



KONKURENTSIAMET

Kliimaministeerium
Suur-Ameerika 1
15006, Tallinn

Teie: 05.11.2024 nr 1-4/24/5287
Meie: 26.11.2024 nr 5-5/2024-058

Kiri edastatud digitaalselt aadressil: info@kliimaministeerium.ee

Ettepanekud korraldatud jäätmeveo konkurentsiolukorra parandamiseks jäätmereformi raames

Austatud taristuminister

5. novembril 2024 saatis Kliimaministeerium jäätmereformi eelnõu avalikule kooskõlastusringile. Konkurentsiametil paluti esitada arvamus ja ettepanekud hiljemalt 29.11.2024. Täname võimaluse eest esitada oma arvamus. Alljärgnevalt esitab Konkurentsiamet (edaspidi ka amet) oma ettepanekud koos põhjendustega.

I. Sissejuhatus

Konkurentsiamet alustas juba 2024. aasta algul korraldatud jäätmeveo konkurentsiolukorra kaardistust ning analüüsi (edaspidi analüüs), eesmärgiga paremini mõista jäätmeveoturu toimimist, tuvastada võimalikud konkurentsitõrked ning välja pakkuda meetmed, mis soodustaksid konkurentsi ja võimaldaksid ühtlasi jäätmereformi tõhusalt ellu viia.

Analüüsis tugineti peamiselt jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu [väljatöötamiskavatsusele](#) ning analüüsiti küsimusi seoses jäätmeveo ja -käitlushangete lahutamisega, jäätmetasu kogumisega, klienditeenindusega ning sisetehingutega. 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.

Analüüsi jaoks andsid Konkurentsiametile teavet linna- ja vallavalitsused, jäätmevedajad ja KOVide koostööorganisatsioonid. Saadud tagasisidest selgub, et turuosalised näevad mitmeid kitsaskohti praeguses riigihanke korralduses ja nende hinnastamises. Näiteks toodi 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 võib viia 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 õiguslik regulatsioon vajab muutmist, et vastata paremini turu vajadustele. Selleks tegi Konkurentsiamet konkurentsiseaduse (KonkS) § 61 lõike 1 alusel turuosalistele mitmeid soovitusi turuolukorra parandamiseks, et tagada paremini jäätmeveohangete läbipaistvus, aus konkurents ja õiglased hinnad. Ameti osad soovitused puudutavad ka otseselt jäätmereformi. Seetõttu edastame oma ettepanekud koos põhjendustega jäätmereformi kooskõlastusringi raames.

II. Jäätmeveo ja -käitlushangete lahutamine

Eelnõu ja eelnõu seletuskirja kohaselt tuleb jäätmekäitlus tellida edaspidi eraldi korraldatud jäätmeveo tellimisest ning sõlmida eraldi ka hankelepingud. Muudatus on konkurentsi seisukohast positiivne ja tervitav. Ka Konkurentsiameti analüüs leidis, et praeguste ühendatud hangete näol on tegemist turule sisenemise barjääriga.¹ Kui ühe riigihanke raames on kohustus pakkuda kahte või rohkemat eri teenust, mis nõuavad eri oskusteavet, varustust ja tehnoloogiat, võib see turule sisenemise raskemaks muuta. Sellises olukorras võivad väiksemad või spetsialiseerunud ettevõtjad, kellel puudub vastav võimekus osutada kõiki nõutud teenuseid, jääda hankest kõrvale.

Eelnevast tulenevalt tegi ka Konkurentsiamet analüüsi raames soovitus jäätmereformi raames lahutada jäätmeveo ja jäätmekäitluse hanked, et avada turgu võimalikult paljudele ettevõtjatele ning soodustada konkurentsi mõlemas valdkonnas. Kui ettevõtjad saaksid spetsialiseeruda ühele konkreetsele valdkonnale, suudaksid nad tõenäoliselt pakkuda parema kvaliteediga teenuseid ja paremini oma ärifookust valida – jäätmevedajad võiksid arendada nutikaid logistikalahendusi ja tõhusamaid kogumissüsteeme, samas kui jäätmekäitlusega tegelevad ettevõtjad saaksid keskenduda uutele töötlemis- ja ringlussevõtutehnoloogiatele.

III. Jäätmehoolduse korraldamise kulude kogumine ja arved

Peame oluliseks avaldada arvamust eelnõu § 66 lõike 1⁴ ja § 66¹ lõike 18 osas, mis käsitleb halduslepinguga jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ja arvete esitamise kohustuse delegeerimist korraldatud jäätmeveo teenuseosutajale. Konkurentsiameti hinnangul tekitab arveldamise delegeerimine jäätmeveo teenuseosutajale konkurentsi seisukohast mitmeid

¹ Analüüsi lk 18-19.

probleeme. Kuigi enamik põhjuseid on esitatud ka ameti analüüsis,² toome need järgnevalt selguse huvides uuesti välja.

Esiteks tähendab arvete esitamine teenuseosutaja kaudu konkurentide ees teatud informatsioonilisi eeliseid. Arved sisaldavad väärtuslikke kvantitatiivseid andmeid, mille konsolideerimine ja säilitamine on muutunud ajas üha olulisemaks, arvestades andmeanalüüsi ja digilahenduste kiiret arengut. Andmed võimaldavad teha statistilisi analüüse, prognoosida trende ning hinnata tarbijakäitumist, sealhulgas lisateenuste kasutust. Hanke võitnud ja turul hetkel tegutsevad ettevõtjad võivad kasutada neid andmeid järgmisel hankel konkurentidest parema pakkumuse tegemiseks, sest ettevõtjal, kes esitas arveid, on parem ülevaade konkreetse jäätmeveopiirkonna eripärade kohta. Selline ettevõtja omab hankel informatsiooni poolest pakkumuse tegemiseks paremat positsiooni kui ettevõtjad, kel ei ole juurdepääsu jäätmeveopiirkondade andmetele. Olukorras, kus turg on tugevalt kontsentreerunud, tuleks selliste informatsiooniliste eeliste andmist pigem piirata. Vastasel juhul on suurt turuosa omaval ettevõtjal veelgi enam võimalik oma positsiooni turul kindlustada. Seetõttu tuleks andmete haldamine usaldada neutraalsele poolele, et vähendada riigihangetel võimaliku huvide konflikti ja informatsiooni asümmeetriat. Arvestades ka jäätmereformi peamist eesmärki muuta süsteem läbipaistvamaks ning suurendada konkurentsi, ei täidaks teenustasude ja jäätmehoolduskulude kogumise delegeerimine teenuseosutajatele seda eesmärki.

Teiseks peame vajalikuks rõhutada andmete olulisust ka jäätimestatistika ja järelevalve tegemise kontekstis. Leiame, et andmehaldus läbi KOVide parandaks jäätmeturu läbipaistvust ja vähendaks informatsiooni asümmeetriat omavalitsuse, jäätmevedaja ja -käitlejate ning potentsiaalsete uute teenusepakkujate vahel. KOVid oleksid paremas positsioonis teenuste kvaliteedi ning hinnataseme haldamisel ja jälgimisel, mis aitaks tõenäoliselt luua õiglasemad ja konkurentsivõimelisemad tingimused turul. Kui andmed on täpsed ja kontrollitud, saavad nii KOVid kui ka riigiasutused paremini hinnata eri ettevõtjate tegelikku panust ringlussevõttu ja kestlikesse lahendustesse ning vältida koostööd ettevõtjatega, kes jäätmealaseid eesmärke ei täida. Ka eelnõu koostajad on seletuskirja lk-l 15 välja toonud, et kui KOVi üksus peab ise arvestust jäätmevaldajate üle, saab ta oma haldusterritooriumil efektiivsemalt jäätmehooldust korraldada, sest tal on jäätmevaldajatest, nende kasutatavatest jäätmemahutitest, jäätmete väljaveo sagedusest ning jäätmevoogudest detailne ülevaade. Seega arvete esitamise ülesande delegeerimisega jäävad KOVid ilma vajalikust informatsioonist, et jäätmehooldust tõhusamalt korraldada.

Täiendavalt tuleb ka hinnata, kas teenuseosutaja poolt arve esitamine võib tähendada hoopis suuremat ressursikulu kui see oleks arvete esitamisel KOVide kaudu. Seletuskirjas (lk 16, 26) on välja toodud, et arved sisaldavad erinevad kulukomponente nagu veokulu, käitluskulu, jäätmehoolduskulud jne. Need kulud peaksid laekuma kohalikule omavalitsusele, kes teostab vajalikud edasimaksed teenuseosutajatele. Kui aga arve koostab ja esitab jäätmevedaja, siis KOV peab endiselt teostama summade jaotamise asjaomaste teenuseosutajate vahel ning tegema vastavad kanded. See võib aga kaasa tuua hoopis KOVide halduskoormuse suurenemise, näiteks täiendava ajakulu, et kontrollida ja kinnitada arvete õigsust. Teenuseosutajate jaoks tähendab arvete esitamine aga täiendavat lisaülesannet, mis võib kaasa

² Analüüsi lk 30-32.

tuua hoopis teenuse hinnatõusu riigihangetel. Ettevõtja peab tegema investeeringud arve esitamise süsteemide loomisele ning tagama vastavad võimekused kogu hankeperioodi jooksul. Selles osas on turul hetkel tegutsevatel ettevõtjal uute ettevõtjate ees kulueelis, sest nad juba omavad vastavat võimekust.

On eluliselt usutav, et kui arve esitab teenusosutaja, siis on esimene kontaktisik jäätmevaldaja jaoks ka tõenäoliselt teenusosutaja, mitte KOVid. See tähendab KOVide jaoks jällegi võimalikku infosulgu teenuse osutamise ja selle kvaliteedi küsimustes.

Iga KOVi otsustusõigus ülesande delegeerimise küsimuses soosib ka veopiirkonniti erinevat lähenemist, mis võib omakorda kaasa tuua piirkonniti hinnaerinevused. Ei tundu otstarbekana, et üks ettevõtja, kes tegutseb mitmes erinevas veopiirkonnas, peab arvete esitamisel toimima erinevalt, sest üks KOV otsustas ülesande delegeerida, teine aga mitte. Seega tuleb kriitiliselt hinnata, kas jäätmevaldaja kaasamine arveldamisse on otstarbekas või tekitab see pigem juurde halduskoormust ja ebaselgust ülesannete ja vastutuse jaotuses.

Konkurentsiamet leiab, et oluliselt lihtsam ja selgem lahendus oleks see, kui KOV kogub jäätmetasu ning tasub vastavad kulud teenuseosutajatele. Selliselt on KOVidel võimalik olla teenuse osutamise osas infoväljas, vähendada tarbetut dubleerimist ning tagada piirkonniti ühetaoline arveldamise protsess.

Seega teeb Konkurentsiamet ettepaneku eemaldada eelnõust § 66 lõige 1⁴ ja 66¹ lõige 18, mis käsitleb jäätmevaldajate üle arvestuse pidamise ja nendega arveldamise kohustuse delegeerimist korraldatud jäätmeveo teenuseosutajale.

IV. Klienditeenindus

Seletuskirja lk 31 järgi võib korraldatud jäätmeveo korraldada selliselt, et see hõlmab muuhulgas ka klienditeenindust ja arvete esitamist jäätmevaldajatele. See tähendab, et klienditeenindus toimuks jätkuvalt üksnes jäätmevaldajate kaudu.

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 alati hangetel 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.

Olukorras, kus teenuse kvaliteet on langenud ning on oht, et tulevikus võib see veelgi langeda, võib tekkida vajadus tõhusamaks järelevalveks ettevõtja tegevuse üle, äärmisel juhul lepingu ennetähtaegseks ülesütlemiseks. Selleks on aga vajalik, et jäätmevaldajate tagasiside või ettepanekud jäätmeveoteenuse ja selle kvaliteedi kohta jõuaksid vajaliku adressaadini, kes on pädev võtma meetmed hankelepingu täitmise tagamiseks.

Klienditeeninduse üleminekul KOVidele on oluline roll seoses andmete, eelkõige kvalitatiivsete andmetega, nagu tarbijate tagasiside, kaebused ja muud turusignaalid. Selline teave on KOVidele väärtuslik, sest see võimaldab neil tõhusalt jälgida hankevõtja lepingutingimuste täitmist ning tagada teenuse kvaliteedi vastavus ootustele. Kui vajalik info KOVideni ei jõua, siis ei ole võimalik korraldada ka järelevalve tegevusi.

Klienditeenindus läbi jäätmevedaja võib olla jätnud hankijad infosulgu, mis tähendab, et vajalik teave ei pruugi jõuda hankijateni. Sellises süsteemis võivad jäätmevedajad jätta tarbijate tagasiside menetlemata ning ei pruugi rakendada vajalikke parandusi teenuse kvaliteedi tõstmiseks. Selle tulemusena võivad veopiirkondades esineda teenuse kvaliteedi puudujäägid.

Konkurentsiamet leiab, et klienditeeninduse koordineerimine läbi KOVide võimaldaks tagada kvaliteetsema ja läbipaistvama jäätmekorralduse. Sellest tulenevalt soovitame lisada eelnõusse säte, mille kohaselt on jäätmevaldkonna klienditeeninduse korraldamine KOVide või nende koostööorganisatsioonide kohustus.

Täiendavalt ning ka juhuks kui klienditeenindus ei anta üle KOVidele, soovitame tagada lihtsa ja kasutajasõbraliku kaebuste esitamise süsteemi olemasolu, mis ei oleks jäätmevedajate otsese kontrolli all ning võimaldaks kodanikel kiirelt ja mugavalt edastada oma muresid või ettepanekuid jäätmeveoteenuse osutamise kohta hankijatele.

V. Sisetehing

Peame oluliseks avaldada arvamust ka eelnõu § 1 lõike 5¹ osas, mis käsitleb sisetehinguid. Eelnõuga plaanitakse kaotada seni kehtinud JäätS § 1 lõikes 5 sisalduv sisetehingu piirang jäätmeveo teenuste tellimisele ning täiendada JäätS-i § 1 lõikega 5¹, mille kohaselt lubatakse riigihangete seaduse § 12 kohast sisetehingut saarte omavalitsustes ning teistes omavalitsustes vaid juhul, kui esmalt on püütud leida jäätmevedaja riigihanke korras, kuid see pole õnnestunud.

Esmalt juhime tähelepanu, et Konkurentsiamet on ka varasemalt teinud ettepanekuid sisetehingute piirangu säilitamiseks jäätmevaldkonnas.³ Konkurentsiamet jääb oma varasemate seisukohtade juurde, et riik ja kohalik omavalitsus ei peaks sekkuma ettevõtlusse turgudel, kus eraettevõtjate vaheline konkurents on võimalik. Konkurentsi tagamise seisukohast on mitmeid kaalukaid põhjuseid, miks sisetehinguid keeld peaks jäätmeseaduses senisel kujul säilima ning need on esitatud ka ameti analüüsis.⁴ Järgnevalt esitame need põhjused.

Esiteks näitas ameti analüüs, et Eesti jäätmeveoturg on tugevalt kontsentreerunud, mistõttu tuleks turgu konkurentile rohkem avada, mitte sellele juurdepääsu piirata. Vaadates ka turuosaliste finantskäitumist, on alust arvata, et tulevikus võib turu kontsentreerumine veelgi süveneda. Kontsentreerunud turgudel tuleb hinnata, kas ja millised konkurentsi soodustavaid meetmeid on võimalik võtta, et tuua turule juurde rohkem ettevõtjaid ja seeläbi ka innovatsiooni. Sisetehingute lubamine annaks jäätmevaldkonnas kohalikele omavalitsustele õiguse sõlmida sisetehing kohaliku omavalitsuse poolt loodud äriühinguga. Seega ei tooks sisetehingud turule juurde mitte konkurentsi, vaid piiraks selgelt teatud turuosaliste – antud juhul eraettevõtjate - juurdepääsu turule.

Teiseks leiame, et saareliste omavalitsustes sisetehingu õigustamiseks puuduvad mõjuvad

³ Konkurentsiameti 22.05.2017 ettepanek sisetehingute piirangu säilitamiseks jäätmevaldkonnas nr 5-4/2017-096-1. Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/analusid-ja-uuringud/konkurentsijarelevalve#item-7>.

⁴ Analüüsi lk 33-34.

põhjused. Eelnõu seletuskirja lk-l 9 on viidatud konkurentsi puudumisele saareliste omavalitsuste korraldatud jäätmeveo hangetel. Samas on märgitud, et hangetel siiski osaleb 1 kuni 2 pakkujat. Ameti analüüs näitas, et korraldatud jäätmeveo hangetel osalebki hetkel keskmiselt 1-3 hankijat.⁵ Seega ei erine saarte omavalitsuste hangete pakkuja statistika kuidagi turu tavapärasest normist ning hangetel konkurentsi puudumist sellisel viisil väita ei ole võimalik. Kui ettevõtjad siiski on huvitatud riigihankel osalemast, puuduvad igasugused objektiivsed õigustused selline turg konkurentile sulgeda. Teise argumendina on eelnõus esile toodud, et jäätmeveoteenuse hinnad saartel on mitmel juhul oluliselt kõrgemad kui teistes omavalitsustes. Jääb ebaselgeks, milliste omavalitsuste andmed on hinnavõrdluse tegemiseks kaasatud, millisel võrdlusperioodil on neid hindasid vaadeldud ja mida peetakse praegusel juhul oluliselt kõrgemaks hinnaks. Kuigi tõsiasi, et jäätmevehinnad võivad saarte omavalitsustes olla kõrgemad kui mujal, ei pruugi teenuse tellimine sisetehingu kaudu saavutada teenuse madalamat hinda. Vastupidi, turu- ja kohtupraktikas on mitmeid näited, kus sisetehingute lubatavuse tingimustes määratud teenustasu ei pruugi olla tarbija jaoks madalam teenustasust, mis kujuneb riigihanke käigus jäätmevedajate konkurentsi tingimustes.⁶ Tugevates konkurentsitingimustes tegutsevate ettevõtjate käitumine (sh hinna määramine) põhineb reeglina võistlevatel turujõududel, kus on tagatud surve pakkuda kvaliteetsemaid teenuseid võimalikult madala hinnaga. Kui jäätmeveo teenustasu määrab KOVi üksus või tema osalusega äriühing, siis ei kujuneks teenuse hind enam konkurentsitingimustes. Seega esineb sisetehingute puhul selge oht, et teenuse hinna määramiseks puudub vajalik konkurentsisure, mis tagaks õiglase hinna.

Eelnõu seletuskirjas on ka välja toodud, et saarelistel omavalitsustel justkui ei saa sisetehingut rakendamata kõiki tingimusi tagada võrdselt teiste omavalitsustega. Juhime aga tähelepanu, et jäätmeveopiirkonnad ongi oma omaduste ja dünaamika poolest erinevad ning iga kohalik omavalitsus peab jäätmehoolduse korraldamisel arvesse võtma enda territooriumiga seotud eripärasid. Saareliste omavalitsuste eripärad – näiteks piiratud ligipääsetavus, väiksem rahvaarv ja võimalikud jäätmekäitluse logistikaprobleemid – võivadki nõuda kohandatud lahendusi, mis lähtuvad piirkonna konkreetsetest vajadustest. Seega tõenäoliselt ei olegi praktikas võimalik tagada saareliste tingimusi võrdselt teiste omavalitsustega ning sisetehing selles osas kuidagi kaasa ei aita.

Kolmandaks leiame, et sisetehingu lubamine ka pärast hankemenetluse nurjumist kannab mitmeid riske, mille realiseerumine tooks tõenäoliselt kaasa negatiivseid tagajärgi konkurentile ja teenuse hinnale. Ameti analüüsis saadud turuosaliste tagasiside näitas, et praegune hankekorraldus pigem ei vasta turuosaliste vajadustele ja ootustele ning see mõjutab otseselt jäätmevedajate huvi hangetel osaleda.⁷ Seega tuleks esmalt tegeleda probleemidega hankekorralduse proportsionaalsuse ja asjakohasuse tagamisel, et olemasolevatel ja uutel ettevõtjatel säiliks üldse huvi riigihankel pakkumusi teha. Selles kontekstis, kui hankemenetluse on nurjunud, tuleks põhjalikult uurida hanke ebaõnnestumise põhjuseid,

⁵ Analüüsi lk 17. Joonis 7. Lepinguga sõlmitud hangetel keskmine pakkuja arv kõigi jäätmeveopiirkondade lõikes perioodil 2016–2024.

⁶ Konkurentsiolekukorra halvenemist ja kõrgema teenusehinna tekkimise ohtu sisetehingute rakendamisel annab tunnistust JäätS § 66 lg 1¹ (kehtetu alates 07.01.2015) rakendamise praktika. Ka Riigikohus on oma 06.01.2015 lahendis 3-4-1-34-14 punktides 41 ja 43 osutanud ohule, et sisetehingute lubatavuse tingimustes kujuneb teenustasu hind kõrgemaks kui see oleks kujunenud konkurentsitingimustes.

⁷ Analüüsi lk 25-26.

eelkõige kas hanketingimused olid proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Oluline on välistada kahtlus, et hankija on teadlikult suunanud hankemenetluse käiku viisil, mis võimaldaks lubada sisetehingud. Selles küsimuses lasub selge huvide konflikt hankija ja sisetehingu kaudu tegutseva munitsipaalettevõtja vahel. Teisalt, kui hankele pakkujaid ei tule, on võimalik kahtlustada ka ettevõtjatevahelist kokkulepet, kooskõlastatud tegevust või koostööd pakkumuse tegemata jätmiseks. Selliste juhtumite tõendamiseks võib olla samuti vajalik fikseerida, et hanketingimused olid konkurentsile avatud.

Siinkohal näeme selget vajadust, sisetehingu tingimustes või ilma, hanke alusdokumentide standardlahenduste järgi, mis oleksid kohustuslikud kõikidele omavalitsustele. Standardlahendused tagaksid, et hankijad toimivad hankemenetluse korraldamisel ühetaoliselt ning et ettevõtjaid kohaldaks jäätmeveopiirkonniti võrdselt. Lisaks välistaksid sellised standardlahendused ka võimalikud kõrvalekalded seaduspärasest hankemenetlusest. Oleme ka analüüsi raames soovitanud korraldatud jäätmeveo riigihanke näidistingimuste väljatöötamist ja ajakohastamist.⁸ Kvaliteetsemate hangete tagamiseks võiksid sellised tingimused olla hankijatele siduvad ning nende täitmise üle võiks olla tagatud tõhus järelevalve.

Sisetehingute puhul tuleks alati eelnevalt hinnata selle võimaliku mõju konkurentsile, et avaliku teenuse osutajale ei antaks põhjendamatuid eeliseid. Kuigi peaaegu et alati viitavad sellise mõjuanalüüsi tulemused, et sisetehing on konkurentsi kahjustav ning tekitab märkimisväärse ohu teenuse hinnatõusuks.

Juhime tähelepanu Leedu 2015. aasta konkurentsinookogu jäätmekäitlussüsteemi konkurentsiolekorra uuringule, mille tulemused tõestasid konkurentsi ja läbipaistva hinnakujunduse puudumist. Täpsemalt selgus uuringus, et sisetehingud, kus jäätmekäitluse ainuõigused anti munitsipaalettevõtetele, viisid olukorrani, kus riigihankeid ei korraldatud seitse aastat või isegi kauem. Lisaks esinesid märkimisväärsed hinnaerinevused (5-100%) omavalitsuste vahel, kes korraldasid jäätmevaldaja valimiseks konkursi, ja nende vahel, kes seda ei teinud.⁹ Seega on näha, et sisetehingud kahjustavad otseselt konkurentsi ja õiglast hinnakujundust.

Kokkuvõtlikult leiab konkurentsiamet, et sisetehingu keeld peaks senisel kujul säilima kõikides veopiirkondades, sealhulgas saarte territooriumil. Ka Riigikohus on rõhutanud, et olukorras, kus avaliku ülesande täitmise korraldamine hõlmab valiku tegemist ettevõtjate vahel, kes potentsiaalselt võiksid olla huvitatud klientidele teenuse osutamisest (jäätmevedu, transport, võrguteenused jne), peaks see toimuma kohases menetluses, mis tagab ühetaolise kohtlemise, avalikkuse ja läbipaistvuse ning proportsionaalsuse. Selline menetlus peab võimaldama võrdsetel alustel osaleda kõigil põhjendatud nõuetele vastavatel isikutel.¹⁰ Riigihankemenetluse eesmärk on soodustada ettevõtlust ning konkurentsi. Seesuguses majandussektoris, kus turgu on mõistlik rohkem avada ja lasta ettevõtjatel konkureerida, tohib sisetehingute sõlmimist keelata.

⁸ Analüüsi lk 32 ja soovitus nr 1.

⁹ Kättesaadav: <https://kt.gov.lt/en/news/sectorial-inquiry-into-waste-management-proves-lack-of-competition-and-transparent-pricing> (25.11.2024).

¹⁰ RKHKo 18.04.2024, 3-20-1313, p 20.

Konkurentsiamet on veendumusel, et sisetehingu lubamine jäätmehooldussektoris tooks tõenäoliselt kaasa konkurentsiolukorra edasise halvenemise ja tarbija huvide kahjustamise võimaliku hinnatõusu näol. JäätS § 1 lõikes 5 sätestatud piirangu kaotamisega võidakse ühtlasi kaotada piirangud ka teiste teenuste, näiteks jäätmekäitlusteenuste, tellimisele. Vaadates tuluolukorda ja riske, mis võivad sisetehingu tingimustes realiseeruda, ei ole sisetehingu keelu kaotamine jäätmesektoris tervikuna ameti hinnangul põhjendatud.

Eelnevat arvestades teeb Konkurentsiamet ettepaneku jäätmeseaduses sätestatud sisetehingu keeld säilitada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Lepikult
valdkonna juht
konkurentsi haldusmenetluse valdkond

Kristin Truus
6672457
Kristin.Truus@konkurentsiamet.ee