



Adressaadid:

Linna- ja vallavalitsused
Mittetulundusühing Eesti Jäätmehoolduskeskus

Teadmiseks:

Jäätmeveoettevõtjad
Keskkonnaamet
Rahandusministeerium

Kiri edastatud digitaalselt aadressil: anija@anija.ee, harku@harku.ee, kantselei@joelahtme.ee, klv@keila.ee, info@kiilivald.ee, vald@kosevald.ee, vallavalitsus@kuusalu.ee, linn@loksa.ee, info@laaneharju.ee, linnaavalitsus@maardu.ee, raasiku.vald@raasiku.ee, info@rae.ee, saku@sakuvald.ee, info@sauevald.ee, lypost@tallinnlv.ee, info@viimsivv.ee, valitsus@hiiumaa.ee, info@ahutagusevald.ee, johvi@johvi.ee, linnaavalitsus@kjlv.ee, valitsus@lyganuse.ee, narvalv@narva.ee, info@narva-joesuu.ee, linnaavalitsus@sillamae.ee, toilavv@toila.ee, info@jogeva.ee, info@mustvee.ee, info@poltsamaa.ee, info@jarvavald.ee, paide@paide.ee, vallavalitsus@tyri.ee, hlv@haapsalulv.ee, vv@laanenigula.ee, vv@vormsi.ee, haljala@haljala.ee, kadrina@kadrina.ee, linnaavalitsus@rakvere.ee, vallavalitsus@rakverevald.ee, vallavalitsus@tapa.ee, e-post@vinnivald.ee, vallavalitsus@viru-nigula.ee, valitsus@v-maarja.ee, vald@kanepi.ee, info@polva.ee, vald@rapina.ee, haademeeste@haademeeste.ee, info@kihnu.ee, vallavalitsus@laaneranna.ee, vald@pparnumaa.ee, linnaavalitsus@parnu.ee, info@saarde.ee, tori@torivald.ee, kehtna@kehtna.ee, vallavalitsus@kohila.ee, marjamaa@marjamaa.ee, rapla@rapla.ee, vald@muhu.ee, ruhnu@ruhnu.ee, vald@saaremaavald.ee, elva@elva.ee, vald@kambja.ee, vald@kastre.ee, vald@luunja.ee, vald@nvv.ee, vald@peipsivald.ee, lv@tartu.ee, tartuvald@tartuvald.ee, vald@otepaa.ee, torva@torva.ee, valga@valga.ee, mulgi@mulgivald.ee, info@pohja-sakala.ee, viljandi@viljandi.ee, viljandivald@viljandivald.ee, vald@antsla.ee, vald@rougevald.ee, vald@setomaa.ee, info@voru.ee, vald@voruvald.ee, Info@ejhk.ee, info@keskkonnateenused.ee, eesti@ragsells.com, johvi@ekovir.ee, info@tjt.ee, info@lvjk.ee, info@keskkonnaamet.ee, info@fin.ee

Ettepanekud jäätmeveohangete läbipaistvamaks muutmiseks ning valdkonnas järelevalve tõhustamiseks

Austatud turuosalised

Konkurentsiamet (edaspidi ka amet) alustas 2024. aasta algul korraldatud jäätmeveo konkurentsiolekorra kaardistust ning analüüsi (edaspidi analüüs), eesmärgiga paremini mõista jäätmeveoturu toimimist, tuvastada võimalikud konkurentsitorkeid ning välja pakkuda meetmed, mis soodustaksid konkurentsi. Amet avaldas analüüsi ja soovitused oma [kodulehel](#) 18. novembril 2024.

Kokkuvõtlikult näitas analüüs, et Eesti korraldatud jäätmeveoturg on kontsentreerumas ühe ettevõtja kätte ning ettevõtjaid, kes hetkel korraldatud jäätmeveoga tegeleb, on jäänud vähemaks. Eelnevat kinnitab ka jäätmeveohangetel osalevate ettevõtjate madal arv. Jäätmesektoris valitsev tugev hinnasurve, kõrged äririskid ja ebakindlus mõjutavad negatiivselt jäätmevedajate huvi riigihangetel osaleda. Kogu jäätmeturu üldine kasumlikkuse

langus viitab ka võimalikule hinnasurvele jäätmeveoturul, mille tulemusel ei pruugi ettevõtjad alati hangetel tasakaalustatud pakkumusi teha.

Turuosalised näevad ka mitmeid kitsaskohti praeguses riigihanke korralduses ja nende hinnastamises. Näiteks töid jäätmevedajad analüüsi käigus esile, et hindamiskriteeriumid ei arvesta piisavalt liigiti kogumisega ning äririskide hindamiseks vajalike andmete puudumise tõttu ei ole ettevõtjal võimalik teha tema tegelikele kuludele vastavaid pakkumusi. See viib hankekonkurentsis sageli aga alapakkumuste tegemiseni, mida tõenäoliselt hiljem hinnatõusu taotluste kaudu või lisateenuste kõrgete hindadega kompenseerida soovitakse. Selline olukord pärsib turu arengut ja kahjustab konkurentsi, kuna võimaldab suure turuosaga ettevõtjatel oma positsiooni kindlustada ja väiksemad tegijad turult välja tõrjuda.

Analüüsi tulemused viitavad üheselt, et senine korraldatud jäätmeveo hankekorraldus ja hanketingimused vajavad ajakohastamist, et paremini vastata turu vajadustele. Selleks tegi Konkurentsiamet konkurentsiseaduse (KonkS) § 61 lõike 1 alusel mitmeid soovitusi turuolukorra parandamiseks, tagamaks jäätmeveohangete läbipaistvus, aus konkurents ja õiglased hinnad.

Kuigi Eestis on käimas jäätmereform, mille raames plaanitavad muudatused puudutavad ka konkurentsi, on siiski oluline võtta konkurentsi soodustavad meetmed koheselt, et tagada konkurentsi säilimine jäätmeveoturul.

Jäätmeveohanke alusdokumentide ajakohastamine ja näidistingimused

Analüüsis soovitas amet hankijatel üle vaadata hanke alusdokumendid, mida vastavalt väljakujunenud praktikale hoitakse ajakohasena. Hanketingimuste ajakohastamisel tuleks eelkõige hinnata praeguste hanketingimuste ajakohasust ja nende vastavust turuosaliste tegelikele vajadustele. Hanketingimused peavad olema läbipaistvad ja avatud konkurentstile.

Analüüsi raames töid mitmed jäätmevedajad välja erinevaid riske, millega nad peavad arvestama riigihankel pakkumust tehes. Näiteks on jäätmevedajate tagasiside kohaselt riigihangetel hõlmatud üha suurem arv jäätmeliike, kuid samas saab pakkumuse teha ainult segaolmejäätmete veo ja käitluse hinnale. Liigiti kogutavate jäätmete kulud tuleb katta segaolmejäätmete kogumisest saadava tuluga, mis on aga pidevalt kahanemas. Seega peaks riigihanke hinnastamine olema kõikide jäätmeliikide põhine, mitte keskendumine üksnes segaolmejäätmete veole.

Jäätmevedajate sõnul ei ole hanke alusdokumentides piisavalt teavet ka liigiti kogutavate jäätmekoguste kohta, mistõttu peab ettevõtja tegema pakkumusi umbkaudsete andmete põhjal. See aga muudab jäätmete käitlemise ja lõppkäitluse kulud ettearvamatuks, mis ühtlasi tähendab hilisemaid hinnatõusu taotlusi. Hetkel lähtuvad ettevõtjad hankepakkumisi kalkuleerides enamasti ettevõtja parimast teadmistest ja eelnevast kogemusest, kuid viimase kahe aasta hanked on kaasa toonud prognoositust oluliselt suuremad mahud ja selle kogumisega seotud kulud.

Prognoosimatud jäätmemahud ja -kulud võivad olla turule sisenemise barjääriks nii olemasolevate kui ka potentsiaalselt uute ettevõtjate seas. Seetõttu soovitame üle vaadata olemasolevate ja tulevikus sõlmitavate hankelepingute tingimused ja alusandmed ning ajakohastada need, võttes arvesse Konkurentsiameti analüüsi järeldusi ja turuosaliste tagasisidet.

Teadaolevalt on Keskkonnaamet loonud ka [korraldatud jäätmeveo riigihanke alusdokumentide koostamise juhendi kohalikule omavalitsusele](#). Leiame, et olemasoleva juhendi ajakohastamine koostöös turuosalistega (Keskkonnaamet, kohalikud omavalitsused ja nende koostööorganisatsioonid, jäätmevedajad jne) ja sellest juhendumine võimaldaks tagada kvaliteetsemad hanked ja praktika ühtlustamist.

Hankelepingute muutmise aluste reguleerimine

Konkurentsiameti analüüs näitas, et perioodil 01.01.2016–01.04.2024 sõlmitud korraldatud jäätmeveo hankelepingutest on muudetud 39%, s.t üle kolmandiku lepingutest. Kuigi 2018. aastal tehti kohalikele omavalitsustele soovitusel jäätmeveohindade kontrollimiseks, näitab 2024. aasta analüüs, et hinnatõusu taotluste esitamine ja nende rahuldamine on jätkuvalt levinud praktika üle kogu Eesti.

Kontsessioonilepingute puhul peaksid tavapärased äririskid – antud juhul hinnatõusu risk – jääma ettevõtja kanda (riigihangete seaduse § 131 lg 4). Teenuse osutamise käigus esinevate tavapäraste majandustegevuse kõikumistega peab ettevõtja ise toime tulema. Selle põhimõtte järgimine aga eeldab, et hankija võtab ennetavalt vastutuse pakkuja äririski selgema piiritlemise eest.

Konkurentsi seisukohalt on halb, kui hinnatõusu taotlemise tingimustes puudub vajalik läbipaistvus. Hind on hankelepingu oluline tingimus, mille tagantjärele muutmise saab põhimõtteliselt olla lubatav üksnes hankel avaldatud ja pakkujatele ühtviisi arusaadavatel tingimused. Selleks peaksid hankijad ka tagama, et kontsessioonilepingu tingimused vastavad tegelikule turuolukorrale, et ettevõtjad saaksid teha tegelikele kuludele vastavaid pakkumusi ning reguleerida lepingutes juhtumeid, kus hinnamuudatused on tõepoolest lubatud.

Kuna korraldatud jäätmeveo süsteem on olemas olnud juba mitmeid aastaid, on tõenäoliselt ka välja kujunenud tüüpsituatsioonid ja ettenähtavad asjaolud, mille saabumisel lepingut muudetakse. Seega hinna muutmise tingimustes selguse loomiseks soovitame kirjeldada hanketingimustes võimalikult täpselt, kas ja kuidas lepingu täitmise tingimused muutuvad. Lisaks soovitame ette näha kulud, mille osas hinnatõus ei anna alust taotluse rahuldamiseks ning hinnata, kas ja milliseid kulusid oleks otstarbekas indekseerida.

2024. aasta analüüs näitas, et jäätmevedajate taotlused teenustasude suurendamiseks põhinevad peamiselt tööjõu- ja kütusekulude, maksumuudatuste ning käitlustasude tõusul. Siinkohal tuletame meelde [2018. aastal tehtud soovitusi jäätmeveohindade kontrollimiseks](#), milles analüüsiti põhjalikult, millised kulud on hinnatõusuks põhjendatud ja millised mitte. Näiteks on amet varasemalt leidnud, et kütusekulu ja keskmise palga kasv ei ole piisav põhjus teenuse hinna tõstmiseks. Kuigi jäätmete käitluskulu kasv võib olla jäätmevedajale raskesti ette prognoositav, siis on vedajatel siiski võimalus kulusid osaliselt kontrollida, valides erinevate käitlejate vahel. Teistsugune on olukord kuludega, mille tõusu toob kaasa hankija enda tegevus hankeperioodil, näiteks jäätmehoolduseeskirja muutmise.

Eelnev näitab, et hankijatel on jätkuvalt oluline roll hinnatõusu taotluse tingimuste ja riskide jaotuse kirjeldamises hanke alusdokumentides ja jäätmehoolduseeskirjades. Soovi ja vajadust hinnatõusu aluste reguleerimiseks on üles näidanud ka jäätmevedajad. Kui hankelepingu muutmise tingimused on riigihanke menetluses kõigile ettevõtjatele ühtemoodi selgelt ja täpselt teada, on pakkumuste tegemisel tagatud võrdsed tingimused. Seetõttu ei riku ka hilisem lepingu muutmise läbipaistvuse põhimõtet ega anna ühele ettevõtjale ebavõrdset eelist teiste ees.

Põhjendamatute hinnatõusu taotluste tagasilükkamine

Soovitame hankijatel jätta rahuldamata turuosaliste esitatud hinna muutmise taotlused, mis on esitatud asjaoludel, mis olid või pidid olema jäätmevedajale ettenähtavad. Selliseid kulusid on analüüsitud nii 2018. aasta kui ka 2024. aasta Konkurentsiameti soovitusel.

Taotlus tuleks lugeda põhjendatuks, kui sellega koos ei ole esitatud ka selgeid tõendeid, miks taotletud hinnatõus ettevõtja seisukohalt vältimatu on. Jäätmevedaja peaks ära näitama, et enne taotluse esitamist on ta teinud kõik endast oleneva, et kulude kasvu vältida või kui see pole võimalik, siis vähendada. Näiteks kui lähedalasuva prügilaga vastuvõtutasud oluliselt tõusevad, ei peaks jäätmevedaja esimeses järjekorras pöörduma hinnatõusu taotlusega

kohalikku omavalitsusse, vaid peaks võtma hinnapakumised teistest prügilatest.

Põhjendamatud hinnamuutmise taotlused pärast hanget kahjustavad konkurentsi riigihangetel. Konkurentsiõiguslikult võib pidada lubamatuks, et riigihangetel saab eelise ettevõtja, kes oma pakkumuses ei näita kõiki tegelikke kulusid, taotledes hiljem hinnatõusu ja maandades sel moel oma äririske. Suure turuvõimuga ettevõtjad suudavad neid nõrkusi ära kasutada ja kinnistada oma positsiooni turul. Kõik ettevõtjad peavad olema oma äririskidega kursis ning suutma neid ette prognoosida juba riigihankel pakkumust tehes. Kui ettevõtja on pakkumuses oma äririskide haldamises valearvestused teinud ja seetõttu ei saa ta hiljem lepingut täita, võib lepingu sõlmimise avada uuesti konkurentstile, et võimaldada ettevõtjatel kohaneda majanduse või tegevuskeskkonna muutustega. Seejuures tuleb hankijatel tagada, et kõik pakkujad saaksid osaleda võrdsetel konkurentsitingimustel ning seatud hanketingimused võimaldaksid ettevõtjatel teha võimalikult täpseid prognoose oma äririskide juhtimiseks.

Korraldatud jäätmeveoga seotud lisateenuste hinnastamine

Kuigi lisateenused on jäätmeveoga kui põhiteenusega otseselt seotud, ei kuulu need korraldatud jäätmeveo koosseisu ning need hinnastatakse eraldi. Lisateenuste, mis ei ole konkurentsi seisukohalt mõistlikult asendatavad, hinnakujunduse üle teeb riikliku järelevalvet Konkurentsiamet (KonkS § 16 p 1 ja § 54). See tähendab, et jäätmeveo ettevõtja ei või küsida jäätmevaldajatele lisateenuseid osutades ebamõistlikult kõrget hinda (nn *excessive pricing*).

Ebaõiglaseks tuleb pidada turgu valitseva ettevõtja kehtestatud hinda, mis ei ole mõistlikus vahekorras teenuse majandusliku väärtusega. Teenuse majanduslik väärtus koosneb reeglina selle osutamiseks vajalikest kuludest ja mõistlikust ärikasumist. Seega on turgu valitseva ettevõtja kehtestatud lisateenuse hind ebaõiglane, kui see ei põhine tegelikel kuludel ning teenuse hinda on lülitatud ülemäärast tulukust.

Viimase aastakümne jooksul on amet tuvastanud arvukaid juhtumeid, kus lisateenuse hinnad on olnud KonkS-iga vastuolus. Perioodil 2013-2024 on amet läbi viinud 1 kuni 2 jäätmeveo lisateenuste hinnastamisega seotud menetlust aastas. Kuna jäätmevaldajatel ei ole hankeperioodi jooksul võimalust teenusepakkujat vahetada ja mitmetest lisateenustest loobuda ei saa, satuvad nad olukorda, kus ollakse sunnitud maksma oluliselt kõrgemat hinda eri lisateenuste eest. Selles kontekstis tuleb ka kahtlustada, et kas lisateenuste kõrged hinnad on seotud hankel tehtud alapakkumusega kaasnenud kulude kompenseerimisega.

Konkurentsiamet leiab, et hankijad võiksid juba korraldatud jäätmeveo hankeid korraldades ja tehnilisi kirjeldusi sõnastades pöörata tähelepanu lisateenuste hinnastamisele, et teenuseosutajatel ei oleks hiljem võimalik lisateenuste hindasid liialt kõrgeks seada. Võimalik oleks lisateenuseid hinnastades kasutada indekseid, mis on seotud korraldatud jäätmeveo hindadega või seada lisateenustele teatavad maksimummäärad. Seejuures peaksid maksimummäärad olema proportsionaalsed ja kulupõhised ehk võtma arvesse vaid lisateenuse osutamiseks vajalike kulusid ja mõistlikku kasumiosa.

Järelevalve tõhustamine hankelepingute täitmise ja koostööorganisatsioonide tegevuse üle

Konkurentsiameti analüüs tõi välja, et jäätmeveoturul tegutsevate ettevõtjate finantskäitumine on hetkel pigem ebastabiilne, peegeldades turuolukorra muutuseid, kus ettevõtjate turuosad on muutumises ja ettevõtete prognoosid ei ole tõenäoliselt alati täitunud. Kogu jäätmeturu üldine kasumlikkuse langus viitab aga võimalikule hinnasurvele jäätmeveoturul, mille tulemusel ei pruugi ettevõtjad hankekonkurentsis tasakaalustatud pakkumusi teha. See võib viia olukorrani, kus lepingute täitmisel kasutatakse säästurežiimi, mis omakorda mõjutab teenuste kvaliteeti.

Oluliselt kontsentreerunud turul, kus puudub konkurents ja seega ka surve pakkuda kvaliteetseid teenuseid mõistliku hinnaga, võib teenuste kvaliteet veelgi langeda. Sellest tulenevalt soovitab amet tõhustada järelevalvet hankelepingu täitmise üle, et hinnata jäätmevedaja tegevust jäätmeveo ja sellega seotud teenuste (klienditeenindus, kliendi kaebuste lahendamine, lisateenused jne) osutamisel, samuti ettevõtjate tegelikku panust ringlussevõtu eesmärkide saavutamisse.

Järelevalve tegemiseks on oluline, et jäätmevaldajate tagasiside või ettepanekud jäätmeveoteenuse ja selle kvaliteedi kohta jõuaksid vajaliku adressaadini, kes on pädev võtma meetmed hankelepingu täitmise tagamiseks. Klienditeenindus läbi jäätmevedaja võib olla jätnud hankijad infosulgu, mistõttu oleme soovitanud tagada lihtsa ja kasutajasõbraliku kaebuste esitamise süsteemi olemasolu, mis ei oleks jäätmevedajate otsese kontrolli all.

Teadaolevalt korraldavad hetkel riigihankeid ka kohalike omavalitsuste koostööorganisatsioonid, kellele on halduslepinguga delegeeritud juhtiv roll riigihangete korraldamisel ja hankelepingu täitmise järelevalves. Kuigi haldusülesande täitmine on nende koostööorganisatsioonide vastutusel, peaksid KOVid siiski säilitama aktiivse järelevalverolli, et riigihankeid ja jäätmehooldust korraldataks kehtivaid õigusakte ja Konkurentsiameti soovitusi järgides. Ka koostööorganisatsioonid peavad töötama selle nimel, et riigihangete tingimused ja hankelepingud oleksid ajakohased, läbipaistvad ning konkurentsile avatud, hankedokumentid sisaldaksid selgeid ja ühemõttelisi aluseid hankelepingute muutmise aluste kohta, põhjendamatud hinnamuutmise taotlused oleksid tagasi lükatud, lisateenuste õiglane hinnakujundus oleks tagatud ning järelevalve hankelepingute täitmise üle oleks tõhus.

KonkS § 61 lg 2 kohaselt isik, kellele on Konkurentsiamet teinud soovitusi, peab Konkurentsiameti nõudel teavitama Konkurentsiametit soovitusi täitmiseks rakendatavatest meetmetest või põhjustest, miks meetmeid ei rakendata.

Eeltoodust tulenevalt palume teavitada Konkurentsiametit soovitusi täitmiseks rakendatavatest meetmetest või põhjustest, miks neid ei rakendata hiljemalt 03.01.2025 e-posti aadressil info@konkurentsiamet.ee.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Lepikult
valdkonna juht
konkurentsi haldusmenetluse valdkond

Kristin Truus
6672457
Kristin.Truus@konkurentsiamet.ee