



02.10.2025 kontrolliakt nr 12.2-4/2 riigihanke teostamise kontrollimise kohta Politsei- ja Piirivalveametis

Kontrollimise alus:	Rahandusministeeriumi 12.11.2024 kiri nr 12.2-4/9-1
Hankija nimi:	Politsei- ja Piirivalveamet
Hankija registrikood:	70008747
Hankija õiguslik vorm:	avalik-õiguslik juriidiline isik
Hankija esindusõiguslik isik:	Egert Belitšev
Kontrolliperiood:	04.01.2023-23.03.2023

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi *hankija*) poolt avatud hankemenetlusena korraldatud riigihange „Bürootarvete ostmine Siseministeeriumi valitsemisalale“ (viitenumber 252394), (põhikood 30197000-6 väikekontoritarbed) (edaspidi ka *riigihange*).
- 1.2. Hankija alustas riigihangete registris (edaspidi *eRHR*) hankemenetlust 04.01.2023 hanketeate avaldamisega *eRHR*-is, pakumuste esitamise tähtpäevaks oli 10.02.2023 ja 23.03.2023 sõlmiti riigihanke menetluse tulemusel raamlepingud.
- 1.3. Kontrollimise eesmärgiks oli anda hinnang, kas hankija on riigihanke korraldamisel kehtestanud riigihanke alusdokumentides riigihangete seaduse (edaspidi *RHS*) § 77 lg 6¹ ja lg 7¹ ning 01.01.2022 jõustunud keskkonnaministri 29.06.2021 määruse nr 35 „Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused“ (RT I, 02.07.2021, 13) (edaspidi *määrus nr 35*) alusel (minimaalselt kohustuslikke ja soovituslikke) keskkonnahoidlikke kriteeriume.
- 1.4. *RHS*-is ning määruses nr 35 sätestatud nõuetest kinnipidamist on kontrollitud *eRHR*-is avaldatud andmete ja hankijalt küsitud selgituste alusel.
- 1.5. Järelevalvemenetluses kontrollitakse üksnes hankija tegevuse õiguspärasust (*RHS* § 203 lg 3). Seetõttu ei ole Rahandusministeerium järelevalvemenetluses kontrollinud hankija tegevuse otstarbekust ega hinnanud hankija otsuste ja toimingute tulemuslikkust.
- 1.6. Rahandusministeeriumil on õigus anda soovitusi ja juhiseid *RHS*-i paremaks järgimiseks ja rikkumiste ärahoidmiseks. Soovitused ja juhised võivad sisalduda järelevalvemenetlust lõpetavas dokumendis (*RHS* § 210), sh valimipõhises järelevalvemenetluses koostatavas kontrolliaktis (*RHS* § 205 lg 4 p 3).
- 1.7. Kontrolliakti projekt edastati hankijale tutvumiseks ja arvamuse avaldamiseks 22.09.2025. Hankija esitas omapoolse seisukoha kontrolliakti projektile 25.09.2025. Hankija selgitas, et alustas riigihanke läbiviimist 2022. aasta lõpus ning raamleping sõlmiti 2023. aasta alguses. Arvestades määruse jõustumise ja hanke korraldamise ajalist lähedust, oli tegemist võrdlemisi uue regulatsiooniga. Samuti märkis hankija vastuses, et eriparameetritega paberitooteid riigihankega hangitakse, kuid nende osakaal on marginaalne. Hankija kinnitas, et on järginud keskkonnahoidlikke kohustuslikke nõudeid riigihangetes, mille objekt nende nõuete rakendamist eeldab, ning on taganud, et vastavad nõuded kajastuvad riigihanke alusdokumentides. Samast põhimõttest lähtutakse ka edaspidi.

2. Kokkuvõtte järelevalvemenetluse tulemustest

- 2.1. Hankija ei ole riigihanke alusdokumentide koostamisel järginud määruse nr 35 lisa 4 p-des 1.1-1.3 sätestatud kohustuslikke keskkonnahoidlike kriteeriume, jättes kehtestamata minimaalselt nõutavad keskkonnahoidlikud tingimused eRHR-is pakkumuse vastavustingimustena.
- 2.2. Määruse nr 35 lisa 4 p-s 2.1 soovituslikuna sätestatud valikkriteeriumi hankija pakkumuse vastavustingimustes ega hindamiskriteeriumina ei rakendanud.

3. Riigihanke alusdokumentides keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamise kontrollimine

3.1. Määruse kohaldavus riigihanke korraldamisele

RHS § 2 lg 2 kohaselt tuleb riigihangete planeerimisel ning korraldamisel arvestada muu hulgas keskkonnahoidlike lahendustega. Kui hankelepingu esemeks olevale asjale või teenusele on kehtestatud keskkonnahoidlikkuse kriteeriumid, siis vastavalt RHS § 77 lg-le 6¹ peavad riigihanke alusdokumendid (edaspidi RHAD) sisaldama tingimusi, mis arvestavad kogu kasutusega hõlmavate energia- ja keskkonnamõjudega.

RHS § 77 lg-s 7¹ on alates 15.07.2020 ette nähtud volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministriale kohustuslike keskkonnahoidlike kriteeriumide ja tingimuste kehtestamiseks määrusega. 01.01.2022 jõustus keskkonnaministri määrus nr 35, mille eesmärgiks on vähendada riigihankega ostetavate asjade ja tellitavate teenuste keskkonnamõju ning soodustada keskkonnahoidlike riigihangete korraldamist.

Määrus nr 35 nimetab neli valdkonda, mille hankimisel hankija peab RHAD-i lisama kohustuslikud keskkonnahoidlikud kriteeriumid. Samuti on määrmuses nr 35 sätestatud vabatahtlikud valikkriteeriumid, mida on hankijal soovitatav RHAD-i lisada, kuid mille lisamine ei ole hankijale kohustuslik. Määrmuses nr 35 nimetatud keskkonnahoidlikud tingimused kuuluvad olemuslikult erinevatesse RHAD-i osadesse: kvalifitseerimise tingimus, tehniline kirjeldus, vastavustingimus, hindamiskriteerium, lepingutingimus. Olenemata sellest, kas tegemist on tehnilise kirjelduse või lepingutingimusega, tuleks hankijal kehtestada keskkonnahoidlikud kriteeriumid RHAD-is pakkumuse vastavustingimustena. eRHR võimaldab hankijatele näidiseks sisestada pakkumuse vastavustingimused ja hindamise kriteeriumid. Nende kasutamisel lisandub hankele keskkonnahoidlikkust esile tõstev märkis – „roheline leheke“. Nii saab hankija keskkonnahoidlike hankeid eRHR-ist otsida ja enda riigihankes eeskujuks võtta. Samuti on riigil vaja esitada keskkonnahoidlikest hangetest ülevaateid Euroopa Komisjonile, mis poleks võimalik, kui riigihankel ei ole roheline lehekese märget. Seega, kui hankija sätestab keskkonnahoidliku tingimuse lepingu projektis, peaks roheline lehekese märke saamiseks siiski kehtestama registris ka vastavustingimuse (nt kinnitus, et pakkuja täidab lepingus sätestatud nõude). Seetõttu on näidisklauslid sõnastatud just vastavustingimuseks (vt „Keskkonnahoidlikud nõuded mööblile, puhastustoodetele ja -teenustele, paberile ja kontori-IT seadmetele – määruse nr 35 rakendamise juhend hankijale“, lk 2).

Määruse nr 35 § 1 lg-st 1, lg 3 p-st 4, §-st 3 ja §-st 8 tulenevalt on avaliku sektori ja võrgustikusektori hankijad kohustatud koopia- ja joonestuspaberi hankimisel kehtestama RHAD-is keskkonnahoidlikud kriteeriumid vastavalt määruse nr 35 lisas 4 „Koopia- ja joonestuspaberi keskkonnahoidlikud kriteeriumid“ sätestatule.

Politsei- ja Piirivalveamet on käsitatav avaliku sektori hankijana RHS § 5 lg 2 p 3 tähenduses, kes on vastavalt RHS § 5 lg-le 1 kohustatud järgima riigihangete teostamisel ja määrmuses nr 35 nimetatud koopia- ja joonestuspaberi hankimisel RHS-is sätestatud korda, sh täitma keskkonnahoidlikkuse kriteeriumidega seotud kohustusi.

Koopia- ja joonestuspaber (CPV: 30197620-8 - kirjapaber, 30197630-1 - trükipaber, 30194320-4 - joonestuspaber) on kirjutamiseks, trükkimiseks ja koopiate tegemiseks ette nähtud

trükimärkideta paber (kuni 170g/m²), mida müüakse lehtede või rullidena (vt „Keskkonnahoidlikud nõuded koopia- ja joonestuspaberile – määruse nr 35 rakendamise juhend hankijale“, lk 3). Koopia- ja joonestuspaber ei hõlma paberist valmistooteid, nagu näiteks kirjutusplokid, joonistusplakid, kalendrid, märkmikud.

Määrus nr 35 kohaldub hankemenetlustele (RHS § 77 lg-s 7¹ sätestatud määrusandlusvolitus sisaldub RHS-i 2. ptk-i sätetes), samuti lihthankemenetlustele (RHS § 125 lg 5) ning sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlustele (RHS § 126 lg 7) (vt ka „Keskkonnahoidlikud nõuded mööblile, puhastustoodetele ja -teenustele, paberile ja kontori-IT seadmetele – määruse nr 35 rakendamise juhend hankijale“, lk 4).

Hankija märkis riigihankes RHAD-i koosseisu kuuluva lisa 1 tehnilises kirjelduses „Bürootarvete ostmise Siseministeeriumi valitsemisalale“ järgmise kirjelduse riigihanke eseme kohta:

„1.1. Tegemist on büroo töö jaoks vajalike vahendite, näiteks: kirjutusvahendid, esitlusvahendid, arhiveerimis- ja dokumenteerimisvahendid, vihikud ja märkmepaberid, turva- ja kirjaümbrikud, töötõendi hoidjad ja lisatarvikud, trükilindid, A4 pildiraamide ja muu sellise ostmisega. Täpsem kirjeldus hankeeseme kohta on toodud lisa 1 (maksumusvorm).“

Järelevalvemenetluse käigus on tuvastatud, et hankija soetab vajadusel lisaks paberist valmistoodetele, mida koopia- ja joonestuspaber ei hõlma, ka muid tooteid, mis kuuluvad määruse nr 35 kohaselt koopia- ja joonestuspaberi tooterühma.

Vastuseks Rahandusministeeriumi küsimusele, kas riigihanke tulemusena sõlmitud raamlepingu alt ostetakse ka koopia- ja joonestuspaberit, selgitas hankija 12.06.2025 e-kirjas järgmist: *Koopia- ja joonestuspaberit (A3, A4 ja A5) ostetakse RH 276143_Raamleping_Koopia- ja joonestuspaber keskne hange 2024 kaudu. Bürootarvete lepingu kaudu ostetakse vajadusel paberit, mida RH 276143 ei kata. Näiteks tavapärasest paksem või õhem (nö erikaaluga), värviline või vastava struktuuriga ja koostisega paber ehk erivajadused mida ei saa teostada RH 276143 lepingus kirjeldatud koopia- ja joonestuspaberiga.*

Rahandusministeerium on seisukohal, et olukorras, kus riigihanke tulemusel sõlmitud raamlepingu alusel ostetakse vajadusel ka koopia- ja joonestuspaberi tooterühma kuuluvat paberit (kuni 170g/m²), siis pidi hankija riigihanke läbiviimisel, sh RHAD-i koostamisel, arvestama RHS § 77 lg-s 6¹ ja määruses nr 35 sätestatud nõuetega.

3.2. Keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja nende kontroll

Määruse nr 35 § 3 sätestab, et hankija peab kehtestama §-s 1 nimetatud nelja tooterühma ja teenuse, sh koopia- ja joonestuspaberi (vt § 1 lg 3 p 4), hankimisel RHAD-is käesoleva määruse lisades sätestatud keskkonnahoidlikud kriteeriumid. Hankijal on õigus lisada täiendavalt valikkriteeriumeid või kriteeriume ise sõnastada. Täpsemad nõuded koopia- ja joonestuspaberi keskkonnahoidlikele kriteeriumidele sisalduvad määruse nr 35 lisa 4, mille alusel jagunevad kriteeriumid hankija jaoks RHAD-is kasutamiseks kohustuslikeks ning soovituslikeks valikkriteeriumideks.

Määruse nr 35 lisa 4 p-des 1.1-1.3 ette nähtud kohustuslikud keskkonnahoidlikud kriteeriumid, mis tuleks näha ette pakkumuse vastavustingimusena on: (i) tootele on väljastatud Euroopa Liidu ökomärgis või muu samaväärse Euroopa standardiorganisatsiooni standardi kohane I tüübi ökomärgis, mis on otseselt seotud paberi tootmisprotsessiga (mitte tehase juhtimistavadega); (ii) tselluloosi tootmiseks ettenähtud esmane puidukiud peab pärinema seaduslikust allikast; (iii) paberi tootja peab olema rakendanud ISO 9001, ISO 14001, EMAS või mõnda muud samaväärset rahvusvaheliselt tunnustatud kvaliteedi- ja/või keskkonnajuhtimise süsteemi. Määruse nr 35 lisa 4 p 2.1 kohaselt on hankijal võimalus kasutada valikkriteeriumit: (i) kontoriseadmetes kasutatava paberi sobivuse tagamiseks tuleb hankijale kvaliteedi kontrollimise eesmärgil esitada vastava toote näidis.

Hankija ei ole kehtestanud eelnimetatud määruse nr 35 lisa 4 p-des 1.1-1.3 loetletud kohustuslikke keskkonnahoidlikke kriteeriume RHAD-is pakkumuse vastavustingimustena. Samuti ei ole hankija kehtestanud määruse nr 35 lisa 4 p-s 2.1 nimetatud valikkriteeriumit RHAD-is, sh pakkumuse vastavustingimustena ega hindamiskriteeriumina.

Hankija selgitas 25.09.2025 Rahandusministeeriumile esitatud vastuses kontrolliakti projektile järgmist: *Hankija alustas riigihanke läbiviimist 2022. aasta lõpus ning raamleping sõlmiti 2023. aasta alguses. Arvestades määruse jõustumise ja hanke korraldamise ajalist lähedust, oli tegemist võrdlemisi uue regulatsiooniga. Riigihanke alusdokumendi „Lisa 1 – Maksumusvorm“ kohaselt hõlmas riigihange järgmisi paberitooteid: kaustikud, märkmepaberid (kleepribaga), kirjaplokid, kontoriraamatud, tahvlipaberiplokid ja järjehoidjad paberist. Loetletud tooted ei kuulu keskkonnaministri määruse nr 35 § 8 lõike 2 alusel nimetatud regulatsiooni kohaldamisalasse. Raamlepingu täitmise käigus on tellitud ka teataval määral eriparameetritega paberitooteid (nt tavapärasest paksemaid või õhemaid, värvilisi või spetsiifilise struktuuri ja koostisega tooteid), mida kasutatakse erivajadusest tulenevalt. Selliste toodete osakaal on siiski marginaalne. Nimetatud tellimused on tingitud asjaolust, et Riigi Tugiteenuste Keskuse korraldatud riigihange „Koopiapaberi A3, A4 ja A5 ostmine erinevatele asutustele“ (viitenumber 276143) ei võimalda erimõõdus või spetsifikatsiooniga paberitoodete soetamist. Hankija on järginud keskkonnahoidlikke kohustuslikke nõudeid riigihangetes juhtudel, kui riigihanke objekt nende nõuete rakendamist eeldab, ning on taganud, et need nõuded kajastuvad vastavalt riigihanke alusdokumentides. Samast põhimõttest lähtutakse ka edaspidi.*

Rahandusministeerium nõustub, et hankija eespool loetletud paberist valmistoodetele määrus nr 35 ei kohaldu. Samas on hankija ise mõõnnud, et raamlepingu alusel tellitakse teataval määral ka eriparameetritega paberitooteid (sh värvilist paberit). Siinkohal lisame, et riigihanke „Koopiapaberi A3, A4 ja A5 ostmine erinevatele asutustele“ (viitenumber 276143) esemeks on valge koopiapaberi ostmine.

Rahandusministeerium jääb oma esialgsele seisukohale, et kui raamlepingu alusel ostetakse vajaduspõhiselt koopia- ja joonestuspaberi tooterühma kuuluvat paberit (kuni 170g/m²), tuleb hankijal (isegi kui nende toodete osakaal on marginaalne) riigihanke ettevalmistamisel arvestada RHS § 77 lg-s 6¹ ja määruse nr 35 nõuetega.

4. Tähelepanekud ja soovitused

Palume hankijal edaspidi pöörata suuremat tähelepanu sellele, et juhul kui riigihanke raames soovitakse tellida tooteid, millele on kehtestatud kohustuslikud keskkonnahoidlikud nõuded, oleks nende nõuetega arvestatud riigihanke alusdokumentide koostamisel. Samuti soovitame hankijal kaaluda, kas koopia- ja joonestuspaberi riigihangetes oleks võimalik rakendada ka keskkonnahoidlikku valikkriteeriumi. Keskkonnahoidlike kriteeriumide näidisklauslitega, koolitusmaterjalidega ja muu asjakohase oskusteabega tutvumiseks soovitame hankijal külastada Kliimaministeeriumi veebilehel asuvat keskkonnahoidlike riigihangete rubriiki.

5. Järeldused

- 5.1. Hankija ei ole riigihanke ettevalmistamisel ja läbiviimisel arvestanud määrusest nr 35 tulenevate kohustuslike keskkonnahoidlike kriteeriumidega. Palume hankijal edaspidi lisada koopia ja joonestuspaberi hankimisel alati RHADi ka määruse nr 35 lisa 4 p-i 1 alapunktidest 1.1. - 1.3. tulenevad nõudeid.
- 5.2. Hankepraktika hea taseme hoidmiseks ja edasiarendamiseks on hankija asutuses riigihangete korraldamisega tegelevatel isikutel kasulik perioodiliselt tutvuda nii Rahandusministeeriumi kui ka Kliimaministeeriumi veebilehel avaldatud (keskkonnahoidlike) riigihanke juhendite,

analüüsides ja vastustega korduma kippuvatele küsimustele ning osaleda riigihangete alastel koolitustel.

- 5.3. eRHR-i puudutavates küsimustes abistab hankijat Riigi Tugiteenuste Keskuse koosseisus tegutsev registri kasutajatugi (tel. 611 3693, E-R kell 9:00–12:00; 13:00–15:00; e-post register@riigihanked.riik.ee).

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Järelevalvetoiminguid teostanud ametnik:

(allkirjastatud digitaalselt)

Kertu Kuiv
jurist
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond