel lühem või pikem.

⁸⁶ Simovart, M. A. (viide 75), lk 83.

⁸⁷ Simovart, M. A. Riigihankelepingu ebamõistlike tüüptingimuste tühisus kui ebaõiglaste lepingutingimuste regulatsiooni näide. *Juridica*. 2008/1, lk 29–38.

⁸⁸ Simovart, M. A. (viide 75), lk 85.

⁸⁹ Simovart, M. A. RHSK § 8/37.

⁹⁰ Andrecka, M. (viide 64), lk 129-130; Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 366.

⁹¹ Pallo, E., Roosik, E.-A. RHSK § 29/4; Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 449–450.

⁹² Pallo, E., Roosik, E.-A. RHSK § 29/13; Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 450.

⁹³ Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 367; Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 451.

Nii nagu direktiivis 2014/24/EL on ka RHS § 29 lõikes 2 sätestatud, et raamlepingut võib sõlmida kuni neljaks aastaks, v.a juhul, kui pikem tähtaeg on põhjendatud, eeskätt raamlepingu esemest tulenevalt, ning lõikes 3, et raamlepingu kehtivusajal selle alusel sõlmitud hankelepingu tähtaeg võib olla raamlepingu tähtajast lühem või pikem.

Arvestades asjaolu, et nii direktiivi 2014/24/EL kui ka RHS-i alusel on määratud raamlepingu maksimaalne lubatud tähtaeg ning RHS § 29 lõike 2 teine lause sätestab konkreetselt keelu sõlmida tähtajatut raamlepingut, siis ei ole lubatud sõlmida tähtajatut raamlepingut. Samas ei direktiiv 2014/24/EL ega RHS keela hankelepingu osas sõlmida tähtajatut lepingut. Vastupidi, direktiivi 2014/24/EL art 5 lg 12 punktis b on lausa reguleeritud tähtajatu hankelepingu eeldatava maksumuse arvutamist. Seega võib hankeleping olla tähtajatu. Samas on M. A. Simovart välja toonud, et võimalusel peaksid hankijad eelistama tähtajalist hankelepingut, kuivõrd hankija peab arvestama nii turuosaliste (potentsiaalsete pakkujate) kui ka teise lepingupoole huviga.⁹⁴ Ning tähtajatu hankeleping võib olla vastuolus konkurentsi soodustamise eesmärgiga, kuivõrd võitnud pakkujale antakse võimalus olla määramata ajaks lepinguga seotud, mistõttu on sellel ajal konkurents antud hanke osas välistatud⁹⁵, millega ka autor nõustub.

Raam- ja hankelepingu üheks erinevuseks on ka asjaolu, et raamlepingu osas on hankijal õigus korraga samale hankeeseme välja kuulutada mitut hanget raamlepingu sõlmimiseks ehk sõlmida mitu raamlepingut ühe asja, teenuse või ehitustöö kohta ning seejärel otsustada, millist raamlepingut kasutab või kas ei kasuta üldse.⁹⁶ Hankelepingu puhul on aga Riigikohus leidnud oma otsuses nr 3-3-1-65-11, et seaduslikkuse ja hea halduse põhimõtetega ei ole kooskõlas välja kuulutada hankemenetlust, kui puudub tegelik kavatsus hankelepingut sõlmida ning sama eseme suhtes mitme paralleelse hankemenetluse läbiviimisel puudub vähemalt ühes hankemenetluses hankeeseme tegeliku soetamise kavatsus.⁹⁷ Seega ei ole hankelepingu puhul lubatud korraldada mitut riigihanget.

Raamlepingu alusel ei toimu otse asjade müüki ega teenuse osutamist⁹⁸. Raamleping on korralduslik instrument, mis reguleerib poolte koostöö aluseid, kuid konkreetseid tellimusi raamlepingu alt ei tehta, selleks sõlmitakse hankeleping⁹⁹. Hankelepingu alusel aga täidetakse

⁹⁴ Simovart, M. A. (viide 33), lk 57.

⁹⁵ Simovart M. A. (viide 75), lk 85.

⁹⁶ Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 368.

⁹⁷ RKHKo 16.11.2011, 3-3-1-65-11, p 12.

⁹⁸ Simovart, M. A., Parrest, N. RHSK § 4/29.

⁹⁹ RHS § 4 lg 15.

kohustusi otse hankelepingu alusel. Kõik õigused ja kohustused sätestatakse konkreetses hankelepingus ja neid täidetakse lähtuvalt sellest, kuidas need on hankelepingus sätestatud.¹⁰⁰

¹⁰⁰ RHS § 8 lg 3, 4 ja 5.

2. Raamlepingute ja hankelepingute muutmine: üldised põhimõtted ja praktika

2.1. Raamlepingu muutmine direktiivi 2004/18/EÜ ja kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduse alusel

Enne direktiivi 2014/24/EL kehtestamist reguleerisid hanke- ja raamlepingut direktiiv 2004/18/EÜ ning sellele tuginev riigihangete seadus¹⁰¹, mis kehtis kuni 31.08.2017.

Direktiivi 2004/18/EÜ art 1 lõike 5 ning kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 7 lõike 1 kohaselt oli raamlepingu puhul tegemist riigihanke tulemusel sõlmitud lepinguga, mis sõlmiti ühe või mitme hankija ja ühe või mitme isiku vahel ning mis reguleeris selle kehtivusaja jooksul sõlmitavate hankelepingute tingimusi, sealhulgas hinda ning vajadusel ka koguseid ja mahte. Sama määratlus on ka praegu kehtivas direktiivis, mistõttu raamlepingu mõiste ei ole muutunud.

Raamlepingute ning nende alusel sõlmitavate hankelepingute sõlmimist reguleeris direktiivi 2004/18/EÜ artikkel 32, mis võeti üle kuni 31.08.2017 kehtinud RHS §-des 70 ja 71. Vastavalt kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 7 lõikele 2 kohaldati raamlepingule hankelepingute kohta käivaid sätteid, välja arvatud juhul, kui seaduses ei olnud sätestatud teisti. Kuna kuni 31.08.2017 kehtinud RHS ei reguleerinud eraldi raamlepingute muutmist, siis kohaldati raamlepingu muutmisele hankelepingute muutmise kohta käivaid sätteid.¹⁰² Hankelepingu muutmist reguleeris kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 69 lõiked 3 ja 4, mistõttu laienesid need sätted ka raamlepingu muutmisele.

Siinkohal on oluline märkida, et direktiiv 2004/18/EÜ ei reguleerinud otseselt hanke- ja raamlepingu muutmist, välja arvatud artikli 32 lg 2 kolmas lause, mille kohaselt ei tohi raamlepingul põhinevate lepingute sõlmimisel osapooled ühelgi juhul asjaomases raamlepingus sätestatud tingimusi oluliselt muuta, eriti lõikes 3 osutatud juhul. Samas nähti direktiivi 2004/18/EÜ artiklis 2 ette kohustus, et hankijad peavad ettevõtjaid kohtlema võrdselt, mittediskrimineerivalt ning tegutsema läbipaistvalt, seega tuli nii hanke- kui ka raamlepingu muutmisele lähtuda riigihanke üldpõhimõtetest. Tulenevalt riigihanke üldpõhimõtetest ei tohtinud hankelepingut muuta viisil, mis kujutas endast sisuliselt uut hanget ehk *de facto* uut hanget. Sellisel juhul tuli hankijal korraldada uus hange.¹⁰³ Sama järelduse tõi M. A. Simovart

¹⁰¹ Riigihangete seadus – RT I, 25.10.2016, 20.

¹⁰² Karindi-Kask, E. (viide 14), lk 1.

¹⁰³ Simovart, M. A., Riigihankelepingu muutmise vabadus hanke üldpõhimõtete valguses. *Juridica* IV/2010, lk 249.

välja ka oma doktoritöös, rõhutades, et riigihanke üldpõhimõtted on siduvad ka hankelepingu sõlmimise järel¹⁰⁴.

Riigihangete õigus ühendab endas nii era- kui ka avalik-õiguslikke elemente. Riigihanke menetlus kuni hankelepingu sõlmimiseni kuulub avalik-õigusliku regulatsiooni alla, mida reguleerivad direktiivid¹⁰⁵ ja riigihangete seadus¹⁰⁶, kuid pärast hankelepingu sõlmimist muutub see aga eraõiguslikuks küsimuseks.¹⁰⁷ Eestis allub hankeleping pärast sõlmimist nii võlaõigusseaduse kui ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse normidele.¹⁰⁸ Samas on Euroopa Kohus lahendites C-454/06¹⁰⁹ ja C-503/04¹¹⁰ leidnud, et eraõiguslike vaidluste lahendamisel tuleb juhinduda riigihanke üldpõhimõtetest ning vastuolu korral on need ülimuslikud eraõiguslike normide suhtes. Samale lõppjäreldusele jõudis M. A. Simovart oma doktoritöös, kus ta tõi välja järgmise: „lepinguvabaduse kui eraõigusliku aluspõhimõtte rakendamine hanke- eraõiguslikes suhetes on piiratud riigihankeõiguse normide, eeskätt hanke üldpõhimõtetega“ ning vastuolu korral on eraõiguslike normide suhtes ülimuslik riigihanke üldpõhimõtted.¹¹¹

Kuna hankelepingud on eraõiguslikud lepingud, mida põhimõtteliselt saab piiramatult muuta, võib see sattuda vastuolu riigihanke üldpõhimõtetega, nagu võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse printsiip. Selle vastuolu vältimiseks kehtestasid mitmed riigid, sealhulgas Eesti, hankelepingute muutmist reguleerivad reeglid.¹¹² Nii nagu autor eelpool välja tõi, reguleeris kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduses hankelepingu muutmist § 69 lõiked 3 ja 4.

Hankelepingu muutmine oli lubatud vaid erandjuhtudel, kuna 31.08.2017 kehtinud RHS § 69 lõike 3 sätestas, et hankija võis hankelepingut muuta üksnes juhul, kui muudatuse tingisid objektiivsed asjaolud, mida ei olnud hankijal võimalik lepingu sõlmimise ajal ette näha ning mille tõttu satuks lepingu muutmata jätmisel ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamise. Sama paragrahvi lõike 4 kohaselt ei olnud hankijal lubatud lepingut muuta, kui

¹⁰⁴ Simovart, M. A. (viide 33), lk 26.

¹⁰⁵ Direktiiv 2004/18/EÜ ja direktiiv 2014/24/EL.

¹⁰⁶ Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS ja RHS.

¹⁰⁷ Simovart, M. A. (viide 103), lk 248; Karindi-Kask, E. (viide 14), lk 8. Antud põhimõtte kehtib ka direktiivi 2014/24/EL ja RHS osas.

¹⁰⁸ Nii kehtiv riigihangete seadus kui ka kuni 31.08.2017 kehtinud RHS sätestab, et hankelepingule kohaldatakse vastava lepingu liigi (võlaõigusseaduses ja teistes õigusaktides) sätestatud; Riigihangete seaduseelnõu seletuskiri (816 SE I) – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ff0da466-2563-38ef-a7d7-a0a7f3525acb/riigihangete-seadus%C2%B9/> (01.03.2025), lk 90–91.

¹⁰⁹ EKo C-454/06, *presstext Nachrichtenagentur GmbH versus Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH, APA Austria Presse Agentur*, ECLI:EU:C:2008:351.

¹¹⁰ EKo C-503/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:2007:432, p-37–38.

¹¹¹ Simovart, M. A. (viide 33), lk 167.

¹¹² Simovart, M. A. (viide 103), lk 248–249.

muudatuse eesmärk oli saavutatav uue hankelepingu sõlmimisega. Seega sai hankelepingut muuta vaid juhul, kui täidetud olid samaaegselt nii lõikes 3 kui ka lõikes 4 sätestatud tingimused. See tähendas, et muudatus pidi tulenema ettenägematutest objektiivsetest asjaoludest, mille tõttu satuks hankelepingu eesmärk osaliselt või täielikult ohtu. Lisaks tuli hinnata, kas eesmärk oleks saavutatav uue hankelepingu sõlmimisega.

Siiski ilmnes praktikas olukordi, kus tekkis vajadus hankelepingute muutmiseks, mis omakorda tõstatas küsimusi nende muudatuste lubatavuse kohta ning viis mitmete õigusvaidlusteni. Nii Euroopa Kohus kui ka riigikohus on oma lahendites käsitlenud ja täpsustanud tingimusi, mille alusel võib hankelepinguid muuta ilma uut hankemenetlust korraldamata.

Üheks oluliseks Euroopa Kohtu otsuseks on C-496/99 *Succhi di Frutta*¹¹³, milles kohus selgitas, et hankija peab järgima enda kehtestatud hanketingimusi mitte ainult hankemenetluse ajal, vaid ka lepingu täitmise lõpuni¹¹⁴. Hankija ei tohi ühepoolset muuta mõnda olulist hanketingimust selliselt, et kui see oleks sisaldunud alguses hanketeates, oleks see võimaldanud pakkujatel esitada sisuliselt erinevaid pakkumusi.¹¹⁵ Kui pärast eduka pakkuja valimist soovitakse hanketingimusi muuta, peab see võimalus olema selgesõnaliselt sätestatud juba hanketeates.¹¹⁶ Kui sellist tingimust ei ole ette nähtud, ei saa hankija õiguspäraselt muuta olulisi lepingu sõlmimise tingimusi.¹¹⁷ Lepingu tingimuste meelevaldne muutmine ilma eelneva õigusliku aluseta moonutaks hankemenetluse algseid tingimusi ning rikuks läbipaistvuse ja pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtteid.¹¹⁸ Seega saab sellest kohtulahendist järeldada, et hankelepingut saab muuta juhul, kui vastavad muudatused ja selle tingimused on sõnaselgelt ettenähtud juba hankedokumentides, mistõttu on täidetud hanke läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtted, kuivõrd kõik hankest huvitatud isikud oli algusest peale teadlikud hankelepingu muutmise võimalustest. Antud hankelepingu muudatuse näitena toodi ehitustööde puhul välja tellija reservi kasutamist, kus juba hankedokumentides nähti ette kriteeriumid tellija reservi kasutamiseks¹¹⁹. Kehtivas direktiivis 2014/24/EL on antud kohtuasja seisukoht sätestatud ühe hanke- ja raamlepingu muudatusena artiklis 72 (lg 1 punkt a) ja RHS-is § 123 (lg 1 punkt 2), mida autor käsitleb täpsemalt punktis 2.2.

¹¹³ EKo C-496/99, *Commission of the European Communities versus CAS Succhi di Frutta SpA*, ECLI:EU:C:2004:236.

¹¹⁴ EKo C-496/99, *Succhi di Frutta SpA*, p 115.

¹¹⁵ EKo C-496/99, *Succhi di Frutta SpA*, p 116–117.

¹¹⁶ EKo C-496/99, *Succhi di Frutta SpA*, p 118.

¹¹⁷ EKo C-496/99, *Succhi di Frutta SpA*, p 119.

¹¹⁸ EKo C-496/99, *Succhi di Frutta SpA*, p 120–121.

¹¹⁹ Karindi-Kask, E. (viide 14), lk 13.

Teine oluline Euroopa Kohtu otsus on C-454/06 *Pressetext*, milles kohus täpsustas, millal hankelepingu muutmist võib pidada uueks hankelepingu sõlmimiseks, tagamaks läbipaistvuse ja pakkujate võrdse kohtlemise. Kohus leidis, et hankelepingu muutmise loetakse uueks hankelepinguks, kui muudatus erineb oluliselt algsest lepingust ning viitab poolte soovile pidada läbirääkimisi lepingu oluliste tingimuste üle.¹²⁰ Samuti tõi kohus välja kolm olukorda, millal on hankelepingu muutmise oluline. Nimelt leidis kohus, et hankelepingu muudatust võib pidada oluliseks, kui muudatusega tuuakse lepingusse sisse tingimus, mida seal algselt hankemenetluse ajal ei olnud, ja juhul kui see muudatus oleks olnud alguses hankes, siis see oleks võimaldanud hankes osaleda ka teistel pakkujatel või tunnistada edukaks mõni muu pakkumus.¹²¹ Teiseks oluliseks muudatuseks luges Euroopa Kohus olukorda, kus muudatusega laiendatakse hankeeseme ulatust olulisel määral ka sellistele teenustele, mida ei olnud esialgu ette nähtud.¹²² Ning kolmandaks oluliseks muudatuseks luges kohus, kui muudatusega kallutatakse lepingu majandusliku tasakaalu pakkuja kasuks viisil, mida ei olnud esialgses hankelepingus ette nähtud.¹²³ Lubatud oli väheolulised olulised muudatused. Siinjuures on oluline välja tuua, et need kolm olulist muudatust on sätestatud kehtiva direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikes 4 ning RHS-is § 123 lõikes 2, mida autor käsitleb järgmises punktis 2.2.

Riigikohus jõudis kohtuasjas nr 3-2-1-102-14 järeldusele, et kuivõrd tegemist oli riigihanke tulemusel sõlmitud töövõtulepinguga, siis hinna hilisem muutmise oli lubatud vaid juhul, kui selline võimalus oli selgelt sätestatud juba hankemenetluse alguses ning sellest said lähtuda kõik pakkujad. Kui hinnamuudatuse võimalus on hankemenetluses ette nähtud, tagab see pakkujate võrdse kohtlemise. Arvestades, et hind on hankelepingu oluline tingimus ja pakkuja valikul määrav hindamiskriteerium, ei saa hinnakokkulepe hankelepingus olla täielikult mittesiduv.¹²⁴ Antud kohtuasjas oli tegemist naftareostuse kõrvaldamisega, kus töövõtulepingu sõlminud lepingupool soovis jäätmete utiliseerimise kulude hüvitamist jäätmete üleandmise ajal kehtinud hinnakirja alusel (ehk vastavalt tegelikule reostuse kontsentratsioonile), kuid hankija vastavalt lepingupool poolt esitatud hinnapakumusele.¹²⁵

Riigikohus toonitas kohtuasjas nr 3-2-1-171-15, et kuna hankelepingut saab muuta vaid kitsastes piirides, tuleb tagada menetluse läbipaistvus ja pakkujate võrdne kohtlemine ning RHS §-i 69 eesmärk on kaitsta teisi pakkujaid, tagada avaliku raha kasutamise läbipaistvus ning

¹²⁰ EKo C- 454/06, *Pressetext*, p 34.

¹²¹ EKo C- 454/06, *Pressetext*, p 35.

¹²² EKo C- 454/06, *Pressetext*, p 36.

¹²³ EKo C- 454/06, *Pressetext*, p 37.

¹²⁴ RKTKo 12.11.2014, 3-2-1-102-14, p 19.

¹²⁵ RKTKo 12.11.2014, 3-2-1-102-14, p 1–2.

ennetada riigihanke menetlusest kõrvalehoidmist, mistõttu saab riigihanke tulemusena sõlmitud töövõtulepingus hilisema muutmise võimalus olla mõistlik vaid juhul, kui see oli juba hankemenetluse alguses selgelt avaldatud ning kõik pakkujad said sellest lähtuda. Ainult siis, kui selline võimalus oli menetluses ette nähtud, on hankija seda pakkunud võrdselt kõigile pakkujatele ning ettenähtud muudatuse rakendamine lepingu täitmise käigus ei ole vastuolus hanke üldpõhimõtetega.¹²⁶

Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond on oma kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete menetlemise korduma kippuvates küsimuste rubriigis hankelepingu küsimuse 8 vastuses väljendanud seisukohta, et kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 69 lõiget 4 tuleks tõlgendada kitsendavalt kooskõlas Euroopa Kohtu seisukohtadega. Seda põhjusel, et tegelikult on kõiki hankelepingu muudatusi võimalik ellu viia läbi uue hankemenetluse. Kohtuasjas C-454/06 *Pressetext* on Euroopa Kohus leidnud, et riigihankelepingu muutmise kujutab endast uue lepingu sõlmimist, kui see erineb oluliselt algsetest tingimustest ja näitab poolte soovi pidada läbirääkimisi¹²⁷. Oluliseks peetakse muudatusi, mis oleksid võinud mõjutada pakkumismenetluse tulemusi või toonud uusi pakkujaid¹²⁸. Riigikohus rõhutas kohtuasjas nr 3-2-1-102-14, et hinnamuudatus on lubatav vaid juhul, kui see oli hankemenetluses ette nähtud ja kõigile pakkujatele läbipaistev¹²⁹. Hind on riigihankelepingu oluline tingimus, mistõttu ei saa see olla täielikult mittesiduv¹³⁰. Seega tuleb rahandusministeeriumi hinnangul, hankelepingu muutmise lubatavuse hindamisel analüüsida, kas muudatus on oluline ning nõuab uut hanget, kas muudatus tuleneb objektiivsetest asjaoludest või oleks hankija pidanud neid ette nägema ning kas muutmata jätmise ohustaks lepingu eesmärgi saavutamist.¹³¹ Autor nõustub selle hinnanguga, kuna hankelepingu muudatuste lubatavuse hindamine peab lähtuma nii Euroopa Kohtu kui ka Riigikohtu praktikast, mis rõhutavad läbipaistvuse ja pakkujate võrdse kohtlemise tagamise olulisust. Euroopa Kohtu seisukohast (C-454/06 *Pressetext*) ei ole kõik muudatused automaatselt keelatud, vaid tuleb analüüsida, kas need on lepingu tingimuste suhtes olulised ning kas need

¹²⁶ RKTko 11.02.2016, 3-2-1-171-15, p 14.

¹²⁷ EKO C-454/06, *Pressetext*, p 34.

¹²⁸ EKO C-454/06, *Pressetext*, p 35–36.

¹²⁹ RKTko 12.11.2014, 3-2-1-102-14, p 19.

¹³⁰ RKTko 12.11.2014, 3-2-1-102-14, p 19.

¹³¹ Rahandusministeerium. Kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduse kohta esitatud korduma kippuvad küsimused. Hankeleping – <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/korduma-kippuvad-kusimused#riigihangete-menetle> (22.03.2025) küsimus 8, lk 59.

oleksid võinud mõjutada hankemenetluse tulemust. Samuti on oluline, et hankija arvestaks võimalike objektiivsete asjaoludega, mis võivad lepingu täitmise käigus esile kerkida.

Rahandusministeerium soovitas olukorras, kus hankelepingut ei olnud võimalik muuta kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 69 lõike 4 alusel, kuivõrd muudatus on oluline tulenevalt Euroopa Kohtu kohtuasjast C-454/06, kasutada ajakriitilise lisatööde teostamiseks väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 28 lg 2 punkti 3 alusel.¹³² Sarnase soovitus andis ka Euroopa Komisjon, kelle hinnangul lisatööde või -teenuste lepingute sõlmimine või olemasoleva lepingu muutmine oli lubatav, kui oli täidetud direktiivi 2004/18/EÜ art 31 lg 4 punktis a sätestatud tingimused.¹³³ Direktiivi 2004/18/EÜ art 31 lg 4 punktis a oli sätestatud, et hankija võib sõlmida väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankelepingu täiendavate ehitustööde või teenuste osas, mida esialgne leping ei sisaldanud, kuid mis osutusid ettenägematult vajalikuks, tingimusel, et leping sõlmitakse sama ettevõtjaga, kes kõnealust tööd teostab või teenust osutab ning neid ei saa tehniliselt või majanduslikult eraldada ilma olulise ebamugavuseta või need on lepingu täitmiseks siiski vältimatult vajalikud. Oluline on, et täiendavate ehitustööde või lisateenuste kohta sõlmitud lepingute kogumaksumus ei tohi ületada 50% esialgse lepingu maksumusest. Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-is reguleeris antud võimalust § 28 lg 2 punkt 3 või lg 5 punkt 1.

Autori hinnangul oli hankijatel võimalik kasutada antud hankemenetlust (väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetlust) olukorras, kus ettenägematute asjaolude tõttu oli vaja tellida täiendavaid ehitustöid või teenuseid samalt pakkujalt, ja juhul, kui neid töid või teenuseid ei olnud võimalik tehniliselt või majanduslikult esialgse hankelepingu esemest eraldada ilma suuri kulutusi tegemata või kui need olid vältimatult vajalikud. Samas ei saa kõiki hankelepingu muudatusi lahendada väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kaudu, kuivõrd sellise menetluse rakendamiseks peavad olema täidetud kõik seaduses sätestatud eeldused. Ilmselgelt ei vasta kõik võimalikud muutmisolukorrad neile tingimustele. Siinjuures on oluline märkida, et direktiivi 2004/18/EÜ art 31 lg 4 punktis a sätestatud olukorda on direktiivis 2014/24/EL käsitletud kui ühte hanke- ja raamlepingu muudatust (direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkt b) ja RHS-s § 123 lg 1 punktis 3.

Nagu eelnevalt märgitud, sätestas direktiivi 2004/18/EÜ art 32 lg 2 kolmas lause, et raamlepingul põhinevate hankelepingutega ei tohi raamlepingus sätestatud tingimusi oluliselt

¹³² Karindi-Kask, E. (viide 14), lk 12.

¹³³ Euroopa Komisjon. Riigihanked. Praktilisi näpunäiteid kõige levinumate vigade vältimiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatavate projektide puhul. Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015, lk 84–85. – <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/kasulik-teave-oiigusaktid#toetuse-saaja-ost> (22.03.2025).

muuta, eriti juhul, kui raamleping on sõlmitud ühe ettevõtjaga. Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 71 lõike 1 kohaselt võisid raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingute tingimused erineda raamlepingus sätestatud tingimustest üksnes hankija kasuks, eelkõige võib ühikumaksumus olla madalam raamlepingus sätestatud ühikumaksumusest.

S. Mõistlik on oma magistritöös leidnud, et direktiiv 2004/18/EL art 32 lõike 2 ja RHS § 71 lõike 1 vahel esineb oluline erinevus. Nimelt võimaldab direktiivi 2004/18/EÜ art 32 lg 2 kolmas lause kohandada raamlepingus sätestatud tingimusi, võttes arvesse nii hankija kui ka hankelepingu partneri huve, samas kui RHS-i kohaselt saab muudatusi teha üksnes hankija kasuks. Lisaks rõhutab S. Mõistlik, et siseriiklikku õigust tuleb tõlgendada kooskõlas Euroopa Liidu direktiivide sõnastuse ja eesmärgiga, kuid selliselt, et see ei muudaks seaduse sisu ega kujuneks õigusloomeks. Samas juhib ta tähelepanu probleemile, et antud RHS-i sätte sõnastus ei võimalda direktiivipõhist tõlgendust, mistõttu tekib nende vahel vastuolu. Sellisel juhul tuleb siseriiklik õigus jätta kohaldamata ning kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 71 lõike 1 tõlgendamisel lähtuda direktiivi 2004/18/EÜ art 32 lõike 2 põhimõttest, mis keelab raamlepingu tingimuste olulise muutmise.¹³⁴ Autor nõustub selle järeldusega, kuna direktiivi 2004/18/EÜ art 32 lõike 2 ja kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 71 lõike 1 vaheline erinevus näitab, et Euroopa Liidu õigus võimaldab raamlepingus sätestatud tingimusi kohandada, võttes arvesse mõlema poole huve, samas kui riigihangete seadus lubab vaid hankija kasuks tehtavaid erisusi. Samuti toetab seda seisukohta asjaolu, et siseriiklikku õigust tuleb tõlgendada Euroopa Liidu õigusega kooskõlas, mistõttu ei tohi RHS-iga kitsendada direktiivis sätestatud. Kuna RHS-i sätte sõnastus ei võimalda direktiivipõhist tõlgendust, siis tuleb jätta siseriiklik õigus kohaldamata ja kohaldada direktiivi põhimõtet¹³⁵.

Seega tuli tulenevalt eelpool toodust kuni 31.08.2017 kehtinud RHS § 69 lõikeid 3 ja 4 tõlgendada koosmõjus direktiiviga 2004/18 EÜ ning hanke- ja raamlepingu muudatusel arvestada ka kohtupraktikat ehk muudatused olid lubatud, kui hankedokumendis oli selgelt sätestatud lepingu muudatused ja selle tingimused, tegemist oli väheolulise muudatusega ning tegemist oli ettenägematust asjaolust tulenev muudatusega.

¹³⁴ Mõistlik, S. (viide 63), lk 48-50.

¹³⁵ RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29, p 41.

2.2. Hankelepingu muutmise alused ja piirangud direktiivi 2014/24/EL ja kehtiva riigihangete seaduse alusel

26. veebruaril 2014 vastu võetud Euroopa Liidu direktiiviga 2014/24/EL kehtestati reeglid hanke- ja raamlepingute muutmiseks. Vajadus selleks tulenes Euroopa Kohtu asjaomasest kohtupraktikast, kuivõrd vajalik oli selgitada, millistel tingimustel nõuab lepingu muutmise täitmise ajal uut hankemenetlust ning milliste tingimuste kohaselt on muudatused lubatud ilma, et oleks vaja korraldada uut hankemenetlust.¹³⁶

Direktiivis 2014/24/EL reguleerib hanke- ja raamlepingu muudatuse artikkel 72, mis on Eestis üle võetud RHS §-ga 123. Nii direktiivi 2014/24/EL art 72 kui ka RHS § 123 sätestavad, millised on hanke- ja raamlepingu muutmise õiguspärased alused ja tingimused ning millised on olulised muudatused, mille korral tuleb läbi viia uus hankemenetlus.

Direktiivi 2014/24/EL art 72 lõigetes 1 ja 2 ning RHS § 123 lõikes 1 on sätestatud sellised hanke- ja raamlepingu muudatused, mida ei peeta olulisteks, ja mida on sellisena lubatud teha, ilma et oleks vaja korraldada uut hankemenetlust. Tegemist on hanke- ja raamlepingu lubatud muudatustega. Nende lubatud hanke- ja raamlepingu muudatuste eesmärk on tagada õiguskindlus, kuivõrd teatud muudatuste osas peaksid lepingu muudatused olema võimalikud, ilma et oleks vaja korraldada uut hankemenetlust.¹³⁷ Nende muudatuste osas ei ole vaja hinnata ega kaaluda muudatuse olulisust, kuivõrd eelduslikult on sellistel juhtudel tegemist seaduslike muudatustega.¹³⁸

Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti a kohaselt on esimeseks lepingu lubatud muudatuseks, mille puhul ei ole vaja korraldada uut hankemenetlust, olukord, „kus muudatused, sõltumata nende rahalisest väärtusest, olid esialgsetes hankedokumentides ette nähtud selgete, täpsete ja ühemõtteliste läbivaatamisklauslitega, mis võivad hõlmata hinna läbivaatamise klausleid või võimalusi. Sellistes klauslites märgitakse võimalike muudatuste või võimaluste ulatus ja olemus ning ka tingimused, mille korral neid võib kasutada. Nendega ei nähta ette muudatuse, millega muudetakse lepingu või raamlepingu üldist olemust“. RHS-is on vastav muudatus sätestatud § 123 lg 1 punktis 2, mille kohaselt on hankijal õigus hankelepingut muuta kui muudatuse väärtusest sõltumata ei muudeta hankelepingu üldist olemust ja muudatuse ulatus,

¹³⁶ Direktiiv 2014/24/EL põhjenduspunkt 107; Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 766.

¹³⁷ Direktiiv 2014/24/EL põhjenduspunkt 107.

¹³⁸ Simovart, M. A. RHSK § 123/52.

sisu ja kohaldamistingimused, näiteks hinna läbivaatamise kohta, olid riigihanke alusedokumentides selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt ette nähtud.

Antud muudatuse üheks eelduseks on asjaolu, et see muutmisklausel peab olema ette nähtud juba hanke alusedokumentides.¹³⁹ Sellisel juhul on kõik pakkujad algusest peale ühises infoväljas, kuidas ja millal võib lepingut muuta ning kedagi ei ole ebavõrdselt koheldud¹⁴⁰, täidetud on võrdse kohtlemise põhimõtte.¹⁴¹ Teiseks peab see muutmisklausel olema sätestatud selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt, nii et hankijal ei tekiks muutmisel kaalutusõigust.¹⁴² Samuti ei tohi muutmisklausel võimaldada hankelepingu osapooltel muutmise osas läbi rääkida.¹⁴³ Siinjuures nõustub autor G. Saluveeri seisukohaga, et alati ei ole võimalik sätestada selliseid muutmisklausleid, mis ei nõua läbirääkimisi, seda eriti pikemate ja keeruliste hankelepingute puhul.¹⁴⁴ Sellisel juhul peab muutmisklausel olema nii selge, täpne ja ühemõtteline, et see on üheselt mõistetav. Euroopa Kohus on oma kohtuasjas C-496/99 *Succhi di Frutta* selgitanud, et selge, täpne ja ühemõtteline tingimus on selline, mille osas kõik mõistlikult informeeritud ning tavapärasest hoolsust rakendavad pakkujad mõistavad nende tegelikku tähendust ühtemoodi¹⁴⁵.

Kolmandaks eelduseks on sätestada muutmisklauslis võimalike muudatuste või valikuvõimaluste ulatus ja olemus ning tingimused, mille alusel neid võib kasutada. Selle nõude eesmärgiks on kõrvaldada halb tava, mille kohaselt sõnastatakse muudatusi üldiselt, mis reguleerivad muutmist liiga laialt.¹⁴⁶

Tallinna Halduskohus oma haldusasjas nr 3-21-849 asunud seisukohale, et hankelepingus muutmise tingimused tähtaja osas ehk lepingu muutmise sätted ei ole selged, täpsed ega ühemõttelised ning need on kaasa toonud läbipaistvuse põhimõtte ning võimalike pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise. Vaidlusaluses hankelepingus on sätestatud järgmised hankelepingu muutmise sätted:

- „5.3. Tellijal on õigus esitada Töövõtjale nõudeid muudatuste tegemiseks võrreldes Lepingu dokumentides esitatud nõuetega. Töö käigus tehtavatest kokkulepetest

¹³⁹ EKo C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH vs Telekom Austria AG, joined party: Herold Business Data AG*, ECLI:EU:C:2000:669, p 62.

¹⁴⁰ Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 781.

¹⁴¹ Simovart, M. A. Hankelepingute lubatud ja keelatud muudatused uute riigihankedirektiivide ülevõtmise järel. *Juridica I/2016*, lk 54.

¹⁴² Direktiiv 2014/24/EL põhjenduspunkt 111.

¹⁴³ Simovart, M. A. RHSK § 123/19.

¹⁴⁴ Saluveer, G. Hankelepingu muutmise lubatavus riigihangete seaduse § 123 lõike 1 punktide 1, 2, 3 ja 7 alusel. Juhendaja M. A. Simovart. Tartu Ülikool. Tartu 2023, lk 40.

¹⁴⁵ C-496/99, *Succhi di Frutta*, p 111.

¹⁴⁶ Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 782.

tulenevate projektlahenduste, tähtaegade või töömahtude muutmisel sõlmitakse Poolte vahel vastavasisuline kokkulepe, mis on käesoleva lepingu lahutamatu osa.

- 5.4. Tellija on kohustatud Tööde teostamise käigus Töövõtja poolt Tellijale kooskõlastamiseks esitatud joonistele, insenerlikele lahendustele või Töövõtja poolt esitatud muudatusettepanekutele andma omapoolse kooskõlastuse või motiveeritud keeldumise 7 (seitsme) tööpäeva jooksul arvates vastavasisulise taotluse esitamisest Töövõtja poolt.
- 7.1. Lepingu periood on 150 päeva (viis kuud), mis võib pikeneda sõltuvalt projektide Tellijapoolse kooskõlastuse andmisest“.

Kohtu hinnangul oli kokkulepe üksnes selles, et tähtaega võib pikendada, kuid selles ei ole täpsustatud, mis ulatuses muutmine on võimalik.¹⁴⁷ Autor nõustub kohtu hinnanguga, kuivõrd need muutmisklauslid on üldsõnalised ja nendest ei selgu, mis ulatuses ja milliste tingimuste korral võib neid kasutada.

Erinevus teistest direktiivi 2014/24/EL hanke- ja raamlepingut lubatud muudatustest on muutmisklausli puhul see, et muutmise lubatavus ei sõltu muudatuse väärtusest ehk puudub piirmäär, millest üle ei tohi muudatuse väärtus olla või üle mille ei tohi maksumus suurenda.¹⁴⁸ Siinjuures on oluline välja tuua, et muutmisklausli alusel tehtavate muudatustega ei tohi aga muuta lepingu üldist olemust.¹⁴⁹

Teine hankelepingu lubatud muudatus on direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti b alusel muudatus, kus algne töövõtja osutab täiendavaid ehitustöid või -teenuseid või tarnib täiendavaid asju, mis on muutunud vajalikuks ning mida esialgne riigihange ei sisaldanud, juhul kui töövõtja vahetamine ole majanduslikel või tehnilistel põhjustel võimalik, kuna need ei ole omavahel vahetatavad või koostoimivad olemasolevate seadmete, teenuste või rajatistega, mis tarniti või osutati esialgse riigihanke raamides ning põhjustaks avaliku sektori hankijale olulist ebamugavust või topelt kulusid. Siiski ei või maksumuse suurenemine ületada 50% esialgse lepingu maksumusest. Mitme järjestikuse muudatuse korral kohaldatakse seda piirangut iga muudatuse väärtuse suhtes. Selliseid järjestikusi muudatusi ei tohi teha selleks, et hoiduda kõrvale direktiivi sätetest.

RHS-is on antud punkt sätestatud § 123 lg 1 punktis 3, mille kohaselt samalt ettevõtjalt ostetakse täiendavaid asju, teenuseid või ehitustöid, mille järele on hankijal tekkinud vajadus

¹⁴⁷ TlnHKO 02.11.2021, 3-21-849, p-d 9.2, 9.4 ja 9.6.

¹⁴⁸ Simovart, M. A. (viide 141), lk 54.

¹⁴⁹ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 767.

ja mida riigihanke alusdokumendid ei sisaldanud, juhul kui ettevõtja vahetamine põhjustaks hankijale olulist ebamugavust või märkimisväärseid lisakulusid ega oleks majanduslikel või tehnilistel põhjustel võimalik näiteks tulenevalt asjade, teenuste või rajatiste asendatavuse või koostoitimise vajadusest, kusjuures ühegi muudatuse tulemusena ei suurene hankelepingu maksumus rohkem kui 50% hankelepingu algsest maksumusest¹⁵⁰.

Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 108 on selle muudatuse kohta välja toodud, et avaliku sektori hankijad võivad sattuda olukorda, kus on vaja täiendavaid ehitustöid, asju või teenuseid, mistõttu võib olla põhjendatud algse lepingu muutmine ilma uut hankemenetlust korraldamata, eelkõige siis, kui lisatarbed on ette nähtud, kas olemasolevate teenuste, asjade või seadmete osaliseks asendamiseks või nende täiendamiseks ning kui tarnija vahetamine sunniks avaliku sektori hankijat hankima teistsuguste tehniliste omadustega materjali, ehitustöid või teenuseid, mis tooks kaasa kokku sobimatuse või ebaproportsionaalsed tehnilised raskused käitamisel ja hooldamisel.

Tegemist on olukorraga, kus ilmneb vajadus täiendavateks ehistustöödeks, asjade tarneks või teenusteks samalt lepingu osapoolelt ehk tekkinud on vajadus lisatellimuse järgi, mida alguses hankes ei olnud. Oluline on see, et pakkuja vahetamine on oluliselt ebamugav või tähendaks hankijale lisakulusid ning ei ole majanduslikel või tehnilistel põhjustel võimalik näiteks olukorras, kus täiendavaid asju, teenuseid või ehitustöid ei ole võimalik olemasoleva hankeesemega vahetada või ei ole nad sellega koostoitivad. Siinjuures on oluline, et iga muudatuse väärtus peab jääma alla 50% hankelepingu algsest maksumusest.¹⁵¹ Direktiivis on rõhutatud, et seda lubatud muudatuse sätet ei tohi kasutada eesmärgiga hoiduda kõrvale direktiivi rakendamisest. Kuigi RHS seda keeldu ei sätesta, tuleb sellega siiski arvestada muudatuse rakendamisel.¹⁵²

Kolmandaks hankelepingu lubatud muudatuseks on direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti c alusel muudatused, mis tulenevad olukorrast, mida hoolas hankija ei saanud ette näha, sellega ei muudeta lepingu üldist olemust ning mistahes maksumuse suurenemine ei ületa 50% esialgse lepingu või raamlepingu maksumusest. Siinjuures on oluline välja tuua, et kõik need kolm tingimust peavad olema korraga täidetud. Mitme järjestikuse muudatuse korral kohaldatakse

¹⁵⁰ RHS § 123 lõike 3 alusel ei kohaldu muudatuse väärtuse piirang võrgustikusektori riigihangetele ega Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/23/EL II lisas nimetatud tegevusalade kontsessioonilepingutele.

¹⁵¹ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 767–768; Simovart, M. A. RHSK § 123/23–27.

¹⁵² Simovart, M. A. RHSK § 123/23–28.

seada piirangut iga muudatuse väärtuse suhtes ning selliseid järjestikusi muudatusi ei tohi teha selleks, et hoiduda kõrvale direktiivi sätetest.

Riigihangete seaduses on antud säte ülevõetud § 123 lg 1 punktis 4, mis sätestab, et hankijal on õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata, kui muudatuse põhjustavad hoolsale hankijale ettenägematud asjaolud, kusjuures hankeleping üldist olemust ei muudeta ja ühegi muudatuse tulemusena ei suurene hankelepingu maksumus rohkem kui 50 protsenti hankelepingu algsest maksumusest¹⁵³. Ehk tegemist on muudatusega, mis on tingitud ettenägematutest asjaoludest.

Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 109 on ettenägematute asjaolusid sisustatud kui asjaolusid, mida hankija ei saanud hoolimata esialgse lepingu sõlmimisele eelnenud põhjalikust ettevalmistustööst ette näha, võttes arvesse olemasolevaid vahendeid, konkreetse hankeeseme olemust ja omadusi, valdkonna häid tavasid ning vajadust tagada mõistlik tasakaal lepingu sõlmimise ettevalmistamisele kulunud ressursside ja lepingu eeldatava maksumuse vahel. Hankijat võivad mõjutada välised asjaolud, mida lepingu sõlmimise ajal ei osatud ette näha, mistõttu on vajalik teatav paindlikkust, mis võimaldaks lepingut selliste asjaoludega kohandada ilma, et tuleks korraldada uus hankemenetlus. Siiski ei mõisteta selle all olukorda, kus lepingu muudatuse tulemusena muutub kogu hanke olemus.

Euroopa Kohus leidis liitetud kohtuasjades C-441/22 ja C-443/22 *Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto* jt, et tavapärased ilmastikutingimusi ja seadusest tulenevaid tööde tegemise keelde, mis on enne avaldatud ja kehtivad lepingu täitmise perioodil, ei saa käsitada direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti c alapunkti i ja direktiivi põhjenduspunkti 109 tähenduses asjaoludena, mida hoolas hankija ei saanud ette näha. Kõnealuses asjas pikendati hankelepingu tähtaega halbade ilmastikutingimuste ning Musta mere ranniku ruumilise planeerimise seaduse artikli 15 lõikes 1 sätestatud keelu tõttu, mis keelab ehitus- ja paigaldustööd Musta mere ranniku riiklikes kuurortides turismihooajal 15. maist kuni 1. oktoobrini.¹⁵⁴ Oma otsuse punktis 73 rõhutab Euroopa Kohus, et hankija hoolsus eeldab, et ta arvestab hankemenetluse ettevalmistamisel lepingu täitmise tähtsaja ületamise riskidega, sealhulgas tavapäraste ilmastikutingimuste ja seadusest tulenevate töökeeldudega.

¹⁵³ RHS § 123 lõike 3 alusel ei kohaldu muudatuse väärtuse piirang võrgustikusektori riigihangetele ega Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/23/EL II lisas nimetatud tegevusalade kontsessioonilepingutele.

¹⁵⁴ EKO C-441/22 ja C-443/22, *Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014–2020 versus Obshchina Razgrad (C-441/22) ja Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Natsionalnia organ po Programa INTERREG V-A Rumania-Bulgaria 2014–2020 versus Obshchina Balchik (C-443/22)*, ECLI:EU:C:2023:970, p 69 ja 29.

Kuna need on eelnevalt teada ja kehtivad lepingu täitmise perioodil, peab hoolas hankija neid juba riigihanke planeerimisel arvesse võtma. Sellest tulenevalt ei saa selliseid asjaolusid pidada ettenägematuteks ning need ei õigusta tööde tegemist pärast algselt määratud tähtaega. Sama seisukohta jagas ka Tallinna Ringkonnakohus oma haldusasjas nr 3-22-833, kus samuti pikendati hankelepingut ilmastikuolude tõttu. Kohus leidis, et sügisesed vihmaperioodid ei ole Eestis tavapäratud (nt Haanja kõrgustikus on sügiseti tavaks, et sajab ning novembris on ööpäeva keskmine temperatuur alla 5 °C). Seega pidi hoolas hankija seda ette nägema.¹⁵⁵ Tallinna Halduskohus jõudis samale järeldusele ka haldusasjas nr 3-23-814, märkides, et kui hankija teab juba hankemenetluses, et osa lepingu täitmisest jääb talveperioodi ja ilmastikutingimused on selleks ajaks prognoositavad, ei saa ta hiljem tugineda ilmastikule kui ettenägematule asjaolule lepingu muutmise õigustamiseks.¹⁵⁶

Sellist muudatust saab teha vaid siis, kui on täidetud kolm eeldust. Esiteks peab muutmise vajadus tulenema asjaolust, mida hoolas hankija ei saanud ette näha. Teiseks ei tohi muudatus muuta lepingu üldist olemust. Kolmandaks ei tohi ettenägematu muudatusega seotud hinnatõus ületada 50% esialgse lepingu väärtusest.¹⁵⁷ Kui tehakse mitu järjestikust muudatust, kohaldatakse seda piirangu iga muudatuse väärtuse suhtes eraldi. Nii nagu direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti b alusel lubatud muudatuse puhul, ei tohi ka antud muudatust kasutada eesmärgiga direktiivist kõrvale hoida. See ei tähenda aga, et lepingu väärtuse vähendamisel ei võiks ettenägematule asjaolule tugineda. Seda alust saab kasutada ka olukorras, kus ettenägematutel asjaoludel soovitakse teha lepingu muudatus, mille tulemusel hankelepingu väärtus väheneb. Euroopa Kohtuasjas C-549/14 *Finn Frogne* käsitleti olukorda, kus lepingu väärtus vähenes kompromissi tulemusena üheksakordselt ja vähendamise põhjuseks toodi raskused tarnetähtaegadest kinnipidamisel. Kohus leidis, et kuna selline lepingu mahu oluline vähendamine võis potentsiaalselt kaasata rohkem pakkujaid, oleks pidanud muudatuse asemel korraldama uue hankemenetluse.¹⁵⁸

Neljandaks lubatud hankelepingu muudatuseks on direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti d alusel muudatus, kus uus töövõtja asendab seda töövõtjat, kellega hankija algselt lepingu sõlmis, ühel järgmisel põhjusel:

- i) ühemõtteline läbivaatamisklausel või -võimalus kooskõlas punktiga a,

¹⁵⁵ TlnRnKo 07.05.2024, 3-22-833, p 18

¹⁵⁶ TlnHKO 08.02.2024, 3-23-814, p 31.

¹⁵⁷ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 768.

¹⁵⁸ EKO C-549/14, *Finn Frogne A/S versus Rigspolitiet ved Center for Beredskabskommunikation*, ECLI:EU:C:2016:634, p 28 ja 40.

- ii) algse töövõtja täielik või osaline asendamine, tulenevalt ettevõtte restruktureerimisest, sealhulgas ülevõtmisest, ühinemisest, omandamisest või maksejõuetuks muutmiseks, teise algseid kvalitatiivseid kvalifitseerimise tingimusi täitva ettevõtjaga, kui sellega ei kaasne muid olulisi lepingu muudatusi ning selle eesmärk ei ole direktiivi kohaldamisest kõrvale hoida, või
- iii) kui avaliku sektori hankija täidab ise peatöövõtja kohustusi alltöövõtja ees, kui see võimalus on siseriiklikus õiguses artikli 71 kohaselt ette nähtud.

RHS-is on antud muudatus sätestatud kahes erinevas § 123 lõike 1 punktis. Nimelt direktiivi art 72 lg 1 punkt d (i) on RHS-is kajastatud § 123 lg 1 punktis 5, mille kohaselt võib hankija hankelepingut muuta, kui ettevõtja asendatakse uue ettevõtjaga ja sellist tingimust sisaldasid riigihanke alusdokumendid. Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkt d (ii) on aga sätestatud RHS § 123 lg 1 punktis 6 ja see sätestab muudatuse, kus ettevõtja asendatakse osaliselt või täielikult uue ettevõtjaga, kes ei kuulu kõrvaldamisele RHS § 95 kohaselt ja kes täidab riigihanke alusdokumentides sätestatud kvalifitseerimise tingimusi, ettevõtja restruktureerimise (sh ülevõtmise, ühinemise, võõrandamise või maksejõuetuse) tõttu, eeldusel, et ettevõtja asendamisega ei kaasne hankelepingu muid olulisi muudatusi.

Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 110 on selgitatud, et kooskõlas võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtetega ei tohiks edukat pakkujat asendada ilma uue riigihanke välja kuulutamisetähtaajaga, kuivõrd tegemist on olulise muudatusega¹⁵⁹, kuid teatud juhtudel peab lepingupoole asendamine olema lubatud ilma uut hankemenetlust välja kuulutamata, eriti juhtudel kui see põhineb seadusel ja õiglusjärglusel (ühinemine, ümberkorraldamine jne). Sellest tulenevalt ja vastavalt artikli 72 lõike 1 punktile d (i) võivad hankijad asendada töövõtjaid ilma uue hankemenetluseta, kui see tuleneb selgesõnalisest muutmisklauslist või -võimalusest (art 72 lg 1 punkt a). Oluline on, et muutmisklausel määratleb ära võimalike muudatuste, muudatuste või valikuvõimaluste ulatuse ja olemuse ning tingimused, mille alusel neid võib kasutada. Samuti ei tohi muudatus muuta lepingu olemust.¹⁶⁰ Seega on hankelepingu osapoole asendamine lubatud tingimusel, et hankelepingu sõlmimiseni viinud riigihanke alusdokumentides on selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt märgitud võimalike isiku asendamist puudutavate muudatuste ulatus ja olemus ning tingimused, mille korral neid võib kasutada. RHSi kommenteeritud väljaandes on täiendavalt lisatud, et uus raamlepingu partner peab vastama ka riigihanke alusdokumentides sätestatud kvalifitseerimise tingimustele ning analoogialega tuginedes peaks kontrollima ka uue raamlepingu partneri osas kõrvaldamise

¹⁵⁹ Simovart, M. A. (viide 141), lk 55; Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 769.

¹⁶⁰ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 769.

aluseid. Selle põhjuseks on välja toodud RHS § 123 lg 1 punkti 5 direktiivikonformset tõlgendamist direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktist a.¹⁶¹ Autor nõustub selle seisukohaga, kuivõrd vastasel juhul muutuksid nii kvalifitseerimise kui ka kõrvaldamise alused sisutühjadeks.

Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti d (ii) alusel võib lubatud muudatust teha olukorras, kus algne töövõtja täielikult või osaliselt asendatakse tulenevalt restruktureerimisest, sealhulgas ülevõtmise, ühinemise, omandamise või teise majandusüksuse maksejõuetuse tõttu, tingimusel, et uus töövõtja vastab algselt kehtestatud kvalifitseerimiskriteeriumidele. Samuti peab olema täidetud nõue, et kõnealune muudatus ei too kaasa muid olulisi lepingu muudatusi ega ole suunatud direktiivi kohaldamisest kõrvalehoidmisele. Siinjuures on oluline välja tuua, et antud lubatud muudatust on võimalik teha ka maksejõuetuse korral.¹⁶²

Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkt d sisaldab veel ühte alapunkti iii, mis lubab muudatuse, kui avaliku sektori hankija täidab ise peatöövõtja kohustusi alltöövõtjate ees, eeldusel, et see võimalus on siseriiklikus õiguses artikli 71 kohaselt ette nähtud. Eesti siseriiklikku õigusesse sätet aga üle võetud ei ole ning RHS ei sisalda antud hankelepingu muutmise võimalust.

Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti e kohaselt, mis on RHS sätestatud § 123 lg 1 punktis 7, võib hanke- ja raamlepinguid muuta, kui muudatused ei ole sõltumata oma väärtusest olulised. Direktiivis viidatakse art 72 lõikele 4, kus on välja toodud muudatused, mida käsitletakse olulistena, kui sellega muutub lepingu olemus oluliselt erinevaks algselt sõlmitud lepingust. Seega kui muudatus ei ole oluline, siis on see lubatud teha direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti e alusel¹⁶³ ehk muudatust, mis ei vasta direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktides a–d või lõikes 2 (RHS § 123 lg 1 punktides 1–6) nimetatud muudatusele ja ei ole oluline direktiivi 2014/24/EL art 72 lõike 4 (RHS § 123 lõike 2) alusel, võib seda muudatust teha direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti e (RHS § 123 lg 1 punkti 7) alusel.

Direktiivis 2014/24/EL art 72 lõikes 4 ja RHS § 123 lõikes 2 on nimetatud neli tingimust, mille tähenduses on hankelepingute muudatused olulised. Keelatud on hankelepingu oluline muutmine kui *de facto* uue lepingu sõlmimine¹⁶⁴ ja oluliseks peetakse sellist muudatust, mis muudab hankelepingu olemuse märkimisväärselt erinevaks esialgsest sõlmitud lepingust, osutades lepingupoolte taatele hanke põhitingimustes uuesti läbi rääkida¹⁶⁵. Lepingu olulised

¹⁶¹ Simovart, M. A. RHSK § 123/35 ja 37.

¹⁶² Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 769.

¹⁶³ Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 790.

¹⁶⁴ Simovart, M. A. (viide 103), lk 249.

¹⁶⁵ Simovart, M. A. (viide 141), lk 56.

muudatused tulenevad suuresti Euroopa Kohtu kohtuasjast *Presstext*¹⁶⁶. Sellisteks olulisteks muudatusteks loetakse tingimusi, mis oleksid laiendanud võimalikke hankes osalejate hulka või vastavaks tunnistamisele kuuluvaid pakkumusi, kui neid oleks rakendatud algses hankes¹⁶⁷, tinginud majandusliku tasakaalu nihkumist pakkuja kasuks¹⁶⁸, laiendanud raam- ja hankelepingu eseme ulatust¹⁶⁹ või tingiks osapoolte vahetumist^{170,171}. Hankelepingu olulise muudatusega on üldistatult alati tegemist, kui muudetakse lepingu tingimusi, mis on olulised oma sisu poolest.¹⁷² Sisult ebaolulised muudatused on lubatavad ilma lisatingimusteta, mh nende rahalist väärtust arvestamata.¹⁷³

Siinjuures on oluline välja tuua, et ainuüksi raam- või hankelepingu olulise tingimuse muutmine ei tähenda olulist lepingu muudatust, vaid lepingu olulist muutmist põhjustab lepingu oluline muudatus. Direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõike 4 esimene lause sätestab, et hankelepingu või raamlepingu kehtivusajal tehtud muudatust käsitletakse art 72 lõike 1 punkti e tähenduses olulisena, kui sellega muutub hankelepingu või raamlepingu olemuselt olulisel määral võrreldes algselt sõlmitud hankelepingu või raamlepinguga. Seega kui raam- või hankelepingu olulise tingimuse muudatus on oma olemuselt oluline, siis on muudatus lubamatu. Kuid kui tegemist on oma olemuselt ebaolulise muudatusega, on muudatus lubatud tulenevalt direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktile e ja RHS § 123 lg 1 punktist 7.

Euroopa Kohus on ka oma kohtuasjas C-464/06 jõudnud seisukohale, et kuigi lepingutasu on oluline lepingu tingimus, siis ei pruugi tegemist olla olulise muudatusega.¹⁷⁴ Antud kohtulahendis leidis kohus, et olukorras, kus lepingutasude ümber arvestamine eurodesse ja hinnaalandamine, mis tulenes tavapärasest ümberarvestus- ja indekseerimiseeskirjade

¹⁶⁶ EKo C-454/06, *Presstext*, p 35–37.

¹⁶⁷ Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 4 punkt a ja RHS § 123 lg 2 punkt 1 – muudatusega lisatakse tingimus, mis oleks laiendanud võimalikke riigihankes osalejate ja vastavaks tunnistatud pakkumuste hulka, kui riigihanke alusdokumendid oleks sellist tingimuste sisaldanud.

¹⁶⁸ Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 4 punkt b ja RHS § 123 lg 2 punkt 2 – muudatus tingib hankelepingust tuleneva lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise ettevõtja kasuks hankelepingus sätestamata viisil.

¹⁶⁹ Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 4 punkt c ja RHS § 123 lg 2 punkt 3 – muudatus laiendab oluliselt raam- ja hankelepinguga määratud hankelepingu eseme ulatust.

¹⁷⁰ Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 4 punkt d ja RHS § 123 lg 2 punkt 4 – ettevõtja asendatakse uue ettevõtjaga, kui sellist tingimust ei olnud riigihanke alusdokumentides ette nähtud või kui ettevõtja asendatakse täielikult või osaliselt uue ettevõtjaga, kes ei kuuluks kõrvaldamisele RHS § 95 kohaselt ja kes täidab riigihanke alusdokumentides sätestatud kvalifitseerimise tingimusi, ettevõtja restructureerimise, sealhulgas ülevõtmise, ühinemise, võõrandamise või maksejõuetuse tõttu, eeldusel et ettevõtja asendamisega ei kaasne hankelepingu muidu olulisi muudatusi.

¹⁷¹ Simovart, M. A. (viide 141), lk 56.

¹⁷² EKo C-454/06, *Presstext*, p 59.

¹⁷³ RKHKo 30.05.2022, 3-20-1150, p 17.

¹⁷⁴ EKo C-454/06, *Presstext*, p 59 ja 69.

kohaldamisest, ei ole oluline muudatus ja ei tähenda uut hankelepingut.¹⁷⁵ Seega olulise raam- või hankelepingu tingimuse mitteoluline muutmine on riigihangete õiguse kohaselt lubatud.¹⁷⁶ Raam- ja hankelepingu olemuse oluline muutmine põhjustab aga lepingu olulist muudatust, mistõttu selline muudatus ei ole lubatud ja tuleb läbi viia uus hankemenetlus.¹⁷⁷

Kui muudatus vastab vähemalt ühele direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktidele a–d või lõikele 2, siis ei ole vaja hinnata muudatuse olulisust, vaid hankelepingu muudatus on lubatud. See tähendab seda, et kui muudatus vastab nii direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktidele a–d või lõikele 2 (lubatud muudatused) kui ka art 72 lõikele 4 (olulised muudatused), siis on muudatuse tegemine lubatud ilma uut hankemenetlust korraldamata. Seda põhjusel, et direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikes 4 sätestatud tingimused, mida loetakse olulisteks, ei piira direktiivi 2014/24/EL art 72 lõigetes 1 ja 2 lubatud muudatuste tegemist, kuivõrd art 72 lõike 4 teine lause ütleb konkreetselt, et see ei mõjuta lõigete 1 ja 2 kohaldamist¹⁷⁸. Samuti on direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikes 2 öeldud, et ei ole vaja kontrollida lõike 4 punktides a–d sätestatud tingimuste täitmist.¹⁷⁹ Riigihangete seaduse kontekstis tähendab see seda, et § 123 lõikes 2 nimetatud olulised muudatused ei piira § 123 lg 1 punktides 1–6 nimetatud muudatuste tegemist, ehk siis olukorras, kus muudatus on lubatud vähemalt ühe § 123 lg 1 punktides 1–6 nimetatud muudatusena ja vastab samas ka ühele § 123 lg 2 punktides 1–4 nimetatud olulisele muudatusele, siis on see muudatus ikkagi lubatud.¹⁸⁰

Samale seisukohale on jõudnud ka Riigikohus oma haldusasjas nr 3-20-1150, kus punktis 19 selgitatakse, et direktiivi 2014/24/EL art 72 lõige 2 rõhutab otsesõnu, et selle sätte rakendamisel ei ole vaja kontrollida, kas lõike 4 punktides a kuni d sätestatud tingimused on täidetud. Samuti kordab direktiivi 2014/24/EL art 72 lõike 4 teine lause, et lõike 4 punktides a kuni d loetletud tingimused ei piira lõigete 1 ja 2 kohaldamist, mistõttu ei piira ka RHS § 123 lg 2 sama paragrahvi lõike 1 punkti 1 kohaldamist. Ning punktis 20 on kohus öelnud, et isegi kui muudatus on sisu poolest oluline, ei takista see *de minimis* erandi (RHS § 123 lg 1 p 1) kohaldamist.¹⁸¹ Ka Euroopa Kohus oma otsuses C-549/14 on öelnud, et pärast hankelepingu sõlmimist võib teha isegi olulisi muudatusi, kui see oli ettenähtud hankedokumentides. Antud

¹⁷⁵ EKo C-454/06, *Pressetext*, p 61, 62 ja 63.

¹⁷⁶ Bogdanowicz, P. (viide 13), lk 41.

¹⁷⁷ Caranta, R., Sanchez-Graells, A. (viide 15), lk 792.

¹⁷⁸ Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 4 teine lause sätestab „ilma, et see piiraks lõigete 1 ja 2 kohaldamist, käsitletakse muudatust igal juhul olulisena, kui on täidetud üks või mitu järgmist tingimust: /.../“

¹⁷⁹ Direktiivi 2014/24/EL art 72 lõige 2 sätestab: „Lisaks ja ilma et oleks vaja kontrollida, kas lõike 4 punktides a-d sätestatud tingimused on täidetud, võib lepinguid ilma käesoleva direktiivi kohaselt uut /.../“

¹⁸⁰ Simovart, M. A. RHSK § 123/54.

¹⁸¹ RKHKo 30.05.2022, 3-20-1150, p 19.

kohtuasjas oli tegemist olukorraga, kus hanke eseme ulatust vähendati suures ulatuses, mis tähendas seda, et kui algselt sai hankes osaleda vaid teatud hulgal ettevõtteid, siis pärast hanke eseme ulatuse vähendamist oleks saanud hankes osaleda palju suurem hulk ettevõtjaid.¹⁸² See kohtuotsus on tehtud küll direktiivi 2004/18/EÜ pinnalt, kuid kohtu seisukoht on kooskõlas praegu kehtiva direktiivis 2014/24/EL sätestatud põhimõttega. Direktiivi 2014/24/EL valguses tähendab see kohtuotsus seda, et isegi kui see muudatus vastab art 72 lg 4 punktile a ehk kui algses hankes oleks eseme ulatus olnud väiksem, siis oleks see võimaldanud hankes osaleda suuremal hulgal ettevõtjatel, ja vastavalt art 72 lg 1 punktile a oleks hankelepingus olnud sees vastav muutmisklausel, siis oleks see muudatus lubatud.

Täiendavalt lisab autor, et kui hankelepingu muudatus mahub RHS § 123 lg 1 punktides 1, 2 või 4 sätestatud muudatuste piiridesse (olenemata, kas muudatus on oluline või mitteoluline), kuid muudab hanke- või raamlepingu üldist olemust, siis on tegemist lubamatu muudatusega. Nimelt selgitas Riigikohus oma 30.05.2022 kohtuasjas nr 3-20-1150, et sellised muudatused ei tohi kaasa tuua hankelepingu üldise olemuse muutmist, mis tähistab hankelepingu kõige põhimõttelisemaid muudatusi, nagu lepingu eseme muutmine (näiteks hankelepingu liigi muutmine, teenuslepingu muutmine kontsessiooniks). RHS § 123 lg 1 punktiga 1 üle võetud direktiivi 2014/24/EL art 72 lõike 2 teises lauses kasutatud terminit „lepingu üldine olemus“ on teistes keeltes sõnastatud kui *the overall nature of the contract, der Gesamtcharakter des Auftrags, la nature globale du marché*. Seega lepingu olemuse oluline muutmine ei tähenda tingimata lepingu üldise olemuse muutmist. Niimoodi tuleb tõlgendada ka RHS § 123 lg 1 punkti 1 ja lõiget 2. Lepingu üldise olemuse muutmise all peetakse RHS § 123 lg 1 punkti 1 tähenduses silmas lepingu olemuse märksa ulatuslikumaid, läbivaid ja terviklikke, mitte mistahes muid sisulisi või lihtsalt silmatorkavaid muudatusi.¹⁸³ Sellele viitab ka RHS § 123 lg 1 punkt 2, mis selge sõnaga lubab hinna läbivaatamist kui olulist muutust, välistades samal ajal sarnaselt punktiga 1 lepingu mistahes üldise olemuse muutmise ja samuti RHS § 123 lg 1 punkt 4, mis lubab muudatust ettenägematul asjaolul, kui ei muudeta hankelepingu üldist olemust.

Lisaks eelpool nimetatud hanke- ja raamlepingu muudatustele on direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikes 2 sätestatud veel üks lepingu muudatust lubav tingimus. Nimelt võib lepinguid muuta ilma direktiivi kohaselt uut hankemenetlust korraldamata ja ilma et oleks vaja kontrollida, kas muudatus on oluline (ehk vastavust lõike 4 punktidele a–d), kui muudatuse väärtus on väiksem artiklis 4 sätestatud piirmääradest ning 10% algse lepingu maksumusest teenuste ja asjade hankelepingute puhul või alla 15% algse lepingu maksumusest ehitustööde hankelepingute

¹⁸² EKo C-549/14, *Finn Frogne*, p 29, 30, 36.

¹⁸³ RKHKo 30.05.2022, 3-20-1150, p 18.

puhul. Siiski ei või muudatus muuta lepingu või raamlepingu üldist olemust. Mitme järjestikuse muudatuse puhul tuleb kõnealust maksumust hinnata järjestikuste muudatuste kumulatiivse netomaksumuse alusel. Riigihangete seaduses on antud lubatud muudatus sätestatud § 123 lg 1 punktis 1, mille kohaselt võib hankelepingut muuta, kui hankelepingu üldist olemust, näiteks hankelepingu eset, ei muudeta ja muudatuste väärtus kokku ei ületa RHS § 14 lõikes 3 või 4 sätestatud piirmäära ega 10% asjade või teenuste või 15% ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest¹⁸⁴. Ehk siis tegemist on *de minimis* lepingu muudatusega. Selleks ei tohi muuta lepingu üldist olemust ning muudatuse väärtus (kumulatiivselt) kokku ei tohi ületada 10% asjade või teenuste hankelepingu või 15% ehitustööde hankelepingu maksumust. Muudatuse väärtuse arvestamisel tuleb kindlaks teha hankelepingu esialgse hinna ja muudetud hankelepingu hindade erinevus, kus esialgne hind on hankelepingu tegelik maksumus.¹⁸⁵ Siinjuures on oluline välja tuua, et isegi kui muudatus on oluline ehk vastab mõnele direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikes 4 (RHS § 123 lõike 2) nimetatud tingimusele, siis on see lepingu muudatus ikkagi lubatud,¹⁸⁶ v.a kui muudatus muudab hankelepingu üldist olemust.

Direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikes 5 on sätestatud, et direktiivi kohaselt uue hankemenetluse korraldamine on nõutav hankelepingu või raamlepingu kehtivusajal selle sätetesse muude kui lõigetes 1 ja 2 ette nähtud muudatuste tegemisel. Seega on lubatud hanke- või raamlepingut muuta vaid juhul kui see on lubatud direktiivi 2014/24/EL art 72 lõigete 1 või 2 alusel. Analoogset sätet nagu on seda art 72 lõige 5 RHS-is ei ole, kuid arvestades RHS § 123 lõike 1 grammatilist tõlgendust on autor seisukohal, et RHS § 123 lõige 1 sätestab samuti ammendavalt juhud, millal on hankelepingut võimalik muuta. Seda toetab ka asjaolu, mida on autor varasemalt välja toonud, et olukorras, kus hankelepingu muudatus, mis ei lähe RHS § 123 lg 1 punktides 1–6 (direktiivis 2014/24/EL vastavalt art 72 lg 1 punktid a–d ja lõige 2) nimetatud muudatuste alla ja ei ole RHS § 123 lõike 2 (direktiivis 2014/24/EL vastavalt art 72 lõige 4) alusel oluline muudatus, saab hankelepingu muutmiseks kasutada RHS § 123 lg 1 punkti 7 (direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti c). Autori hinnangul peaksid teoreetiliselt kõik ülejäänud lubatud muudatused oleme selle punktiga kaetud. Muudel juhtudel tuleb aga korraldada uus hankemenetlus.

¹⁸⁴ Täiendavalt viita RHS § 123 lg 1 punkt 1 ka kontsessioonilepingule ehk § 123 lg 1 punkt 1 sätestab et „hankelepingu üldist olemust, näiteks hankelepingu eset, ei muudeta ja muudatuste väärtus kokku ei ületa käesoleva seaduse § 14 lõikes 3 või 4 sätestatud piirmäära ega kümnet protsenti asjade või teenuste või 15 protsenti ehitustööde hankelepingu algsest maksumusest või kümnet protsenti kontsessioonilepingu algsest maksumusest“.

¹⁸⁵ Simovart, M. A. RHSK § 123/12–14.

¹⁸⁶ Bogdanowicz, P. (viide 13), lk 107–109.

2.3. Raamlepingu muutmise alused ja piirangud direktiivi 2014/24/EL ja kehtiva riigihangete seaduse alusel

Nagu eespool on välja toodud, reguleerib raamlepingu muudatusi ka direktiivi 2014/24/EL artikkel 72, mis on üle võetud RHS-i §-i 123.

Kui vaadata direktiivi 2014/24/EL artiklit 72, siis on seal selgelt öeldud, et need sätted kehtivad ka raamlepingu muudatustele. Direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikes 1 on märgitud, et „lepinguid ja raamlepinguid võib ilma käesoleva direktiivi kohaselt uut hankemenetlust korraldamata muuta järgmistel juhtudel /.../“ Lõikes 2 on öeldud, et „lisaks ja ilma et oleks vaja kontrollida, kas lõike 4 punktides a–d sätestatud tingimused on täidetud, võib lepinguid käesoleva direktiivi kohaselt uut hankemenetlust korraldamata muuta, kui muudatuse väärtus on väiksem mõlemast järgmisest väärtusest /.../ siiski ei või muudatus muuta lepingu või raamlepingu üldist olemust...“. Lõike 4 järgi „hankelepingu või raamlepingu kehtivusaajal 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, käsitletakse muudatust igal juhul olulisena, kui on täidetud /.../“. Nendes kõigis sätetes viitab sõnaselgelt raamlepingule, seega kohalduvad need ka raamlepingu muudatustele.

Kuigi RHS § 123 käsitleb otseselt vaid hankelepingu muutmist, tuleb arvestada, et RHS § 29 lõike 1 kohaselt kohaldatakse raamlepingule hankelepingu sätteid juhul, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Kuna RHS ei sisalda eraldi regulatsiooni raamlepingu muutmise kohta, tuleb järeldada, et raamlepingu muudatustele kohalduvad samad reeglid, mis on sätestatud §-s 123 hankelepingu muutmise kohta. See tähendab, et kõik raamlepingu muudatused peavad vastama § 123 tingimustele.¹⁸⁷

Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti a alusel on esimeseks raamlepingu lubatud muudatuseks, kus esialgsetes hankedokumentides on selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt sees muutmisklausel ehk „muudatused, sõltumata nende rahalisest väärtusest, olid esialgsetes hankedokumentides ette nähtud selgete, täpsete ja ühemõtteliste läbivaatamisklauslitega, mis võivad hõlmata hinna läbivaatamise klausleid või võimalusi“. See tähendab, et selles muutmisklauslis on kirjas võimalike muudatuste ulatus ja olemus ning tingimused, mille korral

¹⁸⁷ Simovart, M. A. RHSK § 123/4.

neid võib kasutada. Samuti tuleb tagada, et muutmisklausliga ei muudeta raamlepingu üldist olemust.¹⁸⁸ Antud säte on RHS-is sätestatud § 123 lg 1 punktis 2.

Teiseks lubatud muudatuseks on olukord, kus on tekkinud vajadus täiendavate asjade, teenuste või ehitustööd järele, mida esialgne riigihange ei sisaldanud, kuid mis on muutunud vajalikuks. Muudatus on lubatud, kui töövõtja vahetamine on ebamõistlikult ebamugav või kulukas ning ei ole majanduslikel või tehnilistel põhjustel võimalik. Sellisel juhul ei tohi maksumus suureneeda üle 50% esialgse lepingu maksumusest ja mitme järjestikuse muudatuse korral kohaldatakse seda piirangut iga muudatuse väärtuse suhtes eraldi.¹⁸⁹ Vastav säte on RHS-is reguleeritud §123 lg 1 punktis 3.

Kolmandaks raamlepingu lubatud muudatuseks on, kui muudatuse vajadus tuleneb olukorrast, mida hoolas hankija ei saanud ette näha (ettenägematud asjaolud). Muudatus ei tohi muuta lepingu üldist olemust ning selle maksumuse suurenemine ei tohi ületa 50% esialgsest raamlepingu maksumusest. Mitme järjestikuse muudatuse korral kohaldatakse seda piirangut iga muudatuse väärtuse suhtes eraldi ning selliseid muudatusi ei tohi teha direktiivi sätetest kõrvalehoidumise eesmärgil.¹⁹⁰ Antud muudatust reguleerib RHS-is § 123 lg 1 punkt 4.

Raamlepingu muudatus on lubatud ka juhul, kui ettevõtja asendamine toimub kas muutmisklausli alusel, mis oli sätestatud algse hankealusdokumendis, või algse ettevõtja täielikul või osalisel asendamisel seoses ettevõtte restruktureerimisest, sealhulgas ülevõtmise, ühinemise, omandamise või maksejõuetuks muutumise korral, tingimustel, et uus ettevõtja vastab algsetele kvalitatiivsetele kvalifitseerimistingimustele, sellega ei kaasne muid olulisi lepingu muudatusi ega muudatuse eesmärgiks ei ole direktiivi sätetest kõrvalehoidumine, või hankija täidab ise peatöövõtja kohustusi alltöövõtjate ees, kui see võimalus on siseriiklikus õiguses ette nähtud.¹⁹¹ Neid muudatusi reguleerivad RHS-is § 123 lg 1 punktid 5 ja 6.

Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkt e alusel on lubatud väärtusest sõltumata kõik raamlepingu muudatused, mis ei ole olulised lõike 4 tähenduses¹⁹². Vastav säte on üle võetud riigihangete seaduse § 123 lg 1 punktis 7.

Raamlepingus on lubatud teha ka nn *de minimis* muudatusi ehk väikese väärtusega muudatusi¹⁹³ vastavalt direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikele 2. Selline muudatus on lubatud kui muudatuse

¹⁸⁸ Direktiiv 2014/24/EL art 72 lg 1 punkt a.

¹⁸⁹ Direktiiv 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti b alapunktid i ja ii.

¹⁹⁰ Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti c alapunktid i, ii ja iii.

¹⁹¹ Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktid d alapunktid i ja ii.

¹⁹² Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkt e.

¹⁹³ Andrecka, M. (viide 64), lk 145.

väärtus ei ületa direktiivi artiklis 4 kehtestatud piirmäärasid¹⁹⁴ ja kaupade ja teenuse puhul 10% ning ehitustööde lepingute puhul 15% esialgsest lepingu maksumusest. Samuti ei tohi muudatus muuta raamlepingu üldist olemust ning mitme järjestikuse muudatuse korral hinnatakse maksumust kumulatiivselt, arvestades kõigi muudatuste netomaksumust kokku.¹⁹⁵ Väikese väärtusega muudatusi reguleerib RHS § 123 lg 1 punkt 1.

Siinjuures on oluline välja tuua, et kuna direktiivi 2014/24/EL art 72 lõige 2 ütleb, et „lisaks ja ilma et oleks vaja kontrollida, kas lõike 4 punktides a–d sätestatud tingimused on täidetud, võib lepinguid ilma käesoleva direktiivi kohaselt uut hankemenetlust korraldamata muuta /.../“, siis olukorras, kus raamlepingu muutmise vastab antud sättes toodud tingimustele, võib raamlepingut muuta ilma, et oleks vaja hinnata, kas muudatus on oluline direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 4 punktides a–d sätestatud tingimuste alusel. Samale järeldusele on jõudnud ka C. R. Hamer, kes lisas täiendavalt, et antud võimalus on raamlepingute jaoks väga oluline, kuivõrd raamlepingud hõlmavad sageli väga palju tooteid ning tarnija jaoks võib olla oluline, et ta saab lisada sarnaseid tooteid, nt mobiiltelefon uuema mudeli vastu jne. Kuid oluline on see, et täidetud oleksid direktiivi 2014/24/EL art 72 lõike 2 tingimused.¹⁹⁶

Raamlepingu kohta on direktiivi 2014/24/EL art 33 lõike 2 kolmandas lauses sätestatud, et raamlepingul põhinevate lepingute puhul ei tohi ühelgi juhul asjaomases raamlepingus sätestatud tingimusi oluliselt muuta, eriti lõikes 3 osutatud juhul. Seega on välja toodud, et raamlepingut ei tohi oluliselt muuta.¹⁹⁷

Raamlepingu osas ei ole direktiivi 2014/24/EL artiklis 33 ega RHS §-s 29 või 30 täpsustatud mõistet „oluline muudatus“. Siiski on direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikes 4 selgelt välja toodud, et ka „raamlepingu kehtivusaajal tehtud muudatust käsitletakse art 72 lõike 1 punkti e tähenduses olulisena, kui sellega muutub hankeleping või raamleping olemuselt olulisel määral võrreldes algselt sõlmitud hankelepingu või raamlepinguga“. Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 4 teises lauses on välja toodud neli muudatust, mida igal juhul käsitatakse olulistena, ilma et need piiraksid direktiivi 2014/24/EL art 72 lõigete 1 ja 2 kohaldamist. Sellest tulenevalt on raamlepingu muudatuse osas direktiivi 2014/24/EL artikli 72 puhul tegemist üldreegliga ja artikli 33 lõike 2 teine lause viitab täiendavalt, et raamlepingus ei tohi teha olulisi muudatusi.¹⁹⁸ Seega tuleb raamlepingu „oluline muudatus“ sisustada läbi direktiivi 2014/24/EL art 72 lõike 4

¹⁹⁴ Kehtivad piirmäärad on leitavad arvutivõrgust – <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalusel/riigihanked/kasulik-teave-oigusaktid#piirmaarad> (01.03.2025).

¹⁹⁵ Direktiiv 2014/24/EL art 72 lg 2 punktid i ja ii.

¹⁹⁶ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 454–455.

¹⁹⁷ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 454.

¹⁹⁸ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 454; Pallo, E., Roosik, E-A. RHSK § 30/5.

ehk RHS § 123 lõike 2 ning raamlepingu olulise muudatuse osas kehtivad samad põhimõtted, mis hankelepingute puhul. Autor on neid käsitletud punktis 2.2.

Nii nagu hankelepingu puhul, on ka direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikes 4 sätestatud raamlepingu muudatused, mida käsitletakse olulistena. Oluliseks loetakse muudatused, mis muudavad raamlepingu olemust olulisel määral võrreldes algselt sõlmitud raamlepinguga. Direktiivi 2014/24/EL art 72 lõike 4 järgi loetakse muudatus oluliseks, 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 hankemenetlusse kaasanud täiendavaid osalejaid, kui neid oleks rakendatud algses hankemenetluses;
- b) muudatusega muudetakse raamlepingu majanduslikku tasakaalu töövõtja jaoks soodsamaks viisil, mida ei olnud algses raamlepingus ette nähtud;
- c) muudatusega laiendatakse raamlepingu reguleerimisala märkimisväärselt ja
- d) kui uus töövõtja asendab seda töövõtjat, kellega avaliku sektori hankija algselt lepingu sõlmis, muudel kui lõike 1 punktide d ette nähtud põhjustel.

RHS-is on ka raamlepingu olulised muudatused sätestatud § 123 lõikes 2.

Siinkohal on oluline rõhutada, et nii nagu hankelepingu puhul, kehtib ka raamlepingute puhul põhimõte, et kui täidetud on nii direktiivi 2014/24/EL art 72 lõike 4 tingimused, mida peetakse olulisteks, kuid muudatus vastab direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktides a–d ja lõikes 2 sätestatud lubatud muudatuste tingimustele, võib raamlepingut muuta, ilma et oleks vaja korraldada uut hankemenetlust. Seega olukorras, kus raamlepingu muudatus võib olla RHS § 123 lg 2 alusel oluline, kuid vastab ka vähemalt ühele RHS § 123 lõikes 1 nimetatud lubatud muudatusele, võib raamlepingut muuta ilma uut hankemenetlust läbi viimata.

Siinjuures pöörab autor tähelepanu sellele, et direktiivi 2014/24/EL art 33 lõike 2 kolmandas lauses on eraldi rõhutatud, et ühe pakkujaga sõlmitud raamlepingute puhul ei tohi raamlepingus sätestatud tingimusi oluliselt muuta. See tuleneb lõikest 3, mis reguleerib just ühe pakkujaga raamlepingut.¹⁹⁹ Ühe pakkujaga raamlepingu korral sõlmitakse hankeleping raamlepingus sätestatud tingimuste alusel ilma uut hankemenetlust korraldamata. Kuna ühe pakkujaga

¹⁹⁹ Direktiivi 2014/24/EL art 33 lõige 3 sätestab, et „raamlepingu sõlmimise korral ühe ettevõtjaga võetakse sellel raamlepingul põhinevate hankelepingute sõlmimise aluseks raamlepingus sätestatud tingimused. Nende lepingute sõlmimisel võivad avaliku sektori hankijad raamlepingu ettevõtjast osapoolega kirjalikult nõu pidada, paludes tal vajaduse korral oma pakkumust täiendada“.

raamlepingut on oluliselt lihtsam muuta, ilma et muudatust märgataks, suureneb oht konkurentsi kahjustamisele, mistõttu on peetud oluliseks rõhutada olulise muudatuse keeldu just selliste lepingute puhul.²⁰⁰ RHS § 30 lõike 1 säte ei tee aga eraldi rõhutust ühe pakkujaga raamlepingu kohta. Seal on üldiselt sätestatud, et raamlepingul põhinevate hankelepingute sõlmimisel tuleb lähtuda raamlepingu tingimustest ja §-is 30 sätestatud korrast, ilma et raamlepingu tingimusi oluliselt muudetakse. Seega kehtib keeld raamlepingu tingimusi oluliselt muuta kõigile raamlepingutele ühtemoodi.

Eristada tuleb raamlepingu enda muutmist ja raamlepingu muutmist läbi sõlmitavate hankelepingute ehk tegemist on nii otsese kui ka kaudse raamlepingu muutmisega. Keelatud on nii otsene kui ka kaudne raamlepingu muutmine. Otsene raamlepingu muutmine tähendab raamlepingu enda muutmist, näiteks raamlepingu lisade või muudatustega. Kaudne raamlepingu muutmine tähendab aga olukorda, kus raamlepingut ennast ei muudeta, kuid selle alusel sõlmitavate hankelepingute kaudu hakatakse muutama riigihanke alusdokumentide olulisi tingimusi. Seega on keelatud igasugused olulised raamlepingu muudatused, mis muudavad raamlepingut oluliselt, kas läbi raamlepingu enda muutmise või läbi sõlmitavate hankelepingute, kuna see võib muuta hankemenetlust ja kahjustada konkurentsi.²⁰¹

Seega tulenevalt eelpool toodust rakendatakse direktiivi 2014/24/EL artiklit 72 sõna-sõnalt nii hankelepingutele kui ka raamlepingutele, eristamata raamlepingut teistest hankelepingutest. Nii nagu on M. Sõrm ja M. A. Simovart oma artiklis välja toonud, nõustub ka autor, et olukord, kus raamlepingu muutmisel jäetakse kohaldamata direktiivi 2015/24/EL art 72, on otseses vastuolus Euroopa Liidu õigusega.²⁰² M. Sõrm on 24.10.2022 veebiseminaril toonud välja, et direktiiv 2014/24/EL artikkel 72 ei tee mingisugust erisust raamlepingu muutmisele, vaid direktiivis on sõnaselgelt välja toodud, et see kohaldub ka raamlepingule. Tegemist on olnud Euroopa Liidu seadusandja tahtega kohaldada samu norme nii hanke- kui ka raamlepingu muutmisele²⁰³, millega ka autor nõustub.

Kuigi direktiivi 2014/24/EL art 72 lõiked 1 ja 2 ning RHS § 123 lõige 1 näivad raamlepingu muutmise osas selged, tekib eriarvamusi nende sätete seostamisel direktiivi 2014/24/EL art 33

²⁰⁰ Steinicke, M., Vesterdorf, P. (viide 4), lk 454; Bogdanowicz, P. (viide 13), lk 27.

²⁰¹ Riigihangete seadus (450 SE), lk 51 – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a/> (25.01.2025).

²⁰² Simovart, M. A., Sõrm, M. 10 years of changing contracts: for better or for worse? Reprint from The Procurement Journal, 2024/3, lk 222.

²⁰³ Härginen, K., Gritsenko, G. H., Sõrm, M., Kuuskmaa, L. M., Veebiseminar: Riigihanked, hindade metsik kasv ja lepingute muutmine, 24.10.2022 – Sõrm, M. Mida riigihangete püha graali ehk hankelepingute muutmisega tegelikult teha saab? – <https://www.sorainen.com/et/video/veebiseminar-riigihanked-hindade-metsik-kasv-ja-lepingute-muutmine/> (08.03.2025).

lõikega 2 ning RHS § 30 lõikega 1. Need viimased sätted määravad, et raamleping seab piirid selle alusel sõlmitavatele hankelepingutele ning nende hankelepingutega ei tohi raamlepingu tingimusi oluliselt muuta. Nii õiguskirjanduses kui ka Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna seisukohtades²⁰⁴ eksisteerib erimeelsusi, kuidas tõlgendada direktiivi 2014/24/EL art 33 lõiget 2 koostoimes artikliga 72. Ühe seisukoha kohaselt on direktiivi 2014/24/EL art 33 lõikes 2 sõnaselgelt öeldud, et raamlepingut ei tohi oluliselt muuta, mistõttu tuleks seda käsitada üldise keeluna ja ennekõike tuleb sellest lähtuda. Kui muudatus on oluline, siis olenemata sellest, et muudatus võib vastata ka direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktides a–d ja lõikes 2 toodud lubatud muudatuste tingimustele, ei tohi vastavalt raamlepingu muudatust teha ehk allutades raamlepingu muutmise enne direktiivi 2014/24/EL art 72 lõiget 1 ja 2 loetletud lubatud muudatuste rakendamist olulisuse testile²⁰⁵. Teine seisukoht on aga see, et direktiivi 2014/24/EL art 72 on üldreegel ja sellele ka raamlepingu muutmise osas direktiivi 2014/24/EL art 33 lõikes 2 viidatakse. Antud seisukoha on autor välja toonud punktis 2.2. Segadust nende erinevate seisukohtade osas on suurendanud ka Euroopa Kohtu otsused (C-216/17²⁰⁶, C-274/21 ja C-275/21²⁰⁷ ning C-23/20²⁰⁸), kuivõrd tekkinud on küsimus, millises ulatuses võib raamlepinguid muuta, ja nendes otsustes on kohus rõhutanud, et raamlepingus võib teha vaid ebaolulisi muudatusi²⁰⁹, mistõttu on neid kohtu otsuseid hakatud tõlgendama väga konservatiivselt.

Nimelt tegi Euroopa Kohus 19. detsembril 2018 otsuse kohtuasjas C-216/17 *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust and Coopservice*, kus käsitleti 2011. aastal sõlmitud 9-aastast raamlepingut sanitaar- ja jäätmekäitlusteenuste osutamiseks Itaalias. Raamleping sisaldas klauslit „hankelepingu pikendamine“, mis võimaldas ühel või mitmel nimetatud asutusel taotleda edukalt pakkujalt teenuste laiendamist ning teha seda „asjaomase hankemenetlusega samadel tingimustel“. See klausel täpsustas, et kui edukas pakkuja nõustub pikendamistaotlusega, tekib tema ja taotluse esitanud asutuse vahel iseseisev lepinguline suhe. 30. detsembril 2015 sõlmis raamlepingu alusel hankelepingu „hankelepingu pikendamise“ klauslis mainitud asutus, kes ei olnud aga raamlepingut hankijana allkirjastanud. Senine

²⁰⁴ Rahandusministeerium (viide 8), lk 7; Rahandusministeerium (viide 61) küsimused 13, 14, 16 ja 17 (01.03.2025); Rahandusministeeriumi päring: Raamlepingu mahu muutmise küsimus, 28.09.2023 (autori valduses).

²⁰⁵ Simovart, M. A., Sõrm, M. (viide 202), lk 222.

²⁰⁶ EKo C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Anitrust, Coopservice*, ECLI:EU:C:2018:1034.

²⁰⁷ EKo liidetud kohtuasjad C-274/21 ja C-275/21, *EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H.*, ECLI:EU:C:2022:565.

²⁰⁸ EKo C-23/20, *Simonsen & Weel*, ECLI:EU:C:2021:490.

²⁰⁹ EKo C-274/21 ja C-275/21, *EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H.*, p 67; EKo C-23/20, *Simonsen & Weel*, p 66.

raamlepingu teenusepakkuja ja Itaalia konkurentsiamet ei olnud sellega nõus ja esitasid halduskohtule kaebuse. Itaalia kõrgeim halduskohus, *Consiglio di Stato*, esitas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse, kus kokkuvõtvalt sooviti teada, kas direktiivi 2004/18/EÜ artikli 1 lõiget 5 ja artiklit 32 tuleb tõlgendada nii, et nende alusel on lubatud sõlmida raamleping, mis esiteks näeb ette, et hankija tegutseb enda ja ka teiste hankijate nimel, kes on eraldi ära märgitud, kuid ei osale selle raamlepingu sõlmimises otse, ja teiseks ei ole selles kindlaks määratud teenuste mahtu, mida hankijad, kes ei ole raamlepingu osapooled, võivad nimetatud raamlepingus ette nähtud jätkulepinguid sõlmides nõuda, või on see maht kindlaks määratud viitega nende hankijate tavalistele vajadustele.²¹⁰

Teise küsimuse osas leidis Euroopa Kohus, et raamlepinguga hõlmatud hankeeseme maht (koguseliselt või mahult) peab arvestama kõigi kaasatud hankijate vajadusi, mitte ainult hankija enda vajadusi. Seega peab hankija määrama kõigi potentsiaalsete hankijate vajadused terveks perioodiks ja sellest lähtuvalt määrama raamlepingu mahu. Kui raamlepingu maht täitub, kaotab raamleping kehtivuse.²¹¹ Otsuse punktis 63 lisas kohus, et nii võrdse kohtlemise, diskrimineerimiskeelu kui ka läbipaistvuse põhimõtte eeldab, et kõik hankemenetluse tingimused ja üksikasjalikud eeskirjad oleksid nii hanketeates kui ka hanke alusdokumentides esitatud selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt, kuivõrd see võimaldab kõigil pakkujatel mõista nende täpset ulatust ja saada nendest ühtemoodi aru ning hankijal veenduda, kas esitatud pakkumused vastavad tegelikult kõnealuse hankemenetluse tingimustele.²¹²

Euroopa Kohus tegi 17. juuni 2021 otsuse kohtuasjas C-23/20 *Simonsen & Weel*, mis käsitles nelja-aastast raamlepingut seadmete ostmiseks, et võimaldada patsiendil sonditoitmist kodus ja tervishoiuasutustes Põhja-Jüütimaa piirkonnas (Taani). Hanketeates täpsustati, et Lõuna-Taani piirkond osaleb hankes üksnes „võimaluse korral“ ja et taotlejad peavad esitama pakkumuse „kõigis hanke alusdokumentides nimetatud punktides“. Samas ei sisaldanud hanketeade Põhja-Jüütimaa piirkonna raamlepingu või Lõuna-Taani piirkonna valikuvõimaluse eeldatava maksumuse kohta ega ka raamlepingute maksimaalse maksumuse või ostetavate asjade eeldatava või maksimaalse koguse kohta. *Simonsen & Weel* esitas 19. augustil 2019 kaebuse

²¹⁰ EKo C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Anitrust, Coopservice*, p 18, 20 ja 48.

²¹¹ EKo C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Anitrust, Coopservice*, p 60 ja 61.

²¹² EKo C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Anitrust, Coopservice*, p 60, 61 ja 63; Brown, A. May a contracting authority make use of a framework agreement which it has not signed and is it mandatory to state the total quantity of services that may be called off under that agreement? The Court of Justice ruling in Case C-216/17¹, *Sweet & Maxwell and its Contributors*, Westlaw, lk 3.

9. augusti 2019 otsuse peale, millega tunnistati Nutricia pakkumus kõige soodsamaks ja võitjaks. Kaebus esitati riigihangete vaidlustuskomisjonile *Klagenævnet for Udbud*’ile, kes peatas menetluse ning esitas Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused. Põhiküsimus on, kas hanketeates tuleb märkida raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatav kogus ja/või maksumus ning maksimaalne kogus ja/või maksumus, ning kas leping kaotab kehtivuse, kui see ülemäär on saavutatud.²¹³

Euroopa Kohus leidis otsuse punktis 74, et direktiivi 2014/24/EL artiklit 49, selle direktiivi V lisa C osa punktide 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. Ning oma otsuse punktis 70 täpsustas kohus, et vastavalt direktiivi 2014/24/EL artikli 33 lõike 2 kolmandale lõigule ja artiklile 72 on lubatud raamlepingu muudatused, mis ei ole olulised.²¹⁴

Euroopa Kohus liidetud kohtuasjades C-274/21 ja C-275/21 *Epic Financial Consulting Ges.m.b.H* täpsustas oma seisukohta raamlepingu kehtivuse kaotamise osas, kui hanketeates märgitud ülemäär on saavutatud. Nimelt sõlmisid 2020. aasta lõpus Austria Vabariik ja liitvabariigi ostuettevõtjad 21 raamlepingut antigeenitestide ostmiseks koguväärtusega kolm miljonit eurot. Epic esitas 1. detsembril 2020 kaebuse *Bundesverwaltungsgericht*’ile (föderaalne halduskohus), millega sisuliselt vaidlustas raamlepingute sõlmimise. 5. jaanuar 2021 kinnitas Epic, et vaidlustab ostud, mis tehti alates 20. novembrist 2020 vastavalt 13. ja 18. novembril 2020 ettevõtjatega I ja S sõlmitud raamlepingute alusel. Põhjuseks tõi Epic asjaolu, et need ostud ületasid raamlepingutes ette nähtud maksimaalse ostuväärtuse kolm miljonit eurot.²¹⁵

Euroopa Kohus leidis antud kohtuotsuses, et praktika näitab selgelt, et raamlepingu sõlmimisega saab hankija võtta kohustusi ainult raamlepingus määratud asjaomaste ehitustööde, asjade või teenuste maksimaalse koguse ja/või maksumuse piires. Seega kaotab raamleping oma kehtivuse, kui see ülempiir on saavutatud. Lisaks ei ole direktiivi 2014/24/EL art 33 lõike 2 alusel õigust sõlmida hankelepingut raamlepingu alusel, mille puhul see piir on ületatud ja mis on seetõttu kehtetu, välja arvatud juhul, kui lepingu sõlmimine ei muuda raamlepingut oluliselt vastavalt direktiivi 2014/24/EL art 72 lõike 1 punktile e. Seega tuleb

²¹³ EKo C-23/20, *Simonsen & Weel*, p 32–44.

²¹⁴ EKo C-23/20, *Simonsen & Weel*, p 70 ja 74.

²¹⁵ EKo C-274/21 ja C-275/21, *EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H*, p 31, 32 ja 37.

direktiivi 2014/24/EL artikli 33 lõiget 3 tõlgendada nii, et hankija ei või sõlmida uut hankelepingut tuginedes raamlepingule, mille maksimaalne maht ja/või maksumus on saavutatud, välja arvatud juhul, kui see ei too kaasa raamlepingu olulist muutmist.²¹⁶

Nende kohtuasjade pinnalt on kujunenud välja seisukoht, et raamlepingul põhinevate hankelepingute sõlmimisel peab hankija lähtuma raamlepingu tingimustest ja ennekõike tuleb hinnata muudatuse olulisust ning kui muudatus on oluline, siis muudatus on lubamatu ja ei saa kohaldada lepingu lubatud muudatuste sätteid ehk direktiivi 2014/24/EL art 72. Ka Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond oma korduma kippuvate küsimustes rubriigis ja nõustamispäringutes väljendanud seisukohta, et raamlepingus on lubatud teha vaid ebaolulisi muudatusi.²¹⁷ Enne direktiivi 2014/24/EL art 72 lõigete 1 ja 2 lubatud muudatuste rakendamist tuleb hinnata muudatuse olulisust ja olukorras, kus raamlepingu muudatuse puhul on tegemist olulise muudatusega direktiivi 2014/24/EL art 72 lõike 4 kohaselt, siis isegi kui muudatus vastab mõnele art 72 lõikes 1 ja 2 nimetatud lubatud muudatuse juhule, ei tohi muudatust teha.

Autor ei nõustu eelnevalt esitatud seisukohaga. Euroopa Kohus on kohtuasjas C-23/20 *Simonsen & Weel* rõhutanud, et raamlepingu alusel ostetavate asjade eeldatava koguse ja/või maksumuse ning maksimaalse koguse ja/või maksumuse esitamine on pakkuja jaoks olulise tähtsusega, kuna see võimaldab tal hinnata oma suutlikkust täita raamlepingust tulenevaid kohustusi.²¹⁸ Otsuse punktis 66 märgib kohus, et raamlepingul põhinevate lepingute puhul ei tohi ühelgi juhul asjaomases raamlepingus sätestatud tingimusi oluliselt muuta. Samas rõhutatakse punktis 70, et vastavalt direktiivi 2014/24/EL art 33 lõike 2 kolmandale lausele ja artiklile 72 on raamlepingute puhul lubatud muudatused, mis ei ole olulised. Seega järeldeb kohtu seisukohast, et raamlepingute osas on ebaolulised muudatused lubatud ja kohaldub ka artikkel 72.²¹⁹ Kohus ei ütle oma otsuses, et direktiivi 2014/24/EL artikkel 72 ei kohaldu raamlepingutele, vaid viitab just nimelt ka artiklile 72. Samuti ei väida kohus, et artikli 72 lõige 4 kohaldub raamlepingutele vaid osaliselt ehk raamlepingute puhul ei kehti lõike 4 teine lause, milles on välja toodud neli tingimust, mida loetakse igal juhul oluliseks, kuid mis ei piira art 72 lõigete 1 ja 2 kohaldamist.

Ka oma otsuses C-274/21 ja C-275/21 *Epic Financial Consulting Ges.m.b.H* on Euroopa Kohus rõhutanud, et isegi kui raamlepingus ettenähtud ehitustööde, asjade või teenuste maksimaalne

²¹⁶ EKo C-274/21 ja C-275/21, *EPIC Financial Consulting Ges.m.b.*, p 66-68.

²¹⁷ Rahandusministeerium (viide 61), küsimus 9, (01.02.2025); Rahandusministeeriumi päring: Raamlepingu mahu muutmise küsimus, 28.09.2023 (autori valduses).

²¹⁸ EKo C-23/20, *Simonsen & Weel*, p 63.

²¹⁹ Hamer, C. R. (viide 3), lk 203–213.

maht ja/või maksumus on saavutatud, võib lepingut muuta, kui see ei too kaasa raamlepingu olulist muutmist, nagu on ette nähtud direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktis e.²²⁰ Kohus viitab sõnaselgelt asjaolule, et raamlepingu muutmisel kohaldub direktiivi 2014/24/EL art 72.

Euroopa Kohus leidis kohtuasjas C-461/20 *Advania Svergie AB, Kammarkollegiet versus Dustin Svergie AB*, et tegemist on lubatud muudatusega, kui neli raamlepingut anti pankrotistunud raamlepingu partneri asemel üle kolmandale ettevõtjale.²²¹ Selles kohtuasjas andis neli raamlepingut sõlminud raamlepingu partner Misco seoses pankrotiga raamlepingud üle kolmandale ettevõtjale Advania. Muudatuse aluseks oli Rootsi riigihangete seaduse 17. peatüki artikkel 13, mis võeti Rootsi õigusesse üle vastavalt direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti d alapunktile ii.²²² Üldjuhul on eduka pakkuja asendamine teise ettevõtjaga vastuolus võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõttega, mistõttu on tegemist olulise muudatusega²²³. Sellest lähtudes oleks selline muudatus keelatud, kuna raamlepingus on lubatud vaid ebaolulised muudatused. Siiski on Euroopa Komisjon pidanud oluliseks, et teatud juhtudel, nt kui ettevõttes toimuvad sisemised ümberkorraldused, ühinemised, ülevõtmised, maksejõuetus jne, on eduka pakkuja asendamine võimalik ilma uue hankemenetluse korraldamiseta. See erand on selgesõnaliselt sätestatud direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti d alapunktis ii ning on lubatud olenemata sellest, kas see muudatus on olemuselt oluline või mitte.²²⁴ Sellest põhimõttest on lähtunud ka Euroopa Kohus, lugedes seda muudatust õiguspäraseks ning on tuginenud just nimelt direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti d alapunktile ii.²²⁵

Seega võib Euroopa Kohtu praktika põhjal järeldada, et ka kohus ei erista raamlepingu muudatust hankelepingu muudatusest. Kohus ei ole asunud teisele seisukohale raamlepingu muudatuse olulisuse hindamisel, vaid on samuti lähtunud asjaolust, et raamlepingu muutmine on lubatud juhul, kui muudatused ei ole olulised ja seda tuleb hinnata lähtuvalt direktiivi 2014/24/EL artiklist 72. Raamlepingute olulisi muudatusi tuleb samuti hinnata direktiivi 2014/24/EL art 72 lõike 4 alusel ning lubatud muudatused on sätestatud direktiivi 2014/24/EL art 72 lõigetes 1 ja 2.

Autoriga samale seisukohale on jõudnud ka M. Sörm ja M. A. Simovart, kelle hinnangul Euroopa Kohtu praktika kinnitab, et raamlepingute suhtes kehtivad samad reeglid, mis

²²⁰ EKo C-274/21 ja C-275/21, *EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H*, p 68.

²²¹ EKo C-461/20, *Advania Svergie AB, Kammarkollegiet versus Dustin Sverige AB*, ECLI:EU:C:2022:72, p 38.

²²² EKo C-461/20, *Advania Svergie AB, Kammarkollegiet versus Dustin Sverige AB*, p 7–10.

²²³ EKo C-454/06, *Presstext*, p 40 ja 47.

²²⁴ Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktid 107 ja 110.

²²⁵ EKo C-461/20, *Advania Svergie AB, Kammarkollegiet versus Dustin Sverige AB*, p 38.

hankelepingutele. Ka nende hinnangul kehtib raamlepingute ja hankelepingute puhul sama eristus oluliste muudatuste vahel, mida direktiiv keelab, ja mitteoluliste muudatuste vahel, mis on lubatud. See eristus on määratletud direktiivi 2014/24/EL artiklis 72, kus lõigetes 1 ja 2 on loetletud lubatud muudatused ning lõikes 4 on määratletud keelatud muudatused, kusjuures viimased ei piira esimeste kohaldamist.²²⁶

Kui direktiivi 2014/24/EL art 72 lõiked 1 ja 2 ei kehtiks raamlepingu puhul, siis ei oleks nendes lõigetes raamlepingut nimetatud või raamlepingule viidatud. Nagu eespool on välja toodud, siis on see olnud Euroopa Liidu seadusandja tahe, et nii raamlepingu kui ka hankelepingu muutmisele kehtivad samad reeglid. Vastupidisele järeldusele saaks jõuda olukorras, kui direktiivis ei ole viidatud raamlepingule või viidatud oleks raamlepingu muutmise võimalusele üksnes direktiivi 2014/24/EL art 72 lõike 4 kontekstis ja välistusega kohaldada direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikeid 1 ja 2. Ehk raamlepingu muudatuse olulise hindamisel kehtiks vaid direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõige 4 ning kõik lubatud muudatused, direktiivi 2014/24/EL art 72 lõiked 1 ja 2, raamlepingule ei kehtiks. Sellisele järeldusele ei saa aga jõuda tulenevalt direktiivist 2014/24/EL ja ka eelpool viidatud kohtusotsustest. Näiteks eelpool viidatud kohtuotsuses C-461/20 *Advania Sverige AB, Kammarkollegiet vs. Dustin Sverige AB* on kohus kohaldanud direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 p d alapunkti ii²²⁷. Samamoodi ka kohtuotsuses C-274/21 ja C-275/21 *EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H*, kus otsuse punktis 67 on kohus öelnud, et direktiivi 2014/24/EL artikli 33 lõike 2 alusel ei ole õigust sõlmida hankelepingut raamlepingu alusel, mille puhul on ehitustööde, asjade või teenuste maksimaalne kogus ja/või maksumuse ülempiir saavutatud ja mis on seetõttu oma kehtivuse kaotanud, välja arvatud juhul, kui lepingu sõlmimine seda raamlepingut direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkti e tähenduses oluliselt ei muuda.²²⁸ Ehk ka Euroopa Kohus ütleb, et kui raamlepingu maksimaalne maht ja/või maksumus on saavutatud, siis on lubatud ebaolulised muudatused. Seda seisukohta kinnitab ka direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktid 107–111, kuivõrd ka seal on välja toodud, et teatud muudatused lepingutes peaksid olema võimalikud, ilma et oleks vaja korraldada uut hankemenetlust.

M. Andrecka on jõudnud järeldusele, et teatud juhtudel võib direktiivi 2014/24/EL artikli 72 teatavate sätete kohaldamine olla keeruline või isegi võimatu. See puudutab direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punkte b ja c ning lõiget 2²²⁹, mis reguleerivad lepingu väärtuse

²²⁶ Simovart, M. A., Sörm, M. (viide 202), lk 222–223.

²²⁷ EKo C-461/20, *Advania Sverige AB, Kammarkollegiet versus Dustin Sverige AB*, p 39.

²²⁸ EKo C-274/21 ja C-275/21, *EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H*.

²²⁹ Direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktide b ja c kohaselt ei tohi maksumus suureneeda üle 50% esialgse lepingu maksumusest ning lõike 2 kohaselt peab muudatuse väärtus olema väiksem 10% algse

muutmist. Kuigi raamlepingus tuleb määrata hinnatingimused, ei tähenda see seda, et iga konkreetse lepingu hind oleks alati raamlepingus kindlaks määratud. Seega võib probleem tekkida juhul, kui raamlepingus ei ole hinda täpselt määratletud, vaid on näiteks esitatud hinnavaheemik või miinimumhind. Sellisel juhul võib olla keeruline hinnata, kas muudatus mahub lubatud piiridesse või mitte.²³⁰ Autor nõustub selle seisukohaga, kuna raamlepingute paindlikkus võib teatud juhtudel takistada selget hinnakujundust, mistõttu muutub keeruliseks hinnata, kas konkreetne lepingumuudatus jääb direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lubatud piiridesse. Kui raamlepingus ei ole hinda täpselt määratletud, vaid on esitatud hinnavaheemik või miinimumhind, võib see tekitada ebakindlust nii hankijate kui ka pakkujate jaoks ning raskendada lepingumuudatuste õiguspärasuse hindamist. Samas aga, kui on täidetud kõik direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktide b ja c või lõike 2 eeldused (ehk RHS § 123 lg 1 punktide 3 ja 4 eeldused), siis direktiivi kohaselt on sellised muudatused lubatud²³¹.

Nagu eelpool on autor välja toonud, siis on Euroopa Kohus asunud oma kohtuasjades seisukohale, et kui raamlepingu asjaomaste ehitustööde, asjade või teenuste maksimaalne kogus ja/või maksumuse ülempiir on saavutatud, siis kaotab see raamleping kehtivuse.²³² Autor nõustub, et kehtivuse kaotanud raamlepingut täitmise tingimuse osas enam muuta ei saa ehk üldreeglina saab lepingut muuta seni, kuni tegemist on kehtiva lepinguga. Samas aga arvestades, et RHS ei reguleeri raam- ega hankelepingu kehtivust, tuleb selles osas juhendada kehtivast VÕS regulatsioonist²³³. VÕS²³⁴ ei öelda otsesõnu, millal konkreetselt lepingu kehtivus lõpeb. Seda saab aga tuletada kohustuste lõppemise regulatsiooni kaudu ehk VÕS § 186 punkti 1 alusel, mille kohaselt lõpeb võlasuhe kohase täitmisega. Seega kui lepingulises võlasuhtes tuleb täita enam kui üks kohustus, siis vaid ühe kohustuse täitmisel kogu lepinguline võlasuhe autori hinnangul ei lõpe. Sellisel juhul lõpeb vaid võlgniku poolt kohaselt täidetud kohustus. Üldiselt on raam- ja hankelepingus sätestatud lisaks hankeesemega seotud kohustusele (näiteks asja tarnida, midagi ehitada või pakkuda teenust) ka muid kohustusi, näiteks garantiikohustus, konfidentsiaalsuskohustus, puuduste kõrvaldamise kohtus jne. Seega

lepingu maksumusest teenuste ja asjade hankelepingute puhul ning 15% algse lepingu maksumusest ehitustööde hankelepingute puhul.

²³⁰ Andreca, M. (viide 64), lk 145-146.

²³¹ Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. 491 SE seletuskiri - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b533be92-b5d8-47fc-a71d-fee84a786aa0/> (01.02.2025).

²³² EKo C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Anitrust, Coopservice*, p 61; EKo C-23/20, *Simonsen & Weel*, p 74; EKo C-274/21 ja C-275/21, *EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H.*, p 67–68.

²³³ RHS § 8 lg 2 alusel kohaldatakse hankelepingule võlaõigusseaduses sätestatud, kui RHS ei ole sätestatud teisiti.

²³⁴ Võlaõigusseadus¹ – RT I, 04.07.2024, 18.

kui lähtuda üldreeglist, siis ei lõpe raamlepingu kehtivus maksimaalse koguse ja/või maksumuse saavutamise ja ning ei direktiiv 2014/24/EL ega RHS piira sellise raamlepingu muutmist, kuivõrd direktiivi 2014/24/EL artikli 72 grammatilise tõlgenduse kohaselt on muutmine lubatud lepingute kehtivusajal. Ka Euroopa Kohus on oma liidetud kohtuasja C-274/21 ja C-275/21 punktis 67 järeldanud, et lubatud on ebaolulised muudatused, kui raamlepingu maksimaalne maht ja/või maksumus on saavutatud.²³⁵ Seega jääb ebaselgeks, kas Euroopa Kohtu väide raamlepingu kehtivuse lõppemise kohta maksimaalse koguse ja/või maksumuse saavutamisel tähendab, et igasugune muudatus on välistatud, või tuleks seda mõista nii, et lubatud muudatustega saab raamlepingu mahtu muuta ning seetõttu ei saa rääkida kehtivuse kaotanud lepingust. Autor loodab, et selles küsimuses toob selguse mõni tulevane Euroopa Kohtu lahend, mis täpsustab kohtu seisukohta.

Seega, vastavalt direktiivi 2014/24/EL artiklitele 33 ja 72 ning RHS §-dele 29, 39 ja 123, on raamlepingu muudatused lubatud samadel alustel nagu hankelepingu muudatused. Nii nagu hankelepingute puhul, kehtib ka raamlepingutele põhimõte, et neid ei tohi oluliselt muuta. Lubatud on üksnes sellised muudatused, mis ei muuda raamlepingu olemust märkimisväärselt ning vastavad direktiivi 2014/24/EL artikli 72 lõigetes 1 ja 2 sätestatud tingimustele.

²³⁵ EKo C-274/21 ja C-275/21, *EPIC Financial Consulting Ges.m.b*, punkt 67.

KOKKUVÕTE

Raamlepingute kasutamine on viimaselt aastatel märgatavalt kasvanud. Selle peamiseks põhjuseks on asjaolu, et raamlepingud pakuvad hankijatele suuremat paindlikkust, võimaldavad säästa aega ja ressursse ning lihtsustavad korduvate ostude, teenuste või ehitustööde tellimist ilma uut hanget korraldamata. Samas on koos kasutamise kasvuga suurenenud ka raamlepingutega seotud õiguslike ja praktiliste küsimuste hulk. Üheks olulisemaks probleemiks on kujunenud raamlepingu muutmise lubatavus, kuna puudub ühene arusaam sellest, millistel tingimustel ja millises ulatuses võib raamlepingut muuta.

Magistritöö õiguslikuks probleemiks oli puudulik õigusselgus raamlepingute muutmise osas arvestades, mida on sätestatud riigihanget seaduses ja direktiivis 2014/24/EL, kuid mida tõlgendatakse koos kohtupraktikaga õiguskirjanduses ja Rahandusministeeriumi poolt erinevalt. Ebaselge oli, millistel tingimustel ja millises ulatuses on raamlepingute muutmine riigihangete seaduse ja direktiivi 2014/24/EL alusel lubatav. Sellest tulenevalt oli magistritöö eesmärgiks leida vastused järgmistele püstitatud uurimisküsimustele:

- a) kas direktiivis 2014/24/EL ja riigihangete seaduses sätestatud hankelepingu muutmise sätted kohalduvad raamlepingule samamoodi nagu hankelepingule või kehtivad raamlepingu muutmisele eraldi piirangud;
- b) kui hankelepingu muutmise sätted ei kohaldu raamlepingule samaväärselt, siis millistest õiguslikest allikatest tulenevad raamlepingu muudatuse piirangud;
- c) millised õiguslikud piirangud kehtivad raamlepingu muutmisele, sealhulgas oluliste ja mitteoluliste muudatuste eristamisel;
- d) kuidas on raam- ja hankelepingute muutmise regulatsioon arenenud võrreldes direktiiviga 2004/18/EÜ ja kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-ga ning kas see areng on suurendanud õigusselgust?

Selleks andis autor esimeses peatükis ülevaate raamlepingu olemusest ja õiguslikust raamistikust.

Raamleping on leping, mille eesmärgiks on määrata kindlaks teatud perioodi jooksul sõlmitavate hankelepingute tingimused. Raamlepingut iseloomustab regulaarsus, mingi hankeesemega seotud iseloomustava info puudumine, halduskulude kokkuhoid ning soodsaim hind. Raamlepingu põhifunktsiooniks on luua paindlik ja tõhus raamistik korduvate asjades, teenuste või ehitustööde hankimiseks pikema perioodi jooksul.

Raamlepingut reguleerib direktiiv 2014/24/EL artikkel 33, mis on Eesti õigusesse ülevõetud riigihangete seaduse §-ides 29–30. Seega tuleb riigihangete seadust tõlgendada direktiivkonformselt. Raamleping ei ole eraldiseisev hankemenetluse liik, vaid hankevahend, kuivõrd raamlepingut reguleerib direktiivi 2014/24/EL II peatükk, mis käsitleb erinevaid hankevahendeid. Raamlepingu sõlmimiseks tuleb hankijal läbi viia sobiv hankemenetlus, et sõlmida raamleping ühe või mitme pakkujaga. Eristada tuleb raamlepingu enda sõlmimise ja selle alusel hankelepingu sõlmimise etappe. Raamlepingu alusel saab hankelepinguid sõlmida üksnes nende hankijatega, keda on hanketeates nimetatud või keda on võimalik tuvastada hanke alusdokumendi põhjal ning hankelepingu saab sõlmida vaid nende pakkujatega, kes on raamlepingu osapooled. Hankelepingute sõlmimisel tuleb lähtuda raamlepingu tingimustest ning neid tingimusi ei tohi oluliselt muuta. Raamlepingu eeldatava maksumuse määramisel tuleb arvesse võtta kogu raamlepingu kehtivusaja jooksul planeeritud hankelepingute maksimaalne väärtus ning võimalikud uuendused. Raamlepingu eeldatav maksumus või kogus ja eeldatav maksimaalne maksumus või kogus peab olema avalikustatud, kas hanketeates või hanke alusdokumendis.

Raamlepingu puhul ei ole autori hinnangul tegemist hankelepinguga. Seda põhjusel, et raamleping loob üksnes aluse tulevaste hankelepingute sõlmimiseks ja alles konkreetse hankelepingu sõlmimisega muutub raamlepingus ja hankelepingus sätestatud tingimused õiguslikuks siduvaks. Raamleping ei ole hankijale ega pakkujale siduv, välja arvatud juhul, kui vastav kohustus on sätestatud lepingus. Kui raamlepingus on sätestatud kõik lepingutingimused ning see hankijale ja raamlepingu partnerile täitmiseks kohustuslik (ehk lepingus on sätestatud vastastikune kohustus tellida ja tarnida), on tegemist hankelepinguga.

Selleks, et paremini mõista praegu kehtiva raam- ja hankelepingu muudatuse regulatsiooni arengut, käsitles autor teises peatükis esmalt nüüdseks kehtivuse kaotanud direktiivis 2004/18/EÜ ja kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduses raam- ja hankelepingu muutmise regulatsiooni ja nendest tulenevat kohtupraktikat. Nimelt ei reguleerinud direktiiv 2004/18/EÜ otseselt hanke- ega raamlepingu muutmist, välja arvatud artikli 32 lõike 2 kolmas lause, mille kohaselt ei tohtinud raamlepingul põhinevate hankelepingute sõlmimisel osapooled ühelgi juhul raamlepingus sätestatud tingimusi oluliselt muuta. Samas kehtisid hankijatel aga riigihanke üldpõhimõtted (kohtlema ettevõtjaid võrdselt, mittediskrimineerivalt ning tegutsema läbipaistaval), mis laienesid ka hanke- ja raamlepingu muudatustele, kuivõrd eraõiguse normide kohaldamine toimub kooskõlas riigihangete põhimõtetega ning vastuolu korral on riigihanke õigus ülimuslik. Seega ei tohtinud hanke- ega raamlepingut muuta viisil, mis sisuliselt tähendasid uue hanke läbiviimist. Sellisel juhul tuli korraldada uus hankemenetlus.

Kuni 31.08.2017 kehtinud RHS-is reguleerisid aga hankelepingu muutmist § 69 lõiked 3 ja 4, mida tulenevalt § 7 lõikest 2 kohaldata ka raamlepingutele. Nende sätete kohaselt oli hanke- ja raamlepingut muutmise lubatud üksnes erandlikel juhtudel, eelkõige juhul, kui muudatus tulenes ettenägematutest objektiivsetest asjaoludest, mille tõttu satuks hankelepingu eesmärk osaliselt või täielikult ohtu. Samuti tuli hinnata, kas eesmärki oleks võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega. Arvestades aga asjaolu, et kuigi RHS sätestas lepingu muutmise alused suhteliselt piiravalt, tuli nende sätete tõlgendamisel arvestada ka direktiivi üldpõhimõtteid ning nii Euroopa kui ka Eesti kohtupraktikat. Sellest tulenevalt võis pidada lubatavaks ka selliseid hanke- või raamlepingu muudatusi, mis olid selgelt ja üheselt hankedokumentides ette nähtud, mille puhul ei olnud tegemist oluliste muudatusega ning mis tulenes ettenägematutel asjaoludel.

Arvestades asjaolu, et direktiiv 2004/18/EÜ ei reguleerinud otsesõnu hanke- ega raamlepingu muudatust, kuid vajalik oli luua selgus, millistel tingimustel hanke- ja raamlepingu muutmise nõuab uut hankemenetlust ja millistel mitte, siis lisati uude praegu kehtivasse direktiivi 2014/24/EL hanke- ja raamlepingu muutmise regulatsioon. Antud regulatsiooni kujunes välja peamiselt Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt. Direktiivis 2014/24/EL sätestatud hanke- ja raamlepingu muutmise regulatsioon võeti üle ka kehtivasse RHS-i.

Hankelepingu muutmist reguleerib direktiivi 2014/24/EL artikkel 72, mille lõigetes 1 ja 2 on sätestatud lubatud muudatused. Nimetatud sätted on ülevõetud RHS § 123 lõikesse 1. Need lubatud muudatused on järgmised: 1) hankedokumentides on selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt sätestatud läbivaatamisklausel ja sellega ei muudeta hankelepingu üldist olemust, 2) tekkinud on vajadus täiendavate asjade, teenuste või ehitustööde järele, mida esialgne riigihange ei sisaldanud ning töövõtja vahetamine põhjustaks hankijale olulist ebamugavust või märkimisväärseid lisakulusid ning ei ole majanduslikel või tehnilistel põhjustel võimalik. Hankelepingu maksumus ei tohi sellisel juhul suureneda üle 50% esialgse lepingu maksumusest, 3) muudatuse vajadus tuleneb ettenägematutel asjaoludel, mida hoolas hankija ei saanud ette näha ning ei muuda hankelepingu üldist olemust. Maksumus ei tohi suureneda üle 50% esialgsest hankelepingu maksumusest, 4) hankelepingu sõlminud ettevõtja asendamine, kas läbivaatamisklausli alusel, mis oli sätestatud hanke alusdokumendis, või ettevõtja restruktureerimises tulemusena, sealhulgas ülevõtmise, ühinemise, omandamise või maksejõuetuks muutumise korral, tingimusel, et uus ettevõtja vastab algsetele kvalitatiivsetele kvalifitseerimistingimustele ja sellega ei kaasne muid olulisi tingimusi, 5) väikese väärtusega muudatused ehk hankelepingu üldist olemust ei muudeta ja kui muudatuse väärtus ei ületa direktiivi 2014/24/EL artiklis 4 ja RHS § 14 lõikes 3 või 4 sätestatud piirmäära ega kaupade ja

teenuste puhul 10% esialgsest lepingu maksumusest ning ehitustööde puhul 15% esialgsest lepingu maksumusest. Mitme järjestikuse muudatuse korral hinnatakse maksumust kumulatiivselt, 6) muudatus, mis ei ole sõltumata oma väärtusest oluline.

Nii direktiiv 2014/24/EL art 72 lõige 4 kui ka RHS § 123 lõige 2 sätestavad, millal loetakse muudatus oluliseks. Muudatus on oluline, kui lepingusse lisatakse tingimus, mida seal algselt ei olnud ja mis oleks seetõttu suurendanud riigihankes osalejate arvu või vastavaks tunnistatud pakkumuste hulka, tinginud lepinguliste kohustuste vahekorra muutumise pakkuja kasuks, laiendamaks oluliselt lepingueseme ulatust ning ettevõtja asendamine uue ettevõtjaga muul kui direktiivi 2014/24/EL art 72 lg 1 punktis d ja RHS § 123 lg 1 punktides 5 ja 6 nimetatud juhul. Keelatud on muudatused, mis muudab hankelepingu olemust märkimisväärselt erinevaks esialgsest sõlmitud lepingust. Kui hankelepingu olulise tingimuse muudatus on oma olemuselt oluline, siis see muudatus on keelatud, kuid kui olulise tingimuse muudatus on oma olemuselt ebaoluline, siis on see lubatud. Samuti, kui hankelepingu muudatus vastab vähemalt ühele direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikes 1 ja 2 sätestatud lubatud muudatusele, kuid on oluline ka artikli 72 lõike 4 alusel, siis on see muudatus olenemata sellest, et see on oluline, lubatud.

Kuivõrd direktiivi 2014/24/EL artiklis 72, mis reguleerib lepingute muudatusi nende kehtivusajal, on sõnaselgelt nimetatud lisaks hankelepingule ka raamlepingut, siis kohaldub see artikkel ka raamlepingutele. Arvestades, et artikli 72 regulatsioon on ülevõetud RHS §-i 123 ning RHS § 29 lõike 1 kohaselt kohaldatakse raamlepingule hankelepingu sätteid juhul, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti ja riigihangete seaduses ei ole sätestatud raamlepingu muudatuse kohta erisusi, siis kohaldub ka RHS § 123 raamlepingule. Seega kehtib raamlepingu muudatusele nii nagu hankelepingu muudatusele direktiivi 2014/24/EL artikkel 72 ja RHS § 123 ning artikli 72 lõigetes 1 ja 2 ning RHS § 123 lõikes 1 on sätestatud tingimused, millal on raamlepingu muutmise lubatud.

Olenemata asjaolust, et nii direktiivi 2014/24/EL art 33 lg 2 kolmas lause kui ka RHS § 30 lõige 1 sätestab, et raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingutega ei tohi muuta raamlepingu tingimusi oluliselt, tuleb muudatuse olulisust hinnata direktiivi art 72 lõike 4 ja RHS § 123 lõike 2 alusel. Seda põhjusel, et direktiivis 2014/24/EL ega riigihangete seaduses ei ole mõistet „oluline muudatus“ eraldi raamlepingu osas sisustatud. Direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikes 4 on selgelt öeldud, et „raamlepingu kehtivusajal tehtud muudatust käsitletakse art 72 lõike 1 punkti e tähenduses olulisena, kui sellega muutub hankeleping või raamlepingu olemuselt olulisel määral võrreldes algselt sõlmitud hankelepingu või raamlepinguga“. Seda seisukohta kinnitab ka Euroopa Kohus, kes on mitmes kohtuasjas (C-23/20, C-274/21 ja C-275/21, C-461/20) leidnud, et raamlepingut ei tohi oluliselt muuta ja lubatud on muudatused, mis ei ole

olulised, viidades direktiivi 2014/24/EL art 72 lõikele 1 (nt art 72 lg 1 punktile e, art 72 lg 1 punkti d alapunkt ii).

Autori hinnangul ei tulene kehtivast regulatsioonist (direktiivi 2014/24/EL ja riigihangete seadus) alust, et raamlepingute muutmise suhtes tuleks kohaldada rangemaid nõudeid kui tavapärase hankelepingute muutmisel. Kui Euroopa Liidu või Eesti seadusandja eesmärk on siiski olnud raamlepingute muudatuste osas kehtestada rangem lähenemine, tuleks seda õigusloome tasandil selgesõnaliselt väljendada ja vastavalt täiendada või muuta riigihangete seadust.

ADMISSIBILITY OF AMENDMENTS TO FRAMEWORK AGREEMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT

Abstract

This thesis focused on the legal analysis of amending framework agreements in the context of European Union and Estonian public procurement law. Framework contracts have become an important and frequently used procurement tool in the public sector. This is because framework agreements allow the contracting authority to procure supplies, services, or works in a flexible and cost-effective manner over an extended period of time without repeating procurement procedures. However, questions and legal uncertainties have arisen in practice as regards the admissibility of amendments to framework agreements, in particular in relation to the regulation of amendments to public contracts.

The research problem of the thesis was lack of legal clarity regarding the amendment of the framework agreement, as it is not known under what conditions and to what extent the amendment of the framework agreement is permissible. There is a difference of opinion in the interpretation of the current regulation (Articles 33 and 72 of Directive 2014/24/EU and Sections 30 and 123 of the Public Procurement Act), which arises primarily from case-law, legal literature and the positions of the Ministry of Finance. Consequently, the author posed four research questions in the thesis, through which she examined whether the provisions on the amendment of a public contract laid down in Directive 2014/24/EU and the Public Procurement Act also apply to framework contracts, and if not, from which sources the restrictions on the amendment of a framework contract arise. In addition, which legal restrictions apply to the amendment of the framework agreement, including the distinction between substantial and non-substantial amendments, and how the regulation of the amendment of the framework agreement and the public contract has evolved over time.

The aim of the thesis was to give a thorough overview of the legal framework for amending framework agreements, to identify bottlenecks and problems of interpretation of the current regulation, and to analyse whether and which restrictions apply to amending framework agreements. To this end, the author explained in the first chapter the nature and legal framework of the framework agreement, how the framework agreement is regulated in Directive 2014/24/EU and the Public Procurement Act, and what are the similarities and differences between the framework agreement and the public contract.

In the second chapter, the author first gave an overview of how the amendment of framework contracts and public contracts was regulated in Directive 2004/18/EC, which has now expired, and in the Public Procurement Act, which was in force until 31 August 2017, in order to create a clearer understanding of the current regulation. The author then analysed the grounds for amending the public contract in the current Directive 2014/24/EU and the Public Procurement Act and the restrictions imposed on them. Finally, the author analysed the grounds for amending the framework agreement and the current restrictions on amending framework agreement.

As research methods, the author used a systematic, comparative-analytical, and historical method. Using a comparative-analytical method, the author analysed how changes in framework agreements and public contracts have been dealt with in European and Estonian legal literature and compared the approaches and interpretations of various sources. The systematic method focused on current legal provisions (Directive 2014/24/EU and the Public Procurement Act). The historical method made it possible to examine how the regulation and interpretation of legal provisions for amending the public contract and framework agreement have changed over time, focusing on the development of both the current and expired public procurement law and directives (Directive 2014/24/EU and 2004/18/EC). The case law of the European Court of Justice and Estonia was also analysed in order to understand how the case law has influenced the interpretation of the regulation of amending framework agreements.

In the course of the thesis, it became clear that Article 72 of Directive 2014/24/EU explicitly states that it also applies to framework agreements. Therefore, the amendment of a framework agreement must be based on Article 72 of Directive 2014/24/EU, which allows for changes in paragraphs 1 and 2, when a framework agreement may be amended without a new procurement procedure. These admissible amendments to the framework agreement are as follows: 1) the contract documents provide for a review clause in a clear, precise and unambiguous manner and this must not alter the overall nature of the framework agreement; 2) there is a need for additional supplies, services or works not included in the initial public procurement and the change of contractor is unreasonably inconvenient or costly and is not possible for economic or technical reasons. In such cases, the value of the contract may not increase by more than 50 % of the value of the initial contract; 3) the need for modification has been brought about by circumstances which a diligent contracting authority could not foresee; the modification does not alter the overall nature of the contract; any increase in price is not higher than 50 % of the value of the original contract or framework agreement; 4) the replacement of the economic operator who awarded the contract, either under a review clause or as a result of a restructuring of the economic operator, including takeovers, mergers, acquisitions or insolvency, provided

that the new economic operator meets the initial qualitative selection criteria and is not accompanied by other essential conditions; 5) modifications of negligible value, i.e. where the value of the modification does not exceed the thresholds laid down in Article 4 of Directive 2014/24/EU or 10 % of the initial contract amendment for goods and services and 15 % of the initial contract value for works. The amendment must not alter the overall nature of the framework agreement, and, in the case of several successive amendments, the value shall be assessed cumulatively; 6) an amendment which, irrespective of its value, is not substantial within the meaning of Article 72(4) of Directive 2014/24/EU.

Section 123 of the Public Procurement Act governs the amendment of a framework agreement, notwithstanding the fact that it does not expressly state that it applies to the amendment of a framework agreement. This is because Section 123 has been transposed from Article 72 of Directive 2014/24/EU and Subsection 29(1) of the PPA provides that the provisions of a public contract apply to a framework agreement, unless otherwise provided for in the Public Procurement Act. Taking into account the fact that the Public Procurement Act does not specifically regulate the amendment of a framework agreement, with the exception of Section 30(1), according to which the terms of a framework agreement may not be substantially amended by public contracts entered into on the basis of a framework agreement, the provisions on the amendment of a public contract, i.e. Subsection 123(1), also apply to the amendment of a framework agreement.

Article 72(4) of Directive 2014/24/EU and Subsection 123(2) of the PPA set out the amendments that are considered to be substantial. An amendment shall be deemed to be substantial if the overall nature of the framework agreement is significantly altered, in particular in cases where a term is added to the contract which was not initially included in the framework agreement and which would therefore have increased the number of participants in the procurement or the number of tenders declared admissible, led to a shift in the economic balance in favour of the tenderer, significantly broadens the scope of the subject matter of the procurement, and the economic operator(s) having concluded the framework agreement is (are) replaced by a new economic operator(s) for a reason not provided for in Article 71(1)(d) of Directive 2014/24/EU or in Clauses 123(1) 5) and 6) of the PPA. If an amendment to an essential element of a framework agreement is substantial in nature, that amendment shall be prohibited, but if the amendment to an essential element is insignificant in nature, it shall be permitted. Modification of a framework contract is permitted if, regardless of the fact that the modification meets at least one of the conditions for a substantial modification referred to in Article 72(4) of Directive 2014/24/EU, but at the same time also meets at least one of the

conditions for a permissible modification referred to in Article 72(1) or (2) of Directive 2014/24/EU. This is because Article 72(4) of Directive 2014/24/EU states that this is without prejudice to Article 72(1) and (2) of Directive 2014/24/EU.

The substantiality of an amendment to a framework agreement must be assessed on the basis of Article 72(4) of Directive 2014/24/EU and Subsection 123(2) of the PPA, regardless of the fact that both the third sentence of Article 33(2) of Directive 2014/24/EU and Subsection 30(1) of the PPA provide that public contracts awarded on the basis of a framework agreement must not significantly alter the terms of the framework agreement. Neither Directive 2014/24/EU nor the Public Procurement Act defines the concept of ‘substantial amendment’ in a separate part of the framework agreement, and Article 72(4) of Directive 2014/24/EU also expressly refers to framework agreements, which is why Article 72 of the framework agreement is the general rule and the second sentence of Article 33(2) only further indicates that the framework agreement may not be substantially amended. This view is also confirmed by the Court of Justice, which has held in several cases (C-23/20, C-274/21 and C-275/21, C-461/20) that a framework agreement may not be substantially amended and that non-substantial amendments are permitted by reference to Article 72(1) of Directive 2014/24/EU (e.g., Article 72(1)(e), Article 72(1)(d)ii).

Thus, the aim of the thesis, to find out the conditions and restrictions for amending the framework agreement on the basis of European Union and Estonian law, was fulfilled. This paper provides an overview of the conditions under which amendments to the framework agreement may be made and the restrictions on amendments to the framework agreement. Directive 2014/24/EU and the Public Procurement Act provide clear rules for amending framework agreements. If, however, the aim of the European Union or Estonian legislator has been to establish a stricter approach with regard to amendments to framework agreements, this should be made explicit at the legislative level and corresponding amendments should be made to the Public Procurement Act.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Andrecka, M. Framework agreements, EU Procurement Law and The Practice. 2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://ssrn.com/abstract=2910848>.
2. Andrecka, M. Framework Agreements: Transparency in the Call-off Award Process. 2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.jstor.org/stable/2669506>.
3. Arrowsmith, S. EU Public Procurement Law: An Introduction. University of Nottingham 2010. Arvutivõrgu kättesaadav: <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/publications/downloads/eu-public-procurement-law-an-introduction.aspx>.
4. Brown, A. May a contracting authority make use of a framework agreement which it has not signed and is it mandatory to state the total quantity of services that may be called off under that agreement? The Court of Justice ruling in Case C-216/17¹. Sweet & Maxwell and its Contributors, Westlaw. 2019.
5. Bogdanowicz, P. Contract Modifications in EU Procurement Law. Edward Elgar, 2021.
6. Caranta, R. Sanchez-Graells, A. European Public Procurement. Commentry on Directive 2014/24/EU. 2021.
7. Hamer, C. R. The new future for framework agreements. - Public Procurement Law Review 2022/4.
8. Hill, K. Public Procurement. Framework Agreements. Paris: SIGMA 2016. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2011/09/framework-agreements_g17a25f5/5js4vmnmnhf7-en.pdf.
9. Karindi-Kask, E. Hankelepingu muutmine. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.fin.ee/media/525/download>.
10. Mõistlik, S. Raamleping, kui hankija lepinguvabaduse suurendamise instrument riigihankes. Magistritöö. Juhendaja prof. K. Merusk. Tartu Ülikool, 2013.
11. Põllu, E. Raamleping. 2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/kasulik-teave#analused-ja-uuringu>.
12. Rool, M. Raamlepinguga seonduvad aktuaalsed õiguslikud probleemid. Magistritöö. Dr. iur. M. A. Simovart, Tartu 2020.
13. Saluveer, G. Hankelepingu muutmise lubatavus riigihangete seaduse § 123 lõike 1 punktide 1, 2, 3 ja 7 alusel. Magistritöö. Juhendaja Dr. iur. M. A. Simovart, Tartu 2023.
14. Simovart, M. A. Hankelepingute lubatud ja keelatud muudatused uute riigihankedirektiivide ülevõtmise järel. 2016, Juridica, lk 52-60.

15. Simovart, M. A. Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Doktoritöö. 2010 Tartu Ülikool.
16. Simovart, M. A. Riigihankelepingu ebamõistlike tüüptingimuste tühisus kui ebaõiglaste lepingutingimuste regulatsiooni näide. *Juridica*. 2008/1, lk 29–38.
17. Simovart, M. A. Riigihankelepingu muutmise vabadus hanke üldpõhimõtete valguses. *Juridica*. IV/2010., lk 248–257.
18. Simovart, M. A., Parind, M. (koost.) Riigihangete seadus. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2019.
19. Simovart, M. A. Riigihanke üldpõhimõtetest tulenevad hankelepingu sisupiirangud. 2012, *Juridica* II, lk 83–89.
20. Simovart, M. A., Sõrm, M. 10 years of changing contracts: for better or for worse? Reprint from *The Procurement Journal*, 2024/3.
21. Steinicke, M. Vesterdorf, P.I. *EU Public Procurement Law: Brussels commentary*. Baden-Baden: Nomos Print 2018.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

22. 31. märtsi 2004. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta. – *ELT* L 134, lk 114–240.
23. 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta. – *ELT* L 94, lk 1–64.
24. 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – *ELT* L 94, lk 65–242.
25. 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ. – *ELT* L 94, lk 243–374.
26. Riigihangete seadus¹ – RT I, 25.10.2016, 20.
27. Riigihangete seadus¹ – RT I, 07.06.2024, 11.
28. Võlaõigusseadus¹ – RT I, 04.07.2024, 18.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

29. VaKoo 21.11.2018, 220-18/194960.
30. TlnHKo 31.01.2020, 3-19-2412.
31. TlnHKo 02.11.2021, 3-21-849.
32. TlnHKo 10.06.2022, 3-22-951.
33. TlnHKo 19.06.2023, 3-23-1004.
34. TlnHKo 08.02.2024, 3-23-814.
35. TlnRnKo 07.05.2024, 3-22-833.
36. RKHKo 16.11.2011, 3-3-1-65-11.
37. RKHKo 30.05.2022, 3-20-1150.
38. RKTKo 12.11.2014, 3-2-1-102-14.
39. RKTKo 11.02.2016, 3-2-1-171-15.
40. RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29.
41. EKo C-324/98, *Telaustria Verlags GmbH and Telefonadress GmbH vs Telekom Austria AG, joined party: Herold Business Data AG*, ECLI:EU:C:2000:669.
42. EKo C-496/99, *Commission of the European Communities v CAS Succhi di Frutta SpA*, ECLI:EU:C:2004:236.
43. EKo C-503/04, *Euroopa Ühenduste Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:2007:432.
44. EKo C-454/06, *pressetext Nachrichtenagentur GmbH versus Republik Österreich (Bund), APA-OTS Originaltext-Service GmbH, APA Austria Presse Agentur*, ECLI:EU:C:2008:351.
45. EKo C-549/14, *Finn Frogne A/S versus Rigspolitiet ved Center for Beredskabskommunikation*, ECLI:EU:C:2016:634.
46. EKo C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Anitrust, Coopservice Soc.coop arl versus Azienda Socio-Santaria Territoriale della Vallecamonica – Sebino (ASST), Azienda Socio-Sanitaria Territoriale del Garda (ASST), Azienda Socio-Sanitaria Territoriale della Valcamonica (ASST)*, ECLI:EU:C:2018:1034.
47. EKo C-216/17, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Anitrust and Coopservice*, ECLI:EU:C:2018:797, kohtujurist M. C. Sánchez-Bordona ettepanek.
48. EKo C-23/20, *Simonsen & Weel A/S versus Region Nordjylland and Region Syddanmark*, ECLI:EU:C:2021:490.

49. EKo C-461/20, *Advania Svergie AB, Kammarkollegiet versus Dustin Sverige AB*, ECLI:EU:C:2022:72
50. EKo C-274/21 ja C-275/21, *EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H versus Austria Vabariik, Bundesbeschaffung GmbH*, ECLI:EU:C:2022:565.
51. EKo C-441/22 ja C-443/22, *Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014–2020 versus Obshtina Razgrad (C-441/22) ja Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Natsionalnia organ po Programa INTERREG V-A Rumania-Bulgaria 2014–2020 versus Obshtina Balchik (C-443/22)*, ECLI:EU:C:2023:970.

KASUTATUD MUU MATERJAL

52. Euroopa Komisjoni ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu riigihangete direktiivi kohta, Brüssel, 20.11.2011, KOM (2011) 896 lõplik. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0896&from=EN>.
53. Euroopa Komisjon. Riigihanked. Praktilisi näpunäiteid kõige levinumate vigade vältimiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondidest rahastatavate projektide puhul. Euroopa Liidu Väljaannete Talitus. 2015. Arvutivõrgu kättesaadav: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/kasulik-teave-oigusaktid#toetuse-saaja-ost>.
54. Rahandusministeerium. Kuni 31.08.2017 kehtinud riigihangete seaduse kohta esitatud korduma kippuvad küsimused. Hankeleping. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/korduma-kippuvad-kusimused#riigihangete-menetle> (22.03.2025).
55. Rahandusministeerium. Riigihanked: korduma kippuvad küsimused. Raamleping. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/korduma-kippuvad-kusimused> (18.01.2025).
56. Rahandusministeerium. 2023. aasta riigihangete valdkonna statistika ja kokkuvõte. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-05/Riigihangete%20valdkonna%202023.%20aasta%20kokkuv%C3%B5te.pdf> (11.12.2024).

57. Rahandusministeerium. Riigihanked, riigiabi, osalused, kinnisvara: riigihanked - <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked>.
58. Riigihangete seaduse (450 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d8709d7d-cf5c-45c6-8576-1b7e86c80a8a/> (25.01.2025).
59. Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. 491 SE seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b533be92-b5d8-47fc-a71d-fee84a786aa0/> (01.02.2025).
60. Rahandusministeeriumi päring: Raamlepingu mahu muutmise küsimus, 28.09.2023 (päring autori valduses).
61. Härginen, K., Gritsenko, G. H., Sõrm, M., Kuuskmaa, L. M., Veebiseminar: Riigihanked, hindade metsik kasv ja lepingute muutmine, 24.10.2022 - <https://www.sorainen.com/et/video/veebiseminar-riigihanked-hindade-metsik-kasv-ja-lepingute-muutmine/> (08.03.2025).
62. Kehtivad riigihanke piirmäärad alates 1.09.2017 – <https://fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/kasulik-teave-oigusaktid#piirmaarad> (01.03.2025).