



Euroopa Liit
Euroopa struktuuri-
ja investeerimisfondid



Eesti
tuleviku heaks

Ühtekuuluvusfondi projekti

2014-2020.7.02.16-0001

“Purtse jõe, Kroodi oja ning Maadevahe ja Priimetsa
ABT jääkreostuse ohutustamine ”

PROJEKTIAUDIT

toetuse saaja: Kliimaministeerium

rakendusüksus: SA Keskkonnainvesteeringute
Keskus

Lõpparuanne

CF-202/2024

20.12.2024



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et toetuse saaja tegevus projekti rakendamisel ei ole olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Puudusi esines riigihanke läbiviimisel, mis tõi kaasa mitteabikõlblikke kulusid.

Märke struktuuritoetuse registris²:

- märkustega, olulised tähelepanekud.

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

[Tähelepanek nr 4.1 - Toetuse saaja ei ole RH 247258 planeerimisel ja läbiviimisel lähtunud summeeritud eeldatavast maksumusest, mistõttu on jäetud rahvusvahelist piirmäära ületav riigihange tegemata. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 830 505,09 eurot, millest auditi ulatusse kuulub 291 069,75 eurot.](#)

Projektiaudit on läbi viidud vastavuses rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse standarditega.

Projektiauditi lõpparuanne avalikustatakse Rahandusministeeriumi koduleheküljel.

Täname auditeeritavat auditi läbiviimise ajal osutatud kaasabi, vastutulelikkuse ja koostöö eest.

¹ Auditi töörühm on teostanud auditi toimingud asjatundlikult ja nõutava ametialase hoolsusega. Auditi tulemusena antakse auditeeritud objekti kohta **põhjendatud kindlustunne**, võttes arvesse võimalikku auditi riski, et isegi suhteliselt olulised ebatäpsused võivad jääda avastamata.

² **Olulised tähelepanekud** on leiud, mis omavad või võivad omada finantsmõju (st mitteabikõlblikud kulud). **Väheolulised tähelepanekud** on leiud, mis ei oma finantsmõju, kuid mille lahendamine aitab toetuse saajal vähendada riske projekti edukal elluviimisel.

A - OSA

1. Auditi objekt ja auditeeritud kulud

1.1 PROJEKTI ÜLDANDMED	
Rakenduskava	Ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014-2020
Prioriteetne suund	2014-2020.7 Veekaitse
Meede	2014-2020.7.2 Saastunud alade ja veekogude korrastamine
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	2014-2020.7.02.16-0001
Projekti nimetus	Purtse jõe, Kroodi oja ning Maadevahe ja Priimetsa ABT jääkreostuse ohutustamine
Toetuse saaja ja partner(id):	Kliimaministeerium
Taotluse rahuldamise otsuse (otsuse muutmise) number ja kuupäev	Keskkonnaministri käskkiri 18.04.2016 nr 1-2/16/336. Muudatused: 1) Keskkonnaministri 14.11.2016 käskkiri nr 1-2/16/1126; 2) Keskkonnaministri 04.05.2018 käskkiri nr 1-2/18/334; 3) Keskkonnaministri 05.08.2019 käskkiri nr 1-2/19/557; 4) Keskkonnaministri 14.12.2020 käskkiri; 5) Keskkonnaministri 22.01.2021 käskkiri nr 1-2/21/46; 6) Keskkonnaministri 22.04.2021 käskkiri nr 1-2/21/202; 7) Keskkonnaministri 02.10.2022 käskkiri nr 1-2/22/349; 8) Keskkonnaministri 04.11.2022 käskkiri nr 1-2/22/393; 9) Keskkonnaministri 27.12.2022 käskkiri nr 1-2/22/452; 10) Kliimaministri 03.07.2023 käskkiri nr 1-2/23/262; 11) Kliimaministri 24.07.2023 käskkiri nr 1-2/23/305.
Rakendusüksus	SA Keskkonnainvesteeringute Keskus
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	01.01.2016. a – 31.12.2023. a
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 11 lg 3 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna struktuuritoetuse auditeerimise 2024. a tööplan ³ .
Eesmärk	Hinnang struktuuritoetuse eesmärgipärasele ja õiguspärasele kasutamisele vastavalt Vabariigi Valitsuse 07.08.2014. a määruse nr 127 „Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimine” § 4 lõikele 1.
Auditi läbiviija(d)	Mart Pechter, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, II auditi talitus, talituse juhataja (auditi eest vastutav isik);

³ Tööplan koostatakse lähtuvalt statistilise valimi moodustamise meetodikast, mille kohaselt on kõikidel projektidel võrdne võimalus valimisse sattuda.

	Ingrid Kuld, Rahandusministeerium, Finantskontrolli osakond, I auditi talitus, juhtivaudiitor (auditi juht)				
Auditi läbiviimise aeg	11.06.2024 – 20.12.2024				
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna "Projekti auditi käsiraamat".				
Auditi toimingud	Auditi toimingute käigus analüüsiti ja hinnati: <ul style="list-style-type: none"> • projekti tegelikku teostamist, • projekti rakendamist kajastavat dokumentatsiooni, • kulude abikõlblikkust, • projektiga seotud raamatupidamise korraldust, • omafinantseeringu olemasolu, • struktuurifondide sümboolika kasutamist. 				
1.3 AUDITEERITUD KULUD (auditi ulatus)					
Deklareeritud kulude aluseks olevad väljamaksed (väljamaksetaotluse SFOS nr, kuupäev, abikõlblik summa eurodes)	SFOS MT nr PO9475; makse kuupäev 27.09.2022, abikõlblik summa 1 382 581,33 eurot.				
Toetuse ja omafinantseeringu osakaal abikõlblikest summadest (%)	SF toetus: 85 % Riiklik toetus: 4,06% Omafinantseering: 10,94%				
Valimi suurus (eurodes; % deklareeritud abikõlblikust summast)⁴	1 382 581,33 eurot, 100%				
Tuvastatud mitteabikõlblikud kulud (eurodes): 830 505,09 (tähelepanek nr 4.1).					
Väljamaksetaotluse number: SFOS nr PO9475	TOETUS			OMA-FINANTSEERING	KOKKU
	Kokku	EL fond	riiklik toetus		
Mitteabikõlblik summa auditeeritud kuludes (eurodes)	259 226,72	247 409,29	11 817,43	31 843,03	291 069,75
Mitteabikõlblik summa väljaspool auditi ulatust (eurodes):	480 421,11	458 520,03	21 901,08	59 014,23	539 435,34
Leitud vea määr (%)⁵	21,05% ⁶				

⁴ Kui ei auditeeritud valimi alusel, märgitakse valimi suuruseks väljamaksetaotluse summa eurodes ja auditeeritud kulude osakaaluks 100%.

⁵ Mitteabikõlblike kulude osakaal tegelikult auditeeritud kuludest (%). Kui auditeeriti valimi alusel, siis mitteabikõlblike kulude osakaal valimi mahust.

⁶ 291 069,75/1 382 581,33

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse § 24 punkti 10 alusel on toetuse saaja kohustatud andma audiitori kasutusse tema nõutavad andmed ja dokumendid ning võimaldama audiitoril viibida projektiga seotud ruumides ja territooriumil. Eelnevast tulenevalt järelavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad projekti raames teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad projektidele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järelused võinud olla teistsugused.

3. Järeltegevused

Toetuse saajal tuleb arvestada auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovitustega. Soovituste rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltegevusi rakendusüksus. Järeltegevuste tulemustest annab rakendusüksus tagasisidet SFOS-i vahendusel.

Auditeeriv asutus koondab korraldusasutuselt, sertifitseerimisasutuselt, rakendusasutuselt ja rakendusüksuselt saadud informatsiooni soovitude rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Struktuuriotetuse eesmärgipärane kasutamine

Struktuuriotetust on kasutatud olulises osas otstarbekalt ja sihipäraselt, vastavalt projekti eesmärkidele ja rakendamise tingimustele.

Siiski tehti otetuse saajale üks oluline tähelepanek seoses riigihangete seaduse järgimisega, kui tuvastati, et riigihanke läbiviimisel ei lähtunud summeeritud eeldatavast maksumusest, mistõttu jäeti rahvusvahelist piirmäära ületav riigihange tegemata (vt punkt 4).

2. Raamatupidamises kajastamine

Auditi ulatuses olevad kulud vastavad olulises osas struktuuriotetuse saaja raamatupidamise andmetele.

3. Struktuuriotetuse maht ning ajastus

Struktuuriotetuse andmine on toimunud olulises osas ettenähtud mahus ja õigeaegselt ning omafinantseering on tagatud.

4. Hangete läbiviimine

Struktuuriotetuse saaja ei ole hankeid läbi viinud olulises osas vastavalt kehtivatele õigusaktidele.

Oluline tähelepanek nr 4.1 – Otetuse saaja ei ole RH 247258 planeerimisel ja läbiviimisel lähtunud summeeritud eeldatavast maksumusest, mistõttu on jäetud rahvusvahelist piirmäära ületav riigihange tegemata. Tuvastatud mitteabikõlblik kulu 830 505,09 eurot, millest auditi ulatusse kuulub 291 069,75 eurot.

STS 2014-2020 § 26 lg 1 järgi on otetuse saaja (edaspidi TS) ja partner kohustatud järgima RHS-i kui ta on hankija RHS-i tähenduses.

Riigihangete seadus (edaspidi RHS) § 3 p 2 sätestab mh, et hankija peab võrdselt kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis. Lisaks, RHS § 3 p 3 kohaselt peab hankija riigihanke läbiviimisel tagama konkurentsi efektiivse ärakasutamise.

Üheks efektiivse konkurentsi tagamise vahendiks on RHS § 14 lg-s 3 sätestatud riigihangete rahvusvaheline piirmäär, mis peaks mh tagama Euroopa Liidu sisese konkurentsi piiriülest huvi pakkuda võivate riigihangete puhul⁷. Seda, kas riigihange on rahvusvaheline, määrab selle eeldatav maksumus⁸. Riigihanke eeldatav maksumus tuleb arvutada selleks, et teada saada, milliste reeglite alusel riigihange korraldada. Kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on võimalik mitmel erineval meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas riigihanke piirmääraga või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel (RHS § 20 lg 6). See

⁷ M.A. Simovart, M.Parind „RHS kommenteeritud väljaanne“, 2019, § 14 kommentaar nr 13.

⁸ M.A. Simovart, M.Parind „RHS kommenteeritud väljaanne“, 2019, § 23 kommentaar nr 3.

tähendab, et kui riigihanke eeldatavat maksumust on võimalik määrata mitmel meetodil, tuleb aluseks võtta meetod, mis annab kõige suurema eeldatava maksumuse.

Hankija on jätnud hangete eeldatavad maksumused summeerimata ja seetõttu on jäänud RH 247258 ELT⁹-s avaldamata.

RHS § 25 sätestab, et ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel võetakse lisaks ehitustööde eeldatavale maksumusele arvesse ehitustööde tegemiseks vajalike hankijalt pakkujale üleantavate asjade ja osutatavate teenuste eeldatav maksumus üleandmise hetkel. Järelikult tuleb ehitustööde riigihanke puhul võtta eeldatava maksumuse määramisel arvesse kogu tervikprojekti maksumust, sõltumata näiteks sellest, kui kaua seda ehitatakse või kas ehitustöid teostatakse mingitel põhjustel etappide kaupa.

RHS § 28 lg 1 järgi võib hankija küll riigihanke osadeks jaotada ning osta asju ning tellida teenuseid või ehitustöid eraldi riigihanke menetlustega, kuid seda üksnes juhul, kui ta kohaldab iga sellise riigihanke osa kohta hankelepingu sõlmimisele kõigi osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimise korda. Sama paragrahvi lg 2 keelab hankijal riigihanke osadeks jaotamise eesmärgiga eirata RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd.

Ehitustööde puhul tuleks ühe riigihankena käsitleda sellise ehitustöö tellimist, millel on iseseisev majanduslik või tehniline otstarve ning mis koos moodustavad ühtse tehnilise või majandusliku funktsiooniga terviku. Ehitustööde majanduslikku ja tehnilist otstarvet tuleb hinnata pigem laialt¹⁰. St lisaks ehitustööde majanduslikule ja tehnilisele otstarbele võivad ühele riigihankele viidata ka hangete toimumise geograafilise koha ühtsus, ühtne planeerimine ja otsuste tegemine, asjaolu, et hankijana tegutseb sama isik ning et lepingud sõlmitakse samadel õiguslikel alustel ja tingimustel.

Auditeeritava projekti „Purtse jõe, Kroodi oja ning Maadevahe ja Priimetsa ABT jääkreostuse ohutustamine” toetuse andmise tingimuste (edaspidi TAT)¹¹ p 2.1 järgi oli toetuse andmise eesmärk korrastada saastunud alad, veekogud ja märgalad. TAT-i p 2.2 täpsustab, toetust antakse Purkse jõe ja selle lisajõgede (Kohtla jt), Kroodi oja ja endiste Maadevahe ning Priimetsa asfaltbetoonitehase territooriumil asuva saastuse likvideerimiseks või ohutumaks muutmiseks. TAT-i p 6 järgi projekti tegevuste abikõlblikkuse periood algas 01.01.2016 ja lõppes 31.12.2023.

Projekti tegevuste ajakava (TAT-i lisa 2) järgi oli TS projekti algusest alates planeeritud tegevuse „Purtse jõe valgala (Purtse, Kohtla jõe jne ala) reostuse ohutustamise tööd”, tegevuse algusaeg 01.10.2017 ja esialgne lõpp 31.12.2022 (tegelik lõpp 01.12.2023)¹². Seega olid Purkse jõe, Kohtla jõe jne alaga seotud tegevused (keskkonnareostuse kõrvaldamine) TS-le teada projekti algusest peale ja planeeritud ühtse tegevusena juba alates oktoobrist 2017.a.

Audiitoritele teadaolevalt viis TS, Kliimaministerium, kes on hankija RHS-i tähenduses, 2017. a läbi ehitustööde¹³ riigihanke nr 187218¹⁴. Hanke eeldatavaks maksumuseks RH registri järgi oli 16 965 000 eurot, mis ületas rahvusvahelise hanke piirmäära ja seetõttu avaldati hanketeade ka ELTs. Nimetatud hanke alusdokumendi osa III

⁹ Euroopa Ühenduse Ametlike Väljaannete Talitus (edaspidi ELT).

¹⁰ M.A. Simovart, M.Parind „RHS kommenteeritud väljaanne“, 2019, § 28 kommentaar nr 6.

¹¹ Keskkonnaministri 18.04.2016 käskkiri nr 1-2/16/336.

¹² Keskkonnaministri 18.04.2016 käskkirja nr 1-2/16/336 muutmine 24.07.2023 nr 1-2/23/305.

¹³ CPV kood: 45110000-1 Ehitiste lammutus- ja purustustööd ja pinnase eemaldamistööd (põhikood); lisakoodid 90522300-5 Saastatud pinnase käitlusteenused, 90523000-9 Toksiliste jäätmete v.a radioaktiivsete jäätmete, ja saastatud pinnase kõrvaldamisteenused, 90513500-1 vedeljäätmete puhastus ja kõrvaldus, 45111000-8 Lammutamine, ehitusplatsi ettevalmistus- ja puhastustööd, 45112300-8 Täite- ja maaparandustööd, 90512000-9 Jäätmeveeteenused, 90741100-4 Õlireostuse seireteenused ja 71310000-4 Insener-tehnilised ja ehitusalased nõustamisteenused ning täiendkood Da38-5 Saastatusest puhastamine.

¹⁴ Projekteerimis-ehitustööd Purkse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo jääkreostuse ohutustamiseks (hanketeade avaldamise kp 12.06.2017).

Tellija tingimused (edaspidi osa III) p 1.3 järgi tuli töid ellu viia Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo objektidel ning tööde tulemusena tuli ohustada jääkreostuskolletest tulenev negatiivne mõju selliselt, et paraneks alade keskkonnaseisund. Osa III p 1.1 järgi oli tööde tegemise üks tingimus, et puhastatav pinnas kaevatakse välja ning töödeldakse termiliselt. Leping sõlmiti Pinnasepuhastuse OÜ-ga (edaspidi PP) 02.07.2018, tööde täitmise tähtaeg oli 01.12.2022. Rakendusüksuse (edaspidi RÜ) juristi 03.06.2022 koostatud memo järgi esitas TS 01.03.2022 PP-le lepingust osalise taganemise avalduse, mille järgi TS taganes osaliselt lepingust, kuna PP ei suutnud täita lepingut välja kaevatud jääkreostuse termiliselt puhastamise osas. Sama memo järgi tegi Kliimaministeerium uue hanke (viitenumbri 247258) osale tööle – väljakaevatud reostunud pinnase äraveoks eeltöötusplatsilt ja üleandmiseks jäätmekäitlejale. Veel öeldakse memos, et „projekti eesmärk – saastunud pinnase ohustamine, saab täidetud. Projekti on muudetud nõnda, et reostunud pinnast ei töödeldaks termiliselt vaid antakse VKG¹⁵le üle“. RÜ hinnangul TS-le ei saa ette heita, et ta muutis pinnase utiliseerimise viisi termilise töötlemise asemel ladestamiseks, sest selline projekti muudatus on lubatav ja praegusel juhul ka mõistlik kuna sellega vähenes oluliselt fossiilkütuste kasutamine reostunud pinnase transpordiks ja termiliseks töötlemiseks ning sellega kaasnud õhusaaste.

Käesoleva projektauditi toimingute käigus selgus, et riigihanke 247258¹⁶ tööde koosseisu kuulus: eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnase äravedu VKG Oil AS ohtlike jäätmete prügilasse ja üleandmine jäätmekäitlejale. Hanke 247258 tehnilise kirjelduse järgi oli eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnas välja kaevatud ja eeltöötusplatsile veetud Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo jääkreostuse ohustamise projekti raames (RH nr 187218 alusel tehtud tööd). Hanke alusdokumentide järgi oli teada ka ladustatud pinnase maht ~53 750 m³.

Oma 12.07.2024 esitatud vastuses selgitas TS audiitoritele, et hankega 247258 telliti töid osas, mis algse ehitustöö hankega viitenumber 187218 tegemata jäi. TS lisas veel, et riigihanke viitenumber 247258 läbiviimine oli vajalik Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo projekteerimis- ja ehitustööde hanke viitenumber 187218 ja laiemalt kogu Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo jääkreostuse ohustamise projekti eesmärkide saavutamiseks. Hankega 247258 tehtaval tööol oli püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale, sest kõrvaldati keskkonnareostus. Samuti oli sellel töö funktsionaalne side Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo projekteerimis- ja ehitustöödega, sest võimaldas saavutada selle hanke ja kogu projekti eesmärgi.

Hanke 247258 eeldatavaks maksumuseks RH registri järgi oli 4 500 000 eurot ja hanke liigiks „ehitustööd¹⁷“. RH registris oleva info järgi hanke eeldatav maksumus ei ületanud rahvusvahelise hanke piirmäära ja küsimusele „Teated saadetakse ELTsse“ on hanke läbiviija vastanud „Ei“.

Hanke 247258 alusdokumentide järgi kaevati eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnas välja RH 187218 raames sõlmitud lepingu alusel ning reostunud pinnase termilise töötlemise asemel otsustati see ladustada ja ära viia VKG Oil AS ohtlike jäätmete prügilasse. Seega audiitorite hinnangul on hanke 247258 tööde puhul tegemist töödega, mis kuulusid algselt riigihanke 187218 objekti hulka, aga mis jäid tegemata lepingust osalise taganemise tõttu.

TS ütluste järgi oli tegemist kahe erineva hankega, mis on läbi viidud pea viieaastase vahel ning mille teostavad tööd on erinevad ning tööde kattuvus on vaid mõningane, riigihanke 187218 tulemusel sõlmitud hankelepingu lõppeesmärgiks oli reostunud pinnase äravedu Hollandis asuvasse pinnasepuhastustehasesse ja seal reostunud pinnase puhastamine termodesorptsiooni meetodil. TS selgitas veel, et ligi viis aastat hiljem läbiviidud riigihankes 247258 ei olnud lõppeesmärgiks eemaldatud reostunud pinnase puhastamine, vaid juba RH187218 hankelepingu alusel eelnevalt eemaldatud reostunud pinnase viimine ja üleandmine jäätmekäitlejale ohtlike jäätmete prügilasse (VKG poolkoksiprügilale) ladestamiseks ehk puudus puhastamise eesmärk.

¹⁵ Viru Keemia Grupp.

¹⁶ Purtse reostunud pinnase äravedu ja üleandmine jäätmekäitlejale (Keskkonnaministeerium) (hanketeate avaldamise kp 23.03.2022).

¹⁷ CPV kood: 45112000-5 Kaeve- ja pinnase eemaldamistööd (põhikood) ning 45112340-0 Saastatud pinnase puhastustööd (pisakood).

Audiitorid on seisukohal, et riigihangete 187218 ja 247258 puhul oli tegemist sama eesmärgi saavutamiseks vajaliku tööga, sisuliselt hankega 247258 teostati hankes 187218 ärajäänud töö. Ajaline raamistik võib eelkõige olla argumendiks regulaarsete või korduvate hangete puhul, mitte niivõrd konkreetse sama eesmärgi saavutamisele suunatud hangete puhul. Ka erinevates kohtuotsustes on selgitatud, et ehitustöö ajaline aspekt ei ole funktsionaalse lähenemise puhul oluline, vaid oluline on, et ehitustöö hangete tulemid kogumina täidavad ühtset tehnilist ülesannet, milleks antud hangete puhul oli Purtse ja Kohtla jõe aladelt reostuse likvideerimine. Projekti eesmärgiks oli Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo reostunud pinnase likvideerimine. Muutus üksnes saastunud pinnase utiliseerimise viis: termilise töötlemise ja puhastamise asemel viidi välja kaevatud reostunud pinnas jäätmekäitlejale ohtlike jäätmete prügilasse. Lisaks viitab hangete 187218 ja 247258 kokkukuuluvusele ka asjaolu, et kõnealuste riigihangete objektiks olevaid töid planeeriti ühtselt, mõlema töö eesmärk oli kõrvaldada keskkonnareostus ja tööd tehti samas geograafilises piirkonnas. Seega oleks pidanud riigihanke 247258 planeerimisel ja läbiviimisel lähtuma ehitustööde summeeritud kogumaksumusest, sõltumata ajalisest faktorist, ning hange oleks tulnud avaldada ELTis.

Kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud ehitustööd ei riku hankija RHSi, kui ta jaotab riigihanke osadeks, kuid kohaldab iga osa kohta kõikide osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda. Antud juhtumi puhul on TS rikkunud RHSi, kuna ta ei kohaldanud auditeeritud hankele kõikide osade summeeritud eeldatava maksumusega hankelepingu sõlmimisele kohaldatavat korda **ning on jätnud RH nr 247258 puhul rahvusvahelist piirmäära ületava riigihanke tegemata**. Viimasest tulenevalt leiavad audiitorid, et sellega kehtestati oluline piirang rahvusvahelisele konkurentsile.

Täiendavalt toome välja, et audiitoritel puudub kindlus, et RH 247258 hanke liik „ehitustööd“ on korrektne

Riigihanke nr 247258 alustamise ajal kehtinud RHS § 8 lg 6 nägi ette, et hankeleping, mille esemeks on üheaegselt asi, teenus ja ehitustöö või kaks nendest, sõlmitakse peamisele hankelepingu esemele kohaldatavate reeglite järgi. Kui hankelepingu esemeks on osaliselt sotsiaal- ja eriteenus ning osaliselt muu teenus või osaliselt teenus ja osaliselt asi, määratakse peamine hankelepingu ese kindlaks asja või teenuse eeldatava maksumuse järgi.

Järelikult oluline oli kindlaks teha lepingu peamine ese. Lepingu peamise eseme selgitamiseks on kaks varianti: üldnorm (RHS § 8 lg 6 ls 1) või erinorm (ls 2) alusel. Sisuline erinevus üld- ja erinormi vahel seisneb selles, et üldjuhul määratakse segalepingu peamine ese lepingu peamisest eesmärgist lähtuvalt, RHS § 8 lg 6 teise lause alusel aga puhtalt kvantitatiivsel alusel, segalepingu osade maksumusi võrreldes.

Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna (edaspidi RORO) hinnangul on nemad oma nõustamispraktikas siiski peamise eesmärgi määramisel analüüsinud seda, milline on erinevate lepingu esemete eeldatav maksumus. Kui näiteks teenuste eeldatav maksumus on ülekaalukalt suurem kui ehitustööde oma, siis see toetab lähenemist, et leping liigitada teenuste hankelepinguks.

Riigihanke 247258 tehnilise kirjelduse p 1.1 järgi oli riigihanke objektiks Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo jääkreostuse ohutustamise projekti raames eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnase äravedu ja üleandmine jäätmekäitlejale. Tehnilise kirjelduse p 3 järgi pidi töövõtja ära vedama ja jäätmekäitlejale üle andma kogu eeltöötusplatsile ladestatud reostunud pinnase. Pakkumuse hind pidi sisaldama kogu eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnase äravedu ja üleandmist jäätmekäitlejale. TS enda sõnul vastavalt tehnilisele kirjeldusele sisaldas töö mitte ainult pinnase vedu vaid muuhulgas ka pinnase eemaldamistööd, tööala taastamist, tööde dokumenteerimist ja tööde aruannete koostamist. Tööde tegemiseks tuli kasutada ehitusmasinaid, tehnoloogiat ja pidada ehituspäevikuid. TS on oma vastuses öelnud lisaks, et hanke 247258 peamine eesmärk oli saastunud pinnase eemaldamine, mis on ehtisutöö ka CPV koodi 45112000-5 Kaeve- ja pinnase eemaldamistööde mõttes.

Audiitoritele esitatud töövõtja lõpparuande (allkirjastatud 03.10.2022) järgi alustas töövõtja reostunud pinnase äraveoga 28. juunil. Kogu vedamise perioodil kasutati pinnase laadimiseks ühte ekskavaatorit ja ühes vahetuses 10-15 kallurit. Kogu reostunud pinnase vedu lõppes 21. septembril. Lisaks öeldakse töövõtja aruandes, et vastavalt vajadusele teostas töövõtja jooksvalt veoteede hooldust ja remonti.

Hankes esitati 4 pakkumust. Auditi toimingute ajal pöördusid audiitorid kõigi 4 pakkuja poole, saamaks teada, kui suure osa pakkumuse maksumusest moodustasid pinnase eemaldamistööd (nn ekskavaatori töö) ja kui suure osa pinnase äravedu (nn transport). Audiitorite päringule vastas 2 ettevõtet, ühe pakkuja hinnangul oli transpordi

maksumuse osakaal suurem kui ekskavaatoriga tehtud tööd, kuid lisaks ekskavaatori- ja transpordi kuludele sisaldasid pakkumuse maksumuses muud lepingu täitmisega seotud kulud (kindlustuskulud, tagatisega seotud kulud, juhtimisega seotud kulud ning soojakute-, liikluskorralduse- ja ettevõtte üldkuludega seotud kulud). Teise pakkuja hinnangul moodustasid pakkumuse maksumusest ekskavaatori laadimistööd ca 14%, transport ca 74% ning muud ehitusega seotud kaasnevad kulud ca 12%. Audiitorid on tutvunud ka TS poolt viidatud ehituspäevikutega (töönädalad 1-12), millest enamused (v.a 1. töönädala esimene päev ja 12. töönädala kaks viimast päeva)¹⁸ ütlevad, et tehtud töö sisuks oli reostunud pinnase laadimine ja vedu VKG ohtlike jäätmete prügilasse ning lisaks on alati toodud „reisi/vedude“ arv kokku.

Nii hankija kui ka RÜ on audiitoritele öelnud, et RH 247258 puhul on tegemist ehitamisega lähtudes Ehitusseadustiku § 4 lõike 1 sõnastusest: *Ehitamine on pinnase ümberpaigutamine sellises ulatuses, millel on oluline püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale ja funktsionaalne seos ehitusega*. RORO hinnangul asjaolu, et ehitusseadustik määratleb, mis on ehitustööd, antud juhtumil ei ole oluline, kuna RHS-is toodud mõisted tulenevad EL õigusest, siis siseriiklik määratlus, mis ei vasta EL riigihanke õiguse määratlusele, ei saa aluseks olla. EL riigihankeõiguse mõisteid tuleb üldjuhul tõlgendada kogu Euroopa Liidus autonoomselt ja ühetaoliselt ja seda tõlgendust tuleb otsida, võttes arvesse asjaomase õigusnormi sõnastust ja konteksti ning asjaomase õigusaktiga taotletavat eesmärki (vt C 260/17, p 25).

Audiitorid nõustuvad TS-ga, CPV koodide liigituse järgi loetakse nii kaeve- ja pinnase eemaldamistööd kui ka saastatud pinnase puhastustööd tööpoolest ehitustöödeks. Samas kui peamise osa lepingust (ka maksumuse põhjal) moodustab transportteenus, siis audiitorite hinnangul peamine lepingu eesmärk näib olevat teenuse tellimine ja sel juhul oleks pidanud leping olema teenuste hankeleping. Sellisel juhul lepingu eeldatav maksumus 4 500 000 eurot ületab rahvusvahelise hanke piirmäära, **mis nõuab hanke ELTis avaldamist, seda pole aga TS teinud**.

Ühendmääruse¹⁹ (edaspidi ÜM) § 22 lg 1 sätestab 100%-lise finantskorrektsiooni juhtudeks kui rahvusvahelist piirmäära ületava või sellega võrdse eeldatava maksumusega riigihanke tulemusena on hankeleping sõlmitud Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele hanketeadet esitamata, kui hanketeate esitamine Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele oli RHS-i kohaselt nõutav. Samuti juhtudeks kui hankija ei ole hanketeate registrile esitamisel märkinud, et riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda. ÜMi sama paragrahvi lg 2 alusel aga rakendatakse nimetatud juhtudel 25%-list finantskorrektsiooni määra kui avalikustamine on toimunud viisil, mis on võimaldanud riigihankes osaleda ka teise Euroopa Liidu liikmesriigi ettevõtjal, sealhulgas kui hanketeade on avaldatud riigihangete registris. Nagu eelkirjeldatud tähelepanekust nähtub, siis jättis TS RH 247258 korraldamata rahvusvahelist piirmäära ületava hanke, st RH registris oleks pidanud hanketeate esitamisel märkima, et nimetatud hanketeate oleks tulnud esitada ka ELT-le. Küll aga viis TS riigihanke läbi avalikult ehk RH registris, millest tulenevalt on audiitorite hinnangul **asjakohane rakendada 25%-list finantskorrektsiooni määra**.

Kõnealuse hanke nr 247258 abikõlblike kulude summa koos käibemaksuga kokku oli 4 152 525,43 eurot, millest 25% on 1 038 131,36 eurot. Projektauditi alguse seisuga oli eespool nimetatud abikõlblikele kuludele rakendatud finantskorrektsiooni 5% summas 207 626,27 eurot (SFOS tagastus nr 1734). Seega käesoleva projektauditi käigus tuvastatud rikkumisest tulenevalt korrektsiooni 25% asemel rakendatakse juba olemasolevale rikkumisele täiendav korrektsioon, millest tulenevalt hanke 247258 abikõlblikest kuludest mitteabikõlblik 20% on 830 505,09 eurot.

Risk TS-le:

Hanke ELTis mitteavaldamine on piirav isikute suhtes, kes tegutsevad mõnes teises Euroopa Liidu liikmes riigis, mistõttu ei ole tagatud piisav konkurents ja seeläbi ei ole hankeleping sõlmitud parima pakkujaga. RHS-ist tulenevate nõuete mittetäitmine võib kaasa tuua toetuse osalise või täieliku tagasinõudmise.

¹⁸ viitavad veeteede korrastamisele ja heakorratöödele.

¹⁹ Vabariigi Valitsuse määrus nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“.

Soovitus TS-le:

Soovitame TS-l teha tuvastatud mitteabikõlbliku toetuse osas tagasimakse RÜ finantskorrektsiooni otsuses kinnitatud summas (85% CF toetus ja 4,06% riiklik toetus).

Olukordades, kus tööd teenivad ühtset eesmärki ja on tihedas ruumilises ja funktsionaalses seoses soovitame TS-l edaspidi eeldatava maksumuse määramisel lähtuda kõikide ehitustööde summeeritud kogumaksumusest ja menetlusreeglid valida vastavalt sellele, sh rahvusvahelist piirmäära ületavate riigihangete puhul avaldada hanketeade ELT-s.

TS kommentaar:

Toetuse saaja on riigihanke viitenumber 247258 planeerimisel ja läbiviimisel lähtunud korrektselt määratud riigihanke eeldatavast maksumusest ning valinud ka õigesti hanke liigi ja hankemenetluse liigi. Riigihanke menetlus viitenumbriga 247258 on läbi viidud õiguspäraselt, läbipaistvalt ja kõiki hankes osalenud pakkujaid võrdselt kohtlevalt. Toetuse saajal ei tulnud riigihanget läbi viia riigihanke rahvusvahelist piirmäära ületava riigihankena. Toetuse saaja on hankijana järginud riigihangete seadust (RHS) riigihanke viitenumber 247258 korraldamisel. Toetuse saaja on kohelnud kõiki RHS § 3 punktis 2 mainitud isikuid võrdselt ja taganud ka RHS § 3 punkti 3 tähenduses konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihanke läbiviimisel. Konkurentsi efektiivse ärakasutamise tagamist ilmestab, et riigihanke viitenumber 247258 juurde registreerus 11 ettevõtjat ning pakkumused esitasid riigihankes 4 ettevõtjat, kes kõik konkureerisid võrdsel ja läbipaistvatel alustel hankelepingule.

Võrdne kohtlemine tähendab, et võrreldavaid olukordi ei tohi kohelda erineval viisil ja et erinevaid olukordi ei tohi kohelda võrdväärsetena.²⁰ Võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine riigihanke menetlustes ei ole eesmärk iseenesest, vaid seda peab tõlgendama, lähtudes sellega seatud eesmärkidest. Riigihanke menetluste põhieesmärkide hulka kuulub avatud ning ausa konkurentsi tagamine pakkujate võrdse kohtlemise ja riigihanke menetluse läbipaistvuse kaudu.²¹ Kõigi pakkujate esitatud pakkumustele peavad kehtima samad tingimused.²²

Toetuse saaja ei ole riigihangete menetlusi läbiviies sarnaseid olukordi kohelnud erinevalt ega ka vastupidiselt erinevaid olukordi kohelnud ühetaoliselt. Toetuse saaja on taganud konkurentsi efektiivse ärakasutamise ning pakkujatel on olnud võrdsed võimalused pakkumuste ettevalmistamise ja pakkumuste hindamise ajal.

Tõhusa konkurentsi kontekstis on oluline, et oleks tagatud võimalikult paljude pakkujate osavõtt hankemenetlusest.²³ Riigihankes viitenumbriga 247258 esitatud pakkumuste arv ilmestab selgelt ettevõtjate paljusust ja ettevõtjate vahel toimunud võistlust hankelepingu sõlmimiseks. Riigihanke eeldatav maksumus oli 4 500 000 eurot käibemaksuta. Konkurentsi tulemusel kujunes hankelepingu maksumuseks 3 504 162,50 eurot käibemaksuta, mille tulemusel sai toetuse saaja objektiivsete hindamiskriteeriumide alusel ja konkurentsi olemasolul sõlmida hankelepingu oodatust veelgi soodsamatel tingimustel.

Hankijal on vabadus määrata hankelepingu ese vastavalt oma vajadustele ise. Hankija ei pea määratlema hankelepingu eset viisil, et pakkumuse saaks esitada võimalikult suur hulk pakkujaid. Hankija ei ole kohustatud arvestama kõikide hankemenetluses osalemisest huvitatud isikute võimaluste ja huvidega ning sel viisil ise täiendavat konkurentsi looma ega soetama hankelepingu eset, mis hankija vajadusi ei rahulda. Hankijale ei saa ette heita vajadust konkreetse hankelepingu eseme soetamise järele.²⁴

²⁰ EKo liidetud kohtuasjad C-21/03 ja C-34/03, *Fabricom*, p 27, ECLI:EU:C:2005:127.

²¹ EKo C-336/12, *Manova*, p-d 28 ja 29, ECLI:EU:C:2013:647.

²² EKo C-538/13, *eVigilo*, p 33, ECLI:EU:C:2015:166.

²³ EKo C-538/07, *Assitur*, p 26, ECLI:EU:C:2009:317.

²⁴ VAKO 8.12.2017, 187-17/192426 p 21.

Rahvusvahelised piirmäärad peaksid tagama EL-sisese konkurentsi piiriülest huvi pakkuda võivate riigihangete puhul, aga samas ka vältima ülemääraste formaalsuste järgimist riigihangete puhul, millel piiriülene huvi puudub.²⁵

RHS § 23 lõige 8 kirjeldab riigihanke eeldatava maksumuse määramise meetodi valikut mitme võimaliku meetodi korral. RHS § 23 lõike 8 teise lause kohaselt, kui riigihanke eeldatava maksumuse arvestamine on võimalik mitmel meetodil ja nendest meetoditest vähemalt ühe kasutamisel oleks riigihanke eeldatav maksumus võrdne kas lihthanke, riigihanke või rahvusvahelise piirmääraga või ületaks vastavat piirmäära, peab hankija arvestama riigihanke eeldatava maksumuse selle meetodi alusel. Toetuse saaja on arvestanud RHS § 23 lõikes 8 toodud nõudega ning korraldanud kaks eesmärkidelt ja sisult täiesti erinevat ehitustööde riigihanget.

Riigihanke maksumuse määramise regulatsiooni eesmärk on tulevikku vaatav ehk, et toetuse saaja enne riigihanke korraldamist teades, et tegemist on rahalises vääringus suure riigihankega korraldab riigihanke valides hanke liigi ja hankemenetluse liigi vastavalt riigihanke eeldatavale maksumusele. Eesmärk on üle rahvusvahelise piirmääraga maksumusega hangete puhul tekitada laiem konkurents ja võimalus hankes osaleda Euroopa Liidu üleselt. Näiteks RHS § 23 lõige 2 punkt 1 sätestab, et riigihanke eeldatava maksumuse hulka on arvestatud hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstav kogusumma, arvestades muu hulgas hankelepingu alusel võimalikke tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. Käesoleval juhul on tegemist olukorraga, kus esialgne projekt nägi ette kindlad tööd, mida oli ka riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestatud ja sellest tulenevalt ka rahvusvaheline riigihanke korraldatud. Alles hiljem ilmus toetuse saajast sõltumatult vajadus uue riigihanke korraldamise järele. Toetuse saaja saab arvesse võtta üksnes selliseid tulevikus tekkida võivaid töid ja nende eeldatavaid maksumusi, mis on riigihanke ettevalmistamisel toetuse saajale teada. RHS-i ega ka riigihankedirektiivi sõnastusest ei tulene, et riigihanke summeerimise põhimõtet peaks järgima ka tulevikus samal objektil (piirkonnas) tellitavate tööde jaoks korraldatavate riigihangete puhul, mis esmase riigihanke korraldamisel ei olnud teada. Praeguses auditi aruande kavandis toodud tõlgendus riigihangete summeerimise kohta loob olukorra, kus igasugune lähemas või kaugemas tulevikus tellitav töö, mis on ruumiliselt ja eesmärgilt objektiga (piirkonnaga) vähimalgi määral puutumuses (isegi mitte vahetult seotud), toob kaasa summeerimise kohustuse. Riigihanke summeerimise kohustus kohaldub siis, kui kavandatavate riigihangete osad on teada ja need osad on omavahel vahetult seotud. Kui aga tulevikus ca viis aastat hiljem selgub sisult uue töö järele vajadus, siis seda sisult uut tööd tuleks käsitleda siiski eraldisesva riigihankena nii nagu ka toetuse saaja on teinud.

Sisult erinevate ehitustööde hankelepingu määratlus ei sõltu sellest, kas riigihankega viitenumber 187218 ehitustööd tellitakse ilma või koos riigihankega viitenumber 247258 ehitustöödega. Riigihanke viitenumber 187218 ehitustöödega koos ei tellitud ca 5 aastat hiljem korraldatud riigihankega viitenumber 247258 täpselt neidsamu ehitustöid. Mõlema riigihankega tellitud ehitustööd olid sisult erinevad ja seega ei tulnud toetuse saajal riigihanke eeldatavaks maksumuseks lugeda mõlemate riigihangete ehitustööde summeeritud kogumaksumust. Toetuse saaja on määranud riigihanke viitenumber 247258 eeldatava maksumuse õigesti ning ei pidanud riigihanke viitenumber 247258 hanketeadet avaldama Euroopa Liidu Teatajas (ELT). Toetuse saajal ei ole olnud kavatsust riigihanke viitenumber 247258 tegemiseks kehtestatud korda ega nõudeid rikkuda. Riigihangetega viitenumbritega 187218 ja 247258 tellitud ehitustööd ei hõlma ühtse tervikuna iseseisvat majandusliku ega tehnilist otstarvet, kuna mõlema riigihankega tellitud ehitustööd on oma sisult täiesti erinevad. Toetuse saaja ei pea käsitlema eesmärgilt, funktsioonilt ja sisult erinevaid ehitustöid ühtse tehnilise või majandusliku funktsiooniga tervikuna. Tuginedes auditi aruande kavandis toodud väidetele ei ole võimalik järeldada kahe täiesti erineva ehitustöö hanke pinnalt argumenteeritult loogiliste etappide jadana toetuse saaja rikkumise toimepanemist. Toetuse saaja rikkumine peaks üheselt mõistetavalt nähtuma üheaegselt konkreetsetest õigusaktidest ja päriselulistest asjaoludest ning olema otsusena põhjendatud.

Toetuse saaja on kasutanud saadud toetust eesmärgipäraselt korraldades selleks täiesti erineva sisuga ehitustööde riigihanked viitenumbritega 247258 ja 187218. Ehitustööde peamine sisuline erinevus seisneb üldistatult selles, et riigihankega viitenumber 247258 telliti ehitustööna Purtse reostunud pinnase eemaldamine, äravedu ja üleandmine jäätmekäitlejale, ning ca 5 aastat varem korraldatud riigihankega viitenumber 187218 telliti projekteerimis- ja ehitustööd Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo jääkreostuse ohutustamiseks. Riigihanke viitenumbri 187218

²⁵ Raude, M. RHS § 14/13. – M. Simovart, M. Parind. (koost). Riigihangete seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2019.

korraldati 2017. aastal ning riigihange viitenumbriga 247258 korraldati 2022. aastal. Lisaks ehitustööde sisulisele erinevusele on ka ajaline periood mõlema hanke vahel ligikaudu 5 aastat. Mõlema ehitustöö riigihanke puhul ei ole erinevad mitte ainult pikk ajaline vahe ja CPV koodid, vaid mõlema hankega tellitud ehitustööde puhul on keskmiselt erinevad ehitusload. Riigihankega viitenumber 187218 tellitud ehitustööd hõlmavad endas ehitusloa ja keskkonnaloaga seonduvat. Seevastu riigihankega viitenumber 247258 tellitud ehitustööd hõlmavad endas üksnes jäätmeoaga seonduvat jäätmeveo registreeringut.

Riigihanke viitenumber 247258 tulemusel teostati ehitustöid. Ei ole objektiivne ega valimi mõttes ka esinduslik järeldada kahe ettevõtja vastuste pinnalt, põhimõttel üksikult üldisele, et riigihanke viitenumber 247258 puhul on kaheldav, kas hanke liik ehitustööd on ikka õige, kuna väidetavalt üksnes kahe vastaja arvates oli transpordi maksumuse osakaal suurem kui ekskavaatoriga tehtud tööd. Riigihankes viitenumbriga 247258 esitati aga kokku 4 pakkumust ning ühe pakkujaga sõlmiti ka hankeleping ehitustööde teostamiseks. Asjaolu, et tegemist on ehitustöödega nähtub riigihanke tehnilisest kirjeldusest ja töövõtja poolt lepingu alusel tegelikult teostatud töödest. Toetuse saaja ei ole üksnes tuginedes ehitusseadustiku (EhS) § 4 lõikes 1 selgitanud, et riigihanke viitenumber 247258 puhul on tegemist ehitustööga. Toetuse saaja on selgitanud valitud hanke liiki ka viidetega konkreetsele CPV koodile, mis hõlmab ehitustöid ja korraldanud hanke ennekõike RHS-i alusel.

Auditi aruande kavandi kohaselt EhS määratlus, mis on ehitustööd, pole antud juhtumi puhul oluline, kuna RHS-is toodud mõisted tulenevad EL õigusest ning siseriiklik määratlus, mis ei vasta EL riigihanke õiguse määratlusele, ei saa olla aluseks riigihanke liigi määramisel. Toetuse saajale teadaolevalt ei esine EhS § 4 lõikes 1 sh, et ehitamine on ka pinnase ümber paigutamine, vastuolu EL riigihanke õiguse määratlusega. EL õiguse mõistete autonoomsus tähendab seda, et EL õiguse mõisted on riigisisese õigusest sõltumatu tähendusega. Riigihankega 247258 teostatud ehitustöö vastab riigihankeõiguse mõttes Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL II lisas nimetatud ehitustööle CPV koodiga 45112000-5 kaev- ja pinnase eemaldamistööd. Riigihanke viitenumber 247258 hanke liik on ehitustöö ning antud hanke tulemusel tellitud ehitustööd paigutuvad samaaegselt ehitustöödeks nii EhS kui ka EL riigihanke õiguse mõttes.

Riigihanke viitenumber 247258 ettevalmistamisel on toetuse saaja olnud teadlik hankelepingu esemest ja selle eeldatavast maksumusest ning valinud sobiva hanke liigi ja hankemenetluse liigi jõudmaks hankelepingu sõlmimiseni.

EhS § 4 lõike 1 ja EL riigihankeõiguse määratluse kohaselt on ehitamine ka pinnase või katendi ümberpaigutamine sellises ulatuses, millel on oluline püsiv mõju ümbritsevale keskkonnale ja funktsionaalne seos ehitisega. Riigihankega viitenumber 247258 telliti ehitustöid osas, mis algse ehitustöö hankega viitenumber 187218 tegemata jäi. Seejuures 5 aastat hiljem korraldatud hankes ei olnud tellitavate ehitustööde sisu identne võrreldes 5 aastat varem korraldatud ehitustööde riigihankega. Need ehitustööd, mis jäid riigihanke viitenumber 187218 tulemusel tegemata ja telliti ehitustöö hankega viitenumber 247258, on oma sisult ja konkreetset eesmärgilt täiesti erinevad ega ole selles mõttes funktsionaalselt koostoimivad. Kui riigihange viitenumbriga 187218 hõlmas endas ehitusluba ja keskkonnaluba, siis riigihange viitenumbriga 247158 hõlmas üksnes jäätmeoaga seonduvat jäätmeveo registreeringut. Hankega viitenumber 187218 tellitud ehitustööd olid tervikuna hõlmatud omanikujärelevalve hanke viitenumber 175565 objektiga.

Hanke viitenumber 247258 liik on valitud lähtuvalt tehnilises kirjelduses määratletud hankeesemest, s.o ehitustööd. Tulenevalt tehnilisest kirjeldusest on oma loomult tegemist ehitustöödega, sh osales tööde teostamisel omanikujärelevalve insener. Riigihanke viitenumber 247258 läbiviimine oli vajalik Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo projekteerimis- ja ehitustööde hanke viitenumber 187218 ja laiema kogu Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo jääkreostuse ohutustamise projekti üldiste eesmärkide saavutamiseks, kuid seejuures on mõlema riigihanke tulemusel tellitud ehitustööd sisult täiesti erinevad ega kuulu funktsionaalses mõttes kokku. Ühine on vaid kogu projekti laiema üldine eesmärk, s.o tagada ehitustööde tulemusena puhtam keskkond, mis on ka ainus ja väga üldine funktsionaalne side riigihangete viitenumbritega 187218 ja 247258 vahel, ent ehitustööde konkreetse sisu ja vahetu eesmärgi mõttes antud funktsionaalne side puudub, kuna hangitud ehitustööd on teineteisega võrreldes täiesti erineva sisu, eesmärgi ja funktsiooniga.

Kuna riigihangetega tellitud ehitustööd olid sisult täiesti erinevad, olnuks õigem korraldada kaks eraldiseisvat riigihanget, mitte panna sisult erinevad ehitustööd kokku riigihankesse 187218. Nagu toetuse saaja on juba

selgitanud, oli toetuse saaja sunnitud riigihanke viitenumber 187218 hankelepingust osaliselt pinnase puhastamise töö osas taganema, kuna töövõtja ei olnud suuteline seda tööd tegema. Suutmatust töövõtja poolt viia ellu kokkulepitud ehitustööd ilmestab samuti ära langenud ehitustöö sisulist erinevust riigihanke viitenumber 187218 peamisest hankelepingu esemest. Samuti ilmestavad ehitustööde sisulist erinevust erinev pakkujate ringi riigihankes viitenumbritega 187218 ja 247258. Pakkujat, kes osutus edukaks riigihankes viitenumbri 187218, ei esitanud pakkumust riigihankes viitenumbri 247258. Niisamuti ei esitanud riigihankes viitenumbri 247258 pakkumust mitte ükski teine pakkujat, kes esitas pakkumuse riigihankes 187218 – ehitustööde sisu ja eesmärgid olid lihtsalt sedavõrd erinevad, mis tingis ka mõlemas riigihankes erineva pakkujate ringi. Info ettevõtjate ringi kohta on toodud vastuse lisas 1.

Lisaks puudub ilmselgelt antud hanke vastu piiriülene huvi. Seda ilmestab selgelt asjaolu, et kuigi riigihange 187218 viidi läbi rahvusvahelist piirmäära ületava menetlusena ning selle hanketeade avaldati Euroopa Liidu Teatajas, ei ole selle hanke juurde huvitatud isikuna registreerunud ega pakkumust esitanud mitte ükski välismaine ettevõtte. Huvitatud isikuna on registreerunud ainsana välismaist seost omava ettevõtte AKCIJU SABIEDRIBA BMGS EESTI FILIAAL. Viidatud ettevõtte puhul ei ole tegu klassikalise piiriülese huviga, kuna ettevõtte on registreeritud eesti äriregistris ja ta on pikalt tegutsenud toimiva üksusena Eesti turul, mistõttu ei sõltu tema osalemine Eestis korraldatud riigihangetel nende avaldamisest Euroopa Liidu Teatajas.

Riigihanke viitenumber 247258 ehitustöö sisuks oli reostunud pinnase eemaldamine eeltöötusplatsilt ja üleandmine jäätmekäitlejale ohtlike jäätmete prügilasse ladestamiseks. Vastavalt tehnilisele kirjeldusele sisaldas töö mitte ainult pinnase vedu vaid muuhulgas ka peamise hankelepingu esemena pinnase eemaldamistööd vastavalt tehnilise kirjelduse punktile 3, tööala taastamist vastavalt tehnilise kirjelduse punktile 2.7, tööde dokumenteerimist vastavalt tehnilise kirjelduse punktile 2.10 ning ehitustööde aruannete koostamist vastavalt tehnilise kirjelduse punktidele 2.11-2.13. Riigihanke viitenumber 247258 ehitustööde tegemiseks tuli kasutada ehitusmasinaid ja tehnoloogiat ning pidada ehituspäevikut. Ehitustööd tuli ehitajal teha vastavuses heade ehitustavade ja ehituse käigus rikunud alad tuli taastada. Tegemist on sisu poolest erineva ehitustöö hankega CPV põhikoodiga 45112000-5 kaeve- ja pinnase eemaldamistööd võrreldes riigihanke viitenumber 187218 tulemusel teostatud ehitustöödega. Riigihanke viitenumber 247258 teostatud ehitustööde aktides on kajastatud pinnase äravedu nii nagu ka CPV kood viitab pinnase eemaldamistöödele. Pinnase ümberpaigutamine on EhS-i ja EL hankeõiguse sh CPV koodi mõttes ehitustöö.

Riigihankes viitenumbritega 187218 ja 247258 ei pidanud toetuse saaja summeerima. Summeerida tuleb omavahel hanked, mis omavad ühte konkreetset üksikasjalikku eesmärki, mitte hanked, mille üldine suur eesmärk on sama ehk antud juhul puhtam keskkond. Ent ehitustööde sisu ja nende konkreetne üksikasjalik eesmärk olid kardinaalselt erinevad. Samuti ei saa tähelepanuta jätta kahe hanke vahele jäävat ca viieaastast ajavahemikku.

Tegemist on kahe erineva hankega, mis on läbi viidud pea viieaastase vahega ning mille teostatavad tööd on erinevad ning tööde kattuvus on mõningane parimal juhul vaid ebaolulises osas. Riigihanke viitenumber 187218 tulemusel sõlmitud hankelepingu lõppeesmärgiks oli reostunud pinnase äravedu Hollandis asuvasse pinnasepuhastustehasesse ja seal reostunud pinnase puhastamine termodesorptsiooni meetodil. Riigihanke viitenumber 187218 hankelepingu täitmise käigus oli toetuse saaja sunnitud lepingust pinnase puhastamise osas taganema, kuna töövõtja ei olnud suuteline lõppeesmärki ehk pinnase puhastust vastaval meetodil Hollandis teostama ning hankijale ka ilmselgelt nähtus, et sisult on tegemist täiesti erineva ehitustööga, mida oluks õigem hankida eraldiseisva riigihankena, kuna sisulises mõttes ei ole sellisel meetodil ehitustööd võimalik teostada. Ligi viis aastat hiljem läbiviidud riigihankes viitenumbri 247258 polnud lõppeesmärgiks eemaldatud reostunud pinnase puhastamine, vaid reostunud pinnase viimine ja üleandmine jäätmekäitlejale ohtlike jäätmete prügilasse ladestamiseks. Seega on kahe läbiviidud hankel olemuslikult erinevad eesmärgid.

RHS ja hankedirektiivid ei kohusta toetuse saajat summeerima kõiki kunagi kauges minevikus tehtud ja kauges tulevikus tehtavaid ehitustööde hanked pelgalt seetõttu, et ehitustööde teostamise asukoht on sama. Kui tõlgendada RHS-i selliselt, et toetuse saaja kohustuseks on kõikide samas piirkonnas teostatavate ehitustööde summeerimine ilma ajalise faktorit ja ehitustööde erinevat sisu ja konkreetset eesmärki arvestamata, siis oleks hankijad ebareaalset olukorras ja peaksid arvesse võtma absoluutselt kõiki sama piirkonna varasemaid sh sisult, eesmärgilt, funktsioonilt ja ajalisel faktoril erinevaid ehitustööde riigihanked. Valitseva hankepraktika kohaselt aga see nii ei ole. Ehitustööde riigihangete menetluste osas juhindutakse EL riigihangete direktiividest ja direktiivid üle võtnud RHS-st. Ehitustöö

sisuspetsiifilistes küsimustes, mida ei ole määratletud RHS-is, tuleb juhendada teostatava ehitustöö sisu kirjeldamisel EhS-st jt tellitava ehitustöö sisu kirjeldavatest õigusaktidest, mis esitavad ehitustööde sisule spetsiifilisi tehnilisi nõudeid. Spetsiifilised konkreetsele ehitustööle esitatavad tehnilised nõuded tulevad konkreetset ehitustöövaldkonda reguleerivatest õigusaktidest sh ka EhS-st ja EL riigihankeõiguse määratlusest. Toetuse saaja on koostanud ehitustööde tehnilise kirjelduse RHS-i mõttes riigihanke 247258 eseme valdkonnas tegutsevatele ettevõtjatele arusaadavat terminoloogiat kasutades ning selgitanud tehnilises kirjelduses ehitustöödele esitatavaid sisuspetsiifilisi tehnilisi nõudeid, mida tuleb reostunud pinnase kaeve- ja eemaldamistööde käigus järgida. Sealhulgas sisaldasid ehitustööd reostunud pinnase äravedu ja üleandmist jäätmekäitlejale. Kui reostunud pinnast poleks pärast kaeve- ja eemaldamistööd ära veetud ega jäätmekäitlejale üle antud, siis oleks jäänud ehitustööde eesmärk saavutamata ning pinnas jätkuvalt saastatuks. Seega oli riigihanke peamine eesmärk saastunud pinnase eemaldamine, mis on ehitustöö ka CPV koodi 45112000-5 kaeve- ja pinnase eemaldamistööd mõttes ning erineb sisu poolest täielikult riigihanke viitenumber 187218 tulemusel tellitud ehitustööst.

Riigihankeõiguse mõttes tellis toetuse saaja riigihanke viitenumber 247258 tulemusel ehitustööde hankelepinguga Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL II lisas nimetatud ehitustöid. Hankija valis hanke liigi lähtuvalt peamisest hanke esemest, milleks olid ehitustööd, mis seisnesid enne reostunud pinnase ära vedamist saastunud pinnase kaeve- ja eemaldamistööde teostamises. Antud ehitustööde kontekstis ei seisnenud reostunud pinnase äravedu üksnes pinnase peale- või mahalaadimises, vaid suurel määral eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnase kaeve- ja selle eemaldamistööde teostamises ning eeltöötusplatsi korrastamises. Reostunud pinnas, mis oli ladustatud eeltöötusplatsile, oli tarvis eeltöötusplatsil veelkord kaevandada ja eemaldada ning alles seejärel oli võimalik saastunud pinnas ära vedada.

Riigihanke viitenumber 247258 tulemusel teostatud ehitustööde aktides on kajastatud pinnase äravedu ehk nagu ka CPV kood viitab, pinnase eemaldamistööd. Seega toetuse saaja tellis Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL II lisas nimetatud ehitustöid, mis oma olemuselt on kaeve- ja pinnasetööd. Ehitustööde raames kaevati ja eemaldati eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnas ning pärast nimetatud töid plats korrastati. Et saastunud pinnasest lõplikult vabaneda, tuli see pärast kaeve- ja pinnasetööde tulemusel eemaldamist ka ära vedada ja üle anda jäätmekäitlejale. Peamine eesmärk oli eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnase kaevandamine ja eemaldamine, et saastunud pinnas ära vedada ja üle anda jäätmekäitlejale. Peamiseks hankelepingu esemeks oli riigihankest viitenumber 187218 sisu poolest oluliselt erinev ehitustöö. Hankelepingu peamise eesmärgi määramisel tuleb hinnata hankelepingu eseme tegelikku sisu ja eesmärki, mitte erinevate tegevuste maksumust.

Tuginedes kehtivale õigusele, on riigihangete valdkonnas praktikas on leitud, et peamised kriteeriumid erinevate riigihangete kokkukuuluvuse hindamiseks on järgmised:

- ühtne majanduslik või tehniline funktsioon või sama eesmärk;
- sama sisu või otstarve;
- sama ehitusprojekt või -luba;
- koostoimivad omavahel seotud osad;
- ühtne planeerimine;
- ajaline korrelatsioon.

Seda toetab ka Euroopa Liidu Üldkohtu praktika, milles kohus on selgitanud, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on vaidlusaluste riigihangete üheaegne alustamine, hanketeadete sarnasus, hangete toimumise geograafilise koha ühtsus ja üheainsa hankija olemasolu täiendavad viited, mis räägivad selle kasuks, et erinevad ehitustööde riigihanked vastavad tegelikkuses ühele ainsale ehitustööle.²⁶

Toetuse saaja on seisukohal, et antud juhul ei ole ükski eeltoodud kriteerium täidetud. Toetuse saaja nõustub, et kahel läbiviidud hankel on sama hankija ja neid rahastatakse samast allikast, kuid see ei ole riigihangete õiguse allikate ja valdava praktika kohaselt primaarne kriteerium hindamaks riigihanke kokkukuuluvust sh koostoimivust ja summeerimist.

²⁶ EÜKo T-384/10, *Hispaania vs. komisjon*, p 69, ECLI:EU:T:2013:277.

Arvestades riigihanke eeldatavat maksumust, hanke liiki ja tellitavate ehitustööde sisulist erinevust võrreldes riigihankega viitenumber 187218 polnud toetuse saajal kohustust korraldada riigihanget viitenumbriga 247258 rahvusvahelist piirmäära ületava hankena sh avaldada teadet ELT-s. Seetõttu ei ole kohane ka kohaldada toetuse saaja suhtes finantskorrektsiooni Vabariigi Valitsuse määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ § 22 lõigete 1 ja 2 alusel. Lisaks ei ole auditi läbiviijad ka esitanud põhjendatud kaalutlust 25%-lise finantskorrektsiooni määra kujunemise kohta.

Kaalutluse teostamise kohustust finantskorrektsiooni otsuse tegemisel on mööndud ka kohtupraktikas.²⁷

Nimetatud määruse § 22 lõike 2 kohaselt võib kohaldada hankelepingule 25%-list finantskorrektsiooni määra. Auditi aruande kavandist ei nähtu kaalutlus 25%-lise finantskorrektsiooni määra kujunemise sh selle kohta, miks on otsustanud auditi läbiviijad kohaldada määruse § 22 lõikes 2 sätestatud maksimaalset finantskorrektsiooni määra, aga mitte sellest madalamat finantskorrektsiooni määra, mida määruse § 22 lõige 2 sõnastus samuti viitega sõnale „võib“ võimaldab kohaldada.

Rikkumiseks saab kvalifitseerida üksnes sellise rikkumise, mis avaldab või on avaldanud kahjulikku mõju eelarvele sh Euroopa Liidu eelarvele.²⁸ Sellist rikkumist pole aga toetuse saaja toime pannud. Ka auditi aruandest ei ilmne, et auditi läbiviijad oleks analüüsinud, kas ja millist mõju väidetav rikkumine Euroopa Liidu eelarvele võib omada.

Finantskorrektsiooni summa kindlaks määramisel on lisaks asjaolude kaalutluse kohaldamisele oluline ka järgida proportsionaalsuse põhimõtet. Finantskorrektsiooni määr peab olema proportsionaalne.²⁹ Auditi aruande kavandist ei ole analüüsitud finantskorrektsiooni kui abinõu sobivust, vajalikkust ega mõõdukust.

Arvestades auditi aruande kavandist toodud finantskorrektsiooni suurust, siis selline abinõu on ebaproportsionaalne ega aita mitte mingilgi moel kaasa auditiga taotletud eesmärgi saavutamisele olukorras, kus toetuse saaja on tegelikult viinud riigihanked läbi õiguspäraselt. Auditi aruande kavandiga taotletavat eesmärki on ilmselgelt võimalik saavutada toetuse saajat oluliselt vähem koormava abinõuga näiteks jättes finantskorrektsiooni auditi aruande eelnõus kavandatud määras kohaldamata, kuna riigihanked on läbi viidud korrektset.

Toetuse saaja hinnangul on auditi aruande kavandi lõppjärelendus riigihangete reeglite kohaldamata jätmise ja finantskorrektsiooni määra osas kaalutlemata ja põhjendamata ning tuleb jätta auditi aruande kavandist esitatud kujul kohaldamata.

Risk RÜ-le:

Juhul, kui RÜ ei ole vajalikul määral TS kohustuste täitmist kontrollinud, on risk, et toetust ei ole kasutatud õiguspäraselt ja toetus tuleb osaliselt või täielikult tagasi nõuda.

Soovitus RÜ-le:

Soovitame RÜ-l algatada mitteabikõlblike kulude osas toetuse osaline tagasinõudmise protsess ja vastavalt ühendmäärusele toetus (85% CF toetus ja 4,06% riiklik toetus) tagasi nõuda ning mitteabikõlblik omafinantseering (10,94%) projekti abikõlblikust omafinantseeringust maha arvata.

RÜ kommentaar:

Rakendusüksus KIK selgitab, miks hanget kontrollides leiti see olevat õiguspärane.

Esiteks, kõnealuse hanke viis läbi Vabariigi Valitsuse nimetatud keskne hankija RTK, kelle pädevuses CPV koodi valikul ei peaks kahtlema. Samuti on RTK pädev tegema õiguspäraseid otsustusi riigihangete summeerimise küsimuses. RTK poolt riigihanke läbiviimine tagab selle, et välistatud on korrupsioon, pettused ja kulude kunstlik paisutamine. Rakendusüksus ei tee RTK hangetele eelkontrolli ega paku nõustamist, sest selleks puudub vajadus

²⁷ TlnHKo 3-23-2701 vt nt p 29 jt.

²⁸ EKo C-175/23, *Obshtina Svishtov*, p-d 27 ja 38, ECLI:EU:C:2024:853.

²⁹ EKo C-175/23, *Obshtina Svishtov*, p-d 28 ja 38.

ning see paisutaks põhjendamatult toetuse andmise menetluskulusid. Samuti ei pea rakendusüksus administratiivselt otstarbekaks küsida RTK poolt läbi viidud hangete osas juriidilist hinnangut RORO-lt või mõnelt RTK teiselt struktuuriüksuselt.

Teiseks, pinnase ümberpaigutamist peetakse valdkonda reguleerivas seaduses ehk ehitusseaduses ehitamiseks. Teenust osutatakse ehitustranspordiga ja ehitusettevõtjate poolt. Seda teenust ei saa osutada millegi muu kui ehitustranspordiga. Igal juhul oleks pidanud selle hanke CPV koodi valima kui ehitustöö koodi, nagu RTK seda tegigi, et hanketeade oleks jõudnud pakkujate sihtgrupini, mis kahtlemata oli ja pidi olema hankija eesmärk. Pole välistatud, et lisakoodina oleks võinud esitada transporditeenuse koodi, aga loogilist mõistlikult järgitavat põhjust pole eeldada selle otstarbekust.

Riigihangete registrist nähtub, et hankija liigitas riigihanke nr 247258 objekti CPV-koodide 45112000-5 „Kaeve- ja pinnase eemaldamistööd“ ning 45112340-0 „Saastatud pinnase puhastustööd alla“. CPV koodide liigituse järgi loetakse nii kaeve- ja pinnase eemaldamistööd kui ka saastatud pinnase puhastustööd ehitustöödeks. Saastunud pinnase transportimiseks CPV koodi ei ole. Lähim mille võib leida on 90512000-9 „Jäätmeveoteenused“, aga see asub „Reovee- ja jäätmekõrvaldusteenused, puhastus- ja keskkonnateenused“, mitte transporditeenuste ülemakategooria all, mis on transporditeenustest märksa kaugemal, kui „Ehitiste lammutus- ja purustustööd ja pinnase eemaldamistööd“, mis koosneb pinnase eemaldamisest ja transpordist. Teoreetiliselt võiks eristada saastunud pinnase kaevetööd kui ehitustööd ja saastunud pinnase transpordi teenust kui teenust. Ehk siis leida CPV kood saastunud pinnase transporditeenusele. Viimasele teenusele vastavat CPV koodi KIK ei leidnud. CPV koodiga 90512000-9 „Jäätmeveoteenused“ hangitakse üldjuhul nn korraldatud jäätmeveoteenust, mitte jäätmeveoteenust koos ehitustöödega st jäätmeveoteenus ei sisalda pinnase kaevamist ja jäätmevedajad tõenäoliselt ei oma tehnikat ega oskusi pinnase kaevamiseks.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL

„ehitustöö“ – ehitus- või tsiviilehitustööde tulemus tervikuna, millel on iseseisev majanduslik või tehniline otstarve. Täpsemat regulatsiooni ei ole, seega tuleb lähtuda EhSist, mis ei ole vastuolus EL (riigihanke) õigusega.

Art 5 p 7: Ehitustööde riigihankelepingute puhul võetakse eeldatava maksumuse arvutamisel arvesse nii ehitustööde maksumust kui ka avaliku sektori hankijate poolt ehitustööde tegemiseks töövõtja käsutusse antud asjade ja teenuste eeldatavat kogumaksumust, kui sellised asjad või teenused on ehitustööde tegemiseks vajalikud.

Kui me vaatame riigihanke direktiivi II lisa EHITUS, siis leiame, et pinnasetööd kuuluvad klassi 45,11 pinnasetööd: kaevetööd, tagasitäide, ehitusplatsi tasandamine ja profileerimine, kraavide kaevamine, kivide eemaldamine, lõhkamine jne. Kui me vaatame direktiivi klassi 45,24 (teed), siis me näeme, et sellesse klassi ei kuulu eelnev pinnase teisaldamine, kuna see kuulub klassi 45.11. RHS § 8 lõike 4 kohaselt teenuste hankelepinguga tellib hankija kõiki teenuseid, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud ehitustööd, mis omakorda viitab direktiivi II lisale.

Millist CPV koodi AA näeb, et oleks olnud asjakohasem kasutada, kui soovitakse teenuse hanke korras tellida pinnase väljakaevamist ja vedu? See oleks vajalik aruande projektis välja tuua, eeskätt jälgitavuse ja samuti tulevikus tehtavate otsustuste/valikute vaates.

Hankijal on igal juhul õigus teenust ja ehitustööd koos hankida ja valida menetluslik vastavalt lepingu peamisele esemele, vastavalt hanketeate avaldamise ajal kehtinud RHS § 8 lõikele 6 või praegu kehtivale § 181 lg 1 (kehtiv). Kuna, ehitustööd, mille osaks oli pinnase ümberpaigutamine ja teenus, mille sisuks oli jäätmete transport, toimusid ühes asukohas ja ühel ehitusobjektil, siis ei olnud eluliselt võimalik teenuse osa eraldada ja eraldi hankida. Lisaks ei oleks see olnud otstarbekas, poleks vastanud RHS § 3 punktile 5. Lepingu peamist eset ei määrata kindlaks teenuse ja ehitustöö maksumuse vahelkorda välja selgitades, vaid lepingu eesmärgist lähtudes. Kõnesoleval juhul ei olnud lepingu eesmärk jäätmeveoteenuse hankimine, vaid ladestusala puhastamine saastunud pinnasest, mis on ehitustöö. Saastunud pinnase väljakaevamine ja transportimine on osa laiemast ehitusprojektist. Ja see on õigesti välja toodud aruande projektis.

RHS § 8 lg 6: Hankeleping, mille esemeks on üheaegselt asi, teenus ja ehitustöö või kaks nendest, sõlmitakse peamisele hankelepingu esemele kohaldatavate reeglite järgi. Kui hankelepingu esemeks on osaliselt sotsiaal- ja eriteenus ning osaliselt muu teenus või osaliselt teenus ja osaliselt asi, määratakse peamine hankelepingu ese

kindlaks asja või teenuse eeldatava maksumuse järgi. Audiitor on aruande projektis kohaldanud ekslikult ehitustöid hõlmavale lepingule teenuste ja asjade ning sotsiaal- ja eriteenuste regulatsiooni. Ehitustöid hõlmava segalepingu puhul ei kohaldata hankelepingu peamise eseme määratlemiseks nn vana RHS redaktsiooni ega kehtiva redaktsiooni kohaselt asja või teenuse eeldatavat maksumust.

Kolmandaks, põhjus miks KIK ei näinud probleemi projekti raames läbi viidud ehitushangete summeerimises, seisnes selles, et summeerimiskohustuse eesmärk nii RHSis kui riigihanke direktiivis on hanke vastu huvi tekitamine suuremates pakkujates, sh välispakkujates. Paraku teine hange tehti 5 aastat pärast esimest hanget, seetõttu ei ole võimalik, et mõni pakkuja tehniliselt oleks saanud lepingu täitmist kombineerida esimese lepingu täitmisega. Tegelikult esimese lepingu koosseisus arvestati juba teise lepingu töödega, aga need jäid algsel planeeritud viisil tegemata ning tehti teisiti teise lepingu täitmisel.

Audiitor toob õigesti aruande projektis välja: „Üheks efektiivse konkurentsi tagamise vahendiks on RHS § 14 lg-s 3 sätestatud riigihangete rahvusvaheline piirmäär, mis peaks mh tagama Euroopa Liidu sisese konkurentsi piiriülest huvi pakkuda võivate riigihangete puhul.“ Seega on kaitstavaks hüveks välispakkujate huvi osaleda üle rahvusvahelise piirmäära ulatuvate hankelepingute täitmisel. Auditeeritud hankelepingu maksumus on 3,5 miljonit, mistõttu võib eeldada, et selline leping ei paku välispakkujatele huvi. Täitmise koht on Ida-Virumaa, mis vähendab veelgi isegi hüpoteetilist piiriülest huvi hankelepingu täitmise vastu.

RHS § 25 sätestab, et ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel võetakse lisaks ehitustööde eeldatavale maksumusele arvesse ehitustööde tegemiseks vajalike hankijalt pakkujale üleantavate asjade ja osutatavate teenuste eeldatav maksumus üleandmise hetkel. Ei võeta arvesse mittevajalikke töid, sh juba tehtud töid. Eeldatav maksumus tuleb määrata kindlaks lähtuvalt hankelepingu väärtusest pakkujate jaoks (RHS komm lk 207 p 10). RHS § 28 lg 2 sätestab üldreegli, millal hankija ei või jaotada riigihanget osadeks. Riigihangete on ehitustöö tellimine hankija poolt. Hankija soovitud ehitustöö koosnes pinnase kaevamisest ja transportimisest. Selleks, et seda ehitustööd jagada osadeks peab seda ehitustööd vaja olema, tuleb seda tellida. Hankija ei saa jagada osadeks riigihanget, mida tal vaja pole, mida ta hankega tellima ei hakka. Seega tuleb summeerimisreeglite puhul alati silmas pidada asjade ajalast käiku, sealjuures tulevikus tekkivaid kohustusi. Praegusel juhul tulevikus tekkivaid kohustusi ette ei nähtud ja neid pole ka seni ilmnenud. Seaduse mõte ei ole hankijad suunata summeerima sõlmitavat hankelepingut minevikus täidetud hankelepingu maksumusega, kuna sel puudub igasugune mõju pakkujatele ja pakkumustele. Esimeses hankes (auditi ulatusest väljas) võeti arvesse kõiki tulevikus ettenähtavaid kohustusi.

Direktiivi sõnastus: „Kui kavandatava ehitustööde või teenuste riigihanke tulemusena sõlmitakse hankelepingud eraldi osadena, võetakse arvesse kõigi osade eeldatav kogumaksumus“ on samuti selgelt suunatud tulevikku.

Igal juhul tuleb summeerimisel alati arvestada ehitustööde ajalise järjestusega.

Kui on ette teada või aimatav, et sarnast ehitustööd tuleb veel hankida samal või seotud ehitusobjektidel, siis tuleb kindlasti seda võtta arvesse hangete summeerimisel, kui ka sageli eeldatava maksumuse määramisel (vt RHS § 25). Aga kui ehitusleping on juba sõlmitud ja/või täidetud, siis sellele järgneva väiksema hanke väljakuulutamisel ei oma varasemad hanked enam mõju rahvusvahelise pakkujate huvile, sest täidetava hankelepingu eeldatav maksumus on liiga väike, kui see jääb alla rahvusvahelise piirmäära. Oluline on siinkohal summeerimiskohustusega hõlmatud riigihanke läbiviimise aeg, et hanget saaks pidada üheks hankeks, st kui esimesest hankest oleks eraldatud teatud alalt pinnase eemaldamine ja seda ehitustööd tellitud eraldi lepinguga, siis oleks tulnud hangete järjestikusel läbiviimisel summeerida mõlemad hanked. Kuid praegu ei jagatud ühte hanget osadeks, vaid tehti 2 täiesti erinevat hanget.

Kui vaadata teenuste hankelepingute summeerimise kohustusi, siis maksimaalne aeg, millega hankija peab arvestama, on 48 kuud ja seda ainult etteulatuvalt!, praegu ehitushangete vahe oli ca 57 kuud. RHS kommenteeritud väljaanne puudutab teemat asjade hankimisel järgmiselt: Puudub selge piir, mis aja jooksul toimuvaid riigihankeid tuleks käsitada ühe riigihankena, kuid võttes arvesse, et RHS § 24 lg-s 2 on regulaarse asjade hankelepingu eeldatava maksumuse määramiseks nähtud ette eraldi reeglid, on see ajaperiood ilmselt siiski pigem väike. See on seaduses 12 kuud.

Eeldatava maksumuse määramise regulatsioon ja hankelepingu maksumuste summeerimise regulatsioon on RHSis omavahel seotud, suunatud sama eesmärgi täitmisele ning baseeruvad samale alusloogikale. Nimelt riigihanke

osadeks jaotamine või jaotamata jätmine peab toimuma ja saab toimuda vaid ühe eeldatava maksumuse sees. Ei saa olla nii, et osadeks jaotamise regulatsioon defineerib riigihanget kui tervikut mingite teiste tunnuste järgi kui eeldatava maksumuse määramise regulatsioon. Ka RHSi ülesehitus on selline, et esmalt antakse 1. peatüki 5. jaos eeldatava maksumuse regulatsioon ja seejärel sellest lähtudes osadeks jaotamise regulatsioon. RHS kommenteeritud väljaandes samuti seotakse eeldatava maksumuse ja summeerimise reeglid, vt § 23 seletust p 6: Ka on oluline, et hankija lähtuks eeldatava maksumuse määramisel ühe riigihanke eri osade summeeritud maksumusest. § 28 sisu selgitus algab lausega: riigihanke võib jagada eraldi riigihangeteks või osadeks. Ilmselgelt peetakse silmas summeerimise reeglite mõttes ühte riigihanget (üksikhanget), mille võib jagada osadeks ja see on selgelt jälgitav ja seaduse tekstist, vt §-d 23–28. Sama loogika on direktiivis, vt art 5.

Ehitustööde hankelepingute summeerimise kohustuse üle otsustamiseks on vaja selgitada välja, kas hankelepingute alusel tellitavatel ehitustöödel (lepingu ese) eksisteerib majanduslik või tehniline seos ehk funktsionaalne koostoimivus. Tähtsust ei oma, kas ehitistel on funktsionaalne või majanduslik seos.

Siinkohal oli esimene hankeleping juba sõlmitud ja asjasse puutuv osas lõpetatud, mistõttu ehitustööd ei saa olla majanduslikult ega funktsionaalselt koostoimivad, kuid analüüsime seda siiski teoreetiliselt.

RHRist leiame:

Esimese hankelepingu sisu: Hankelepinguga kavandatava töö eesmärgiks on jääkreostuse ohutustamise projekteerimis- ja ehitustööde tegemine Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo piirkonnas.

Teise hankelepingu sisu: Purtse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo jääkreostuse ohutustamise projekti raames eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnase äravedu VKG Oil AS ohtlike jäätmete prügilasse ja üleandmine jäätmekäitlejale.

Kohtuasjas C-16/98 selgitas Euroopa Kohus, et üks ja seesama majanduslik ja tehniline funktsioon on otsustav kriteerium ühe kokkukuuluva ehitustööde hankelepingu määratlemisel. Käesoleval juhul ei ole kokkulangevat majanduslikku ja tehnilist kriteeriumi. Esimese ja teise hanke vahel puudus pakkujate jaoks absoluutselt majanduslik seos, sest esimene hankeleping oli juba praktiliselt täidetud. Samuti puudus hankija jaoks kahe lepingu vahel majanduslik seos, sest tegemist oli olemuselt erinevate ehitustööde ja tulemustega. Käesoleval juhul puudub isegi ehitusobjektidel majanduslik ja tehniline seos. Ning kõige olulisem – esimese ja teise hankelepingu tulemusel puudus ühtne funktsioon. Ainult ehitustööde tegemise geograafiline asukoht on ligistikku. Hankelepingute funktsionaalset koostoimivust või sama eesmärki ei saa sisustada läbi selle, et neid rahastatakse ühest struktuurivahendite projektist. Ehitusobjektidel puudus funktsionaalne koostoimivus (kitsast eesmärgist ehk hankelepingu esemest lähtudes), majanduslikku seost polnud mitte mingisugust, tehniliselt olid tööd suuresti erinevad, ehitustöödel ei olnud sama eesmärki, täidetud hankelepingute tulemused olid erinevad. Esimese hankelepingu eesmärk oli loodusest reostunud pinnas välja kaevata, seda puhastada ja separeerida, ning teatud osas ladestada platsile (algselt läbipõletamiseks) ja osaliselt panna loodusesse tagasi. Teise hanke puhul, viis aastat hiljem, oli hankelepingu eesmärgiks kaevata reostunud pinnas platsilt veoautodele ja transportida VKG-sse, korrastada plats ja renoveerida teed. KIK ei näinud hanget kontrollides kahe lepingu vahel funktsionaalset majanduslikku ega tehnilist koostoimivust ega sama eesmärki ehitustööde tulemusel. Ehitustööde tulemused olid täiesti omavahel sõltumatud: puhastatud Purtse jõe valgala vs reostunud pinnase eemaldamine ladestusplatsilt. Jõe valgala ja ladestusplatsil puudub majanduslik ja funktsionaalne seos.

Õiguskirjandusest leiame, et nn kokkukuuluva hanke tuvastamisel tuleb tuvastada aja, koha ja tegevuse ühtsus. (Kohtujuristi ettepanek kohtuasjas C-16/98, Komisjon vs Prantsusmaa, p 71.) Kõnesoleval juhul puudub nii tegevuste kui aja ühtsus. Hanketeadete avaldamise aja vahe on ca 5 aastat. Esimene välja kuulutatud hange oli rahvusvaheline, teine ehitustööde hange avatud hankemenetlusega riigihangete.

RHS § 28 lg 2 sätestab muuhulgas ka selle, et hankija ei või jaotada riigihanget osadeks eesmärgiga eirata käesolevas seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid.

Käesoleval juhul on selge, et hankija ei jätnud teadet ELT-sse esitamata eesmärgiga eirata käesolevas seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid. See linnuke teha ja ELT-sse teade esitada ei oleks ühtegi kohustust hankijale juurde toonud peale pikema pakkumuste esitamise tähtaja andmise. Seega, isegi kui eeldada, et

kahe hanke maksumused oleks tulnud summeerida, ei ole hankija rikkunud RHS § 28 lõiget 2, kuna normi esimene osa on täimata ja vastupidise kohta puuduvad tõendid.

KIK lähtub alati RORO KKKst ja käesolevas küsimuses õpetab KKK meid järgmiselt:

1. Kuidas ehitustöid summeerida? Kas sellisel juhul, kui erinevad ehitustööd toimuvad samas hoones, erinevatel ning teadmata aastatel, tuleb ikkagi kogu maksumus liita ning vastavalt liitmisele valida iga töö tellimisel hankeliik? Lisatud 15.11.2017. Ehitustööde teostamine ühel objektil on üheks näitajaks, et erinevate ehitustööde maksumused summeerida ning valida menetluslik tööde summeeritud maksumuse järgi. Kindlasti peaks ehitustööd summeerima näiteks juhul, kui tegemist on ühe hoone rekonstrueerimisprojekti teostamisega, mille töid teostatakse erinevatel aegadel kas siis eelarvelisest piirangutest või muust takistavast asjaolust tulenevalt. Kui aga ühel objektil on vajadus teha erinevatel ajaperioodidel erinevaid töid, mida on võimalik planeerida ning teostada eraldi, teineteisest sõltumatult, st tegemist on hoone tavalisest kulumisest tulenevate tööde vajadusega nagu näiteks aastal X trepikodade renoveerimine, aastal X+2 katuse renoveerimine, aastatel X+5 ja X+10 kogu hoone värvimine, siis ei ole neid töid vaja omavahel summeerida.

Käesoleval juhul oli tegemist erinevate ehitusobjektidega, täiesti erinevate ehitustöödega ja eesmärgiga (taastatud valgala vs puhas plats), mille ühisnimetaja oli sama struktuurivahendite projekt ja sama üldine eesmärk. Kuid hankelepingute esemetel (ehitustööd) ja eesmärkidel puudus majanduslik, tehniline ja ajaline seos.

Näiteks, kui täna ehitatakse koolimaja ja planeeritakse ehitada ka staadion, siis tuleb kooli ehitamisel etteulatuvalt arvestada eeldatava maksumuse sisse ka staadioni ehitus, kui selleks on raha või võib see mõistliku aja jooksul tulla. Aga kui staadioni ei ehitata koos kooliga, siis viie aasta pärast ainult staadioni ehitades, ei tule ehitatava staadioni ehitusmaksumust summeerida 5 a tagasi ehitatud koolimaja maksumusega.

Summeerimise regulatsioon ei ole tagasivaatav, see ei nähtu sõnastusest ega sellel poleks ka mingit mõtet. Kõik asjakohased sätted on edasivaatavad ja ei kohaldu lõppenud hankemenetlusele, sest seotud peavad olema ehitustööd, mitte ehitusobjektid. RHS § 25: Ehitustööde hankelepingu eeldatava maksumuse määramisel võetakse lisaks ehitustööde eeldatavale maksumusele arvesse ehitustööde tegemiseks vajalike hankijalt pakkujale üleantavate asjade ja osutatavate teenuste eeldatav maksumus üleandmise hetkel; RHS § 28: Hankija võib riigihanke osadeks jaotada ja osta asju ning tellida teenuseid või ehitustöid eraldi, kui; Hankija ei või jaotada riigihanget osadeks eesmärgiga eirata käesolevas seaduses riigihanke teostamiseks kehtestatud korda või nõudeid, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud ehitustööd.

Hanke juurde registreerus 11 pakkujat, neist pakkumuse tegi 4. Seega konkurents hankes oli pigem suur ja sellest johtuvalt oleks 25% tagasinõue selgelt ebaproportsionaalne. Ei ole usutav ega tõendatav, et mõni välispakkuja oleks võinud oluliselt soodsama pakkumuse teha, rääkimata 25% või sarnase suurusjärgu võrra.

Täiendavalt juhime tähelepanu arvutuskäigule, see on vajalik üle kontrollida võttes arvesse tegelikke abikõlblikke kulusid ja juba kohaldatud finantskorrektsiooni. Rikkumise kahtlusega hõlmatud hankelepingu maksumus on 3,5 miljonit ja seetõttu tuleb rakendada ühendmääruse sätteid, mis kohalduvad hankelepingule, mille maksumus on väiksem kui rahvusvaheline piirmäär.

Palume audiitoritel täiendavalt kaaluda, kas ilma selge õigusliku aluseta kulude mitteabikõlblikuks lugemine on kõnesoleval juhul põhjendatud.

Soovituse rakendamise eest vastutav isik ja kuupäev RÜ-s: Gunnar Vaikmaa, 3 kuud lõpparuande saamisest.

Soovitus korraldusasutusele (edaspidi KA):

EK hangete finantskorrektsiooni juhise³⁰ (edaspidi EK hangete juhise) p 1.4 järgi kui õigusnormide rikkumise olemusest tulenevalt ei ole täpset finantsmõju võimalik kvantifitseerida, kuid õigusnormide rikkumine võib avaldada eelarvele mõju, tuleb lähtuda rakendatava korrektsiooni summa arvutamisel kolmest kriteeriumist, nimelt õigusnormide rikkumise olemusest ja raskusastmest ning sellega fondidele põhjustatavast rahalisest kahjust. **Euroopa Komisjoni hinnangul EK hangete juhise lisas 2 loetletud määrade skaala alusel tehtud finantskorrektsioonid vastavad proportsionaalsuse põhimõttele.** Eeskirjade rikkumise raskusastme hindamisel võetakse eelkõige arvesse järgmised tegurid: konkurents tase, läbipaistvus ja võrdne kohtlemine. Audiitorite hinnangul on tähelepanekus kirjeldatud juhtumi puhul rikutud kõiki eespool kirjeldatud tegureid. Kuna hanget ei avalikustatud ELTis ei olnud tagatud hanke läbipaistvus, isikute võrdne kohtlemine ning piisav konkurents.

Audiitorite hinnangul on tähelepanekus kirjeldatud puuduste osas tegemist RHS rikkumisega, millele rakendub ÜM § 22 lg 2 (EK hangete juhise lisa 2 punkti 1) alusel tagasinõude määr 25%. Viimasest tulenevalt ei tohi tähelepanekus toodud **mitteabikõlblikuks arvatud RH 247258 kulusid** summas **830 505,09 eurot** (85% CF toetuse summa 705 929,32 eurot; 4,06% riiklik toetuse summa 33 718,51 eurot ning 10,94% omafinantseeringu summa 90 857,26 eurot) EK-le sertifitseerimiseks esitada ning KA-l tuleb nimetatud hankega seotud mitteabikõlblikud kulud EK-le esitatavast raamatupidamise aastaaruandest eemaldada.

Soovituse rakendamise kuupäev KA-s: 15.02.2025.

KA kommentaar:

Tuginedes toetuse saaja, rakendusüksuse ja seni väljakujunenud valdkondlikule praktikale leiame, et oli kohane korraldada riigihange nr 247258 „Purtse reostunud pinnase äravedu ja üleandmine jäätmekäitlejale (Keskkonnaministeerium)” eesmärgiga sõlmida ehitustööde hankeleping. Kuigi jääkreostuse likvideerimise ja ohutustamise tööd ei ole tavamõistes kõige tavalisemad ehitustööd, nagu näiteks ehitiste rajamine või rekonstrueerimine, on siiski võttes arvesse tööde tegemisel kasutatavaid seadmeid, töövõtteid, meetodikat ja personali, pigem tegemist ehitustööga kui tavateenusega. Nii on ka tänane turg selles valdkonnas välja kujunenud. See tähendab, et taolistel riigihangetel osalevad ja taolisi töid teevad üldjuhul ehitusettevõtjad järgides ehitustööde häid tavasid ja väljakujunenud praktikaid. See tähendab, et riigihanke suunamine CPV koodi valikuga peamisele ehitusturule on taganud kõige olulisemat eesmärki, milleks on konkurents efektiivne ärakasutamine (RHS § 3 p 3). Valitud CPV põhi- ja lisakoodid kirjeldavad kõige lähemalt hankelepinguga soovivat eesmärki ja selle raames tehtavaid tegevusi. Selline lähenemine oli ka tulemuslik, sest hankemenetluse käigus laekus neli pakkumust. Lähenemise kohasust toetavad ka hankelepingu tingimused, mis on üles ehitatud ETÜ 2013 tingimustel ja on seega omased ehitusvaldkonnas tegutsevatele ettevõtjatele. Puudub info, et huvitatud isikud oleksid juhtinud hankija tähelepanu hankelepingu tingimuste ebakohasusele või muudele puudustele.

Nõustume AA-ga, et riigihangete seaduse § 28 lg 2 kohaselt tuleb üheks riigihankeks lugeda kõik funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused ja ehitustööd. Kusjuures on tegemist alternatiivsete koosseisudega – tuvastada tuleb kas funktsionaalne koostoimivus või sama eesmärgi saavutamisele suunatus. Lisaks võivad toetada ühe riigihankena määratlemist geograafiline ühtsus, samad õiguslikud alused ja tegutsemine sama projekti raames, mis käesoleva tähelepaneku näitel paistavad olevat täidetud. Vastupidiselt aga ei ole hanketeated avaldatud ajaliselt lähestikku, mis õiguspraktikas võib viidata jällegi sellele, et tegemist ei ole ühtse planeerimisega. Siiski rõhutame, et tegemist on pigem sekundaarsete argumentidega ning määrav on antud juhul hoopis see, kas hankelepingute esemed olid funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud ehitustööd. Kuivõrd riigihanke nr 247258 mahus olevate tööde sisu (pinnase kaevamine ja viimine etteantud jäätmekäitleja ohtlike jäätmete prügilasse) muutus oluliselt võrreldes riigihanke nr 187218 „Projekteerimis-ehitustööd Purtsse jõe, Kohtla jõe ja fenoolisoo jääkreostuse ohutustamiseks” raames tellitud töödega (mh saastunud

³⁰ Euroopa Komisjoni 14.05.2019 otsuse [C(2019) 3452 final] lisa, millega kehtestatakse suunised kohaldatavate riigihanke eeskirjade rikkumise korral liidu rahastatavate kulude suhtes tehtavate finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks.

pinnase termiline töötlemine ja puhastamine), siis tuleb käesoleva kaasuse raames põhjalikumalt kirjeldada, milles seisnes kummagi riigihanke raames tehtavate tööde funktsionaalne koostoimivus või sama eesmärk, eriti veel arvestades seda, et kahe hanketeate avaldamise vahele jäi peaaegu viis aastat.

Lisaks märgime, et 04.10.2025 Euroopa Kohtu seisukoha (C-175/23) kohaselt tuleb eeskirjade eiramise tuvastamisel finantskorrektsioonide kohaldamisel proportsionaalsuse põhimõttest lähtudes arvestada rikkumise raskuse ja sellega seotud rahalise mõjuga. Seega peab alati ära näitama konkreetse rahalise mõju ja ainuüksi rikkumise toimepanekust ei saa seda eeldada. Ka korrektsoonimäära valikul tuleb enne kohaldatava lõpliku summa kindlaksmääramisel teha individuaalne ja üksikasjalik analüüs, arvestades kõiki konkreetse kaasuse asjaolusid ning korrektsooni summat ei tohi automaatselt kindlaks määrata, tuginedes ainuüksi komisjoni 2019.aasta suunistes kehtestatud ühtsetele korrektsoonimäärade skaalale. Seega juhul, kui rikkumine saab tõendatud, siis arvestades korraldusasutusele seni teadaolevaid asjaolusid, toetuse saaja ja rakendusüksuse selgitusi, ei tundu täiendava 20%-lise määra kohaldamine käesolevas kaasuses proportsionaalne.

Audiitori täiendav selgitus:

Audiitorid on tutvunud TS, RÜ ja KA kommentaaridega. Tulenevalt kommentaaridest (viide Euroopa Kohtu seisukohale C-175/23 ja Riigikohtu lahendile 3-21-2607) muutsid audiitorid TS-le ja RÜ-le suunatud soovitude sõnastust ning lisasid soovituse KA-le.

Lisaks esitavad audiitorid oma täiendavad selgitused tähelepaneku 4.1 kohta.

- TS ütluste järgi on riigihanke maksumuse määramise regulatsiooni eesmärk tulevikku vaatav ehk, et toetuse saaja enne riigihanke korraldamist teades, et tegemist on rahalises vääringus suure riigihankega korraldab riigihanke valides hanke liigi ja hankemenetluse liigi vastavalt riigihanke eeldatavale maksumusele. TS lisab, et käesoleval juhul on tegemist olukorraga, kus esialgne projekt nägi ette kindlad tööd, mida oli ka riigihanke eeldatava maksumuse määramisel arvestatud ja sellest tulenevalt ka rahvusvaheline riigihange korraldatud. Alles hiljem ilmus toetuse saajast sõltumatult vajadus uue riigihanke korraldamise järele. Audiitorid selgitavad järgmist. Nimelt, kui hankijale ei ole eelnevalt teada, kas tal tekib tulevikus sama projekti eesmärgiga ja/või sama objektiga seoses uus vajadus ehitustöö järele, kuid selline olukord ikkagi tekib, siis peab hankija ka hilisema riigihanke korraldamisel liitma mõlema riigihanke maksumused ning viima ka teise riigihanke läbi riigihangete kogumaksumusele kohalduvate reeglite alusel. Seega kui antud juhtumi puhul esimese ehitustöö hanke nr 187218 eeldatav maksumus ületas RV hanke piirmäära ja samal objektil tekkis täiendav ehitustöö vajadus oleks hankija pidanud mõlema töö maksumused summeerima ja vaatamata sellele, kui väikesemahulised täiendavad tööd ka olid, oleks tulnud viia, ka uue täiendava töö tellimiseks, läbi RV piirmäära ületav riigihange.
- TS oma kommentaaris viitab, et mõlema riigihankega tellitud ehitustööd olid sisult erinevad ja seega ei tulnud toetuse saajal riigihanke eeldatavaks maksumuseks lugeda mõlemate riigihangete ehitustööde summeeritud kogumaksumust. Audiitorid ei ole TS kommentaaridega nõus. TS ise on audiitoritele auditi toimingute ajal selgitanud, et hankega 247258 telliti töid osas, mis algse ehitustöö hankega, viitenumber 187218, tegemata jäi. Lisaks selgitavad audiitorid veelkord, hanke 247258 alusdokumentide järgi kaevati eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnas välja RH 187218 raames sõlmitud lepingu alusel ning reostunud pinnase termilise töötlemise asemel otsustati see ladustada ja ära viia VKG Oil AS ohtlike jäätmete prügilasse. Seega audiitorite hinnangul on hanke 247258 tööde puhul tegemist töödega, mis kuulusid algselt riigihanke 187218 objekti hulka, aga mis jäid tegemata lepingust osalise taganemise tõttu. Muutus üksnes saastunud pinnase utiliseerimise viis: termilise töötlemise ja puhastamise asemel viidi välja kaevatud reostunud pinnas jäätmekäitlejale ohtlike jäätmete prügilasse. Ka RÜ on oma kommentaaris öelnud, tegelikult esimese lepingu koosseisus arvestati juba teise lepingu töödega, aga need jäid algsel planeeritud viisil tegemata ning tehti teisiti teise lepingu täitmisel. Seega audiitorite hinnangul ei olnud tegemist sisult erinevate hangetega.
- Veel lisab TS oma kommentaaris, et riigihangetega 187218 ja 247258 tellitud ehitustööd ei hõlma ühtse tervikuna iseseisvat majandusliku ega tehnilist otstarvet, kuna mõlema riigihankega tellitud ehitustööd on

oma sisult täiesti erinevad. Audiitorid nõustuvad siinkohal KA kommentaariga, RHS § 28 lg 2 kohaselt tuleb üheks riigihankeks lugeda kõik funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused ja ehitustööd. Kusjuures tegemist on kahe alternatiivse koosseisuga, tuvastada tuleb kas funktsionaalne koostoimivus või sama eesmärgi saavutamisele suunatus. Kui üks nendest on täidetud, siis tuleb erinevad hankelepingud lugeda üheks riigihankeks kokku. Auditeeritava projekti toetuse andmise eesmärk oli korrastada loodus- või elukeskkonda ohustavad saastunud alad, veekogud ja märgalad. Audiitorid on jätkuvalt seisukohal, et ka riigihangete 187218 ja 247258 puhul oli tegemist sama eesmärgi saavutamiseks vajaliku tööga, sisuliselt hankega 247258 teostati hankes 187218 ärajäänud töö. Hangete 187218 ja 247258 kokkukuuluvusele viitab ka asjaolu, et kõnealuste riigihangete objektiks olevaid töid planeeriti ühtselt, mõlema töö eesmärk oli otseselt seotud toetuse andmise eesmärgiga - kõrvaldada keskkonnareostus ja tööd tehti samas geograafilises piirkonnas. Seega oleks pidanud riigihanke 247258 planeerimisel ja läbiviimisel lähtuma ehitustööde summeritud kogumaksumusest ning hange oleks tulnud avaldada ELTis.

- TS on oma kommentaaris öelnud, et pakkujat, kes osutus edukaks riigihankes viitenumbriga 187218, ei esitanud pakkumust riigihankes viitenumbriga 247258. Niisamuti ei esitanud riigihankes viitenumbriga 247258 pakkumust mitte ükski teine pakkujat, kes esitas pakkumuse riigihankes 187218 – ehitustööde sisu ja eesmärgid olid lihtsalt sedavõrd erinevad, mis tingis ka mõlemas riigihankes erineva pakkujate ringi. Audiitorid ei nõustu TS-ga, nimelt esitasid hankes 247258 pakkumuse kaks ettevõtet (pakkumus nr 372077 juhatuse liige A.A, pakkumus nr 373117 juhatuse liige R-E.K), kes olid seotud hanke 187218 eduka pakkujaga (juhatuse liikmed taas A.A ja R-E.K). Lisaks registreerus hankesse 247258 ka hanke 187218 edukas pakkujat ise.
- TS ütluste järgi puudus ilmselgelt auditeeritud hanke vastu piiriülene huvi. Seda ilmestas selgelt asjaolu, et kuigi riigihange 187218 viidi läbi rahvusvahelist piirmäära ületava menetlusena ning selle hanketeade avaldati Euroopa Liidu Teatajas, ei olnud selle hanke juurde huvitatud isikuna registreerunud ega pakkumust esitanud mitte ükski välismaine ettevõtte. RÜ lisab, auditeeritud hankelepingu maksumus oli 3,5 miljonit, mistõttu võib eeldada, et selline leping ei paku välispakkujatele huvi. Täitmise koht on Ida-Virumaa, mis vähendab veelgi isegi hüpoteetilist piiriülest huvi hankelepingu täitmise vastu. Audiitorid ei nõustu TS ja RÜ kommentaaridega. Nimelt TS ja RÜ argumendid on esitatud teoreetiliselt ja nende paikapidavust ei ole kuidagi tõendatud, mistõttu neid ei saa aktsepteerida.
- TS oma kommentaaris ütleb, et RHS ja hankedirektiivid ei kohusta TS summeerima kõiki kunagi kauges minevikus tehtud ja kauges tulevikus tehtavaid ehitushankeid pelgalt seetõttu, et ehitustööde teostamise asukoht on sama. Ka RÜ ütluste järgi teine hange tehti 5 aastat pärast esimest hanget, seetõttu ei ole võimalik, et mõni pakkujat tehniliselt oleks saanud lepingu täitmist kombineerida esimese lepingu täitmisega. Audiitorite hinnangul on RÜ kommentaar ebatäpne ja TS kommentaar ei tõlgenda õiguslikku alust korrektselt. Nimelt RH 187218 hanketeade avaldati 12.06.2017, leping sõlmiti 02.07.2018 ja tööde täitmise tähtaeg oli 01.12.2022. RÜ koostatud memo järgi esitas TS töövõtjale lepingust osalise taganemise avalduse 01.03.2022. Ja juba samal kuul 23.03.2022 avaldati RHR-is auditi ulatuses olnud RH 247258 hanketeade. RÜ lisas oma kommentaaris, et igal juhul tuleb summeerimisel alati arvestada ehitustööde ajalise järjestusega. Seega eespool toodud kuupäevad näitavad, tegemist oli hangetega, mis toimusid ajaliselt järjestikku, samas asukohas ehk teise hankega jätkati (täpsemalt lõpetati) esimese hanke tegemata töö.
- TS hinnangul mõlema ehitustöö riigihanke puhul ei ole erinevad mitte ainult pikk ajaline vahe ja CPV koodid, vaid mõlema hankega tellitud ehitustööde puhul on keskmes ka erinevad ehitusload. TS lisab, riigihankega viitenumber 187218 tellitud ehitustööd hõlmavad endas ehitusloa ja keskkonnaloaga seonduvat. Seevastu riigihankega viitenumber 247258 tellitud ehitustööd hõlmavad endas üksnes jäätmelooaga seonduvat jäätmeveo registreeringut. Audiitorite hinnangul on CPV koodid mõeldud selleks, et hõlbustada ettevõtjatel oma tegevussektori hanketeadetega tutvuda, on need koodid siiski vaid üks osa hanke eseme kirjeldusest, mitte hankemenetluse liigi kirjeldamiseks. Lisaks kui vaadata mõlema hanke AD-te, siis näiteks hankes 187218 nõuti töövõtjalt käitluslitsentsi, mis pidi sisaldama mh vähemalt ühe jäätmekoodiga 170503*, 170505*, 170507*, 191301* või 191303* jäätmeliigi käitlemist. Ja ka RH 247258 tehnilise kirjelduse järgi

pidi töövõtjal hankelepingu täitmiseks olemas olema jäätmevedaja registreering, mis pidi sisaldama jäätmekoodiga 17 05 03*, 17 05 05* ja 17 05 07* jäätmeliigi käitlemist.

- Oma kommentaaris TS ütleb, et ehitustööde raames (RH 247258) kaevati ja eemaldati eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnas ning lisab, töö peamine eesmärk oli eeltöötusplatsile ladustatud reostunud pinnase kaevandamine ja eemaldamine. Audiitorid viitavad veelkord RH 247258 tehnilisele kirjeldusele, mis ütleb, et reostunud pinnas oli välja kaevatud ja lisakaevamisele tehniline kirjeldus ei viita. Pigem viitasid kõik hanke AD-did eeltöötusplatsile ladestatud reostunud pinnase ära vedamisele ja jäätmekäitlejale üle andmisele. Seega audiitorite hinnangul peamise osa lepingust moodustas transportteenus ning seetõttu arvavad audiitorid jätkuvalt, et RH 247258 hanke liik „ehitustööd“ ei olnud korrektne.

5. Riigiabi andmine

Projekt ei sisalda riigiabi andmist ega vähese tähtsusega abi.

6. Teavitamine ja avalikustamine

Struktuuritoetuse saaja on toetuse kasutamisest teavitamisel ning avalikustamisel järginud olulises osas kehtivaid õigusakte.

Kinnitame lõpparuande 24 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Mart Pechter
II auditi talituse juhataja
Finantskontrolli osakond

Auditi juht:

Ingrid Kuld
I auditi talituse juhtivaudiitor
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 20.12.2024