

SELETUSKIRI

Euroopa Komisjoni avalik konsultatsioon (küsimustik) „EL riigihanke-eeskirjad – läbivaatamine“

Ülevaade ja eesmärk

Euroopa Komisjon algatas 3. novembril 2025 avaliku konsultatsiooni, millega soovitakse koguda tagasisidet EL-i riigihanke direktiivide (direktiivid 2014/23/EL¹, 2014/24/EL² ja 2014/25/EL³) ja reeglite muudatuste mõjude kohta ning töötada välja võimalikud lahendused.

Avaliku konsultatsiooniga uuritakse erinevaid riigihanke direktiivide muudatuste lahenduste valikuid ja nende võimalikku mõju, sealjuures kogutakse andmeid konkreetsete teemade kohta nagu Euroopa eelistamine, riigihangete digitaliseerimine, keskkonnahoidlikud riigihanked, innovatsioonihanked jt.

Avaliku konsultatsiooni eesmärgiks on tagada, et kõik asjaomased sidusrühmad (sh avaliku sektori asutused, üksikisikud, ettevõtjad) saaksid esitada oma seisukohad, andmed ja kogemused seoses riigihangetega ühtsel turul. Konsultatsiooniga soovitakse anda sidusrühmadele võimalus kaasa rääkida erinevate lahenduste võimalike mõjude osas.

Riigihanke direktiivide läbivaatamine on päevakorras eelkõige valdkonna suure majandusliku mõju tõttu, kuna riigihanked moodustavad umbes 15% EL-i sisekoguproduktist ehk 2,6 triljonit eurot aastas, pakkudes seeläbi tohutut potentsiaali strateegiliste investeeringute suunamiseks. Vajadus direktiivide muutmise järele tuleneb asjaolust, et 2014. aasta direktiivide eesmärgid on saavutatud vaid osaliselt: õigusraamistik on muutunud keerukamaks, menetlused on pikad ja vähepaindlikud ning soovitud õigusselgust ei ole saavutatud. Lisaks on pärsitud endiselt ettevõtjate piiriülene osalemine riigihangetes.

Kehtivad reeglid ei toeta piisavalt ka EL-i laiemaid strateegilisi eesmärke, nagu innovatsioon ning rohe- ja sotsiaalpoliitika, vaja on tugevdada EL konkurentsivõimet, vastupanuvõimet ja majandusjulgeolekut, vähendades ühtlasi sõltuvust kolmandatest riikidest. Samuti on vajalik vähendada nii hankijate kui ka ettevõtjate halduskoormust ja suurendada süsteemi üldist tõhusust.

Tulenevalt ülaltoodust on avaliku konsultatsiooni keskmes kolm peamist sammast:

1. Avaliku sektori investeeringute tõhustamine läbi menetluste lihtsustamise ja digitaalse platvormi loomise;
2. Majandusjulgeoleku tugevdamine, mis hõlmab kriteeriumi *Made in Europe* kasutuselevõttu strateegilistes sektorites;
3. Reeglite vastavusse viimine keskkonnahoidlikkuse, sotsiaalse vastutuse ja innovatsiooni edendamise eesmärkidega.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta. ELT L 94, 28.3.2014, pp. 1-64.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. ELT L 94, 28.3.2014, pp. 65-242.

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankesid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ. ELT L 94.28.3.2014, pp. 243-374.

Direktiivi eelnõu valminime on kavandatud 2026. aasta teise kvartalis. Avalikust konsultatsioonist on oodatud osa võtma valitsusasutused, hankijad, tööstussektor (sh väikse ja keskmise suurusega ettevõtted ning idufirmad), sotsiaalpartnerid, vabaühendused ning akadeemilised ringkonnad.

Koostajad

Seletuskirja koostasid Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna riigihangete valdkonna juht Estella Põllu (estella.pollu@fin.ee), riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna nõunikud Anna Poots (anna.poots@fin.ee) ja Madina Talu (madina.talu@fin.ee). Valdkonna eest vastutab Rahandusministeeriumi halduspoliitika asekancler Kaur Kajak.

Avalikule konsultatsioonile vastamise üldpõhimõtted

Avaliku konsultatsiooni küsimustele vastamisel on lähtutud:

1. *Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteedid 2025-2027 (heaks kiidetud 19.06.2025 Vabariigi Valitsuse istungil)*

„142. Riigihangete reegleid tuleb muuta selliselt, et hangete korraldamisel saaks põhjendatud juhul piirata pakkujate ja pakutavate toodete ja teenuste ringi tulenevalt julgeolekuriskidest või Euroopa strateegilise autonoomia kaalutlustest.“

2. *Eesti seisukohad Euroopa Liidu pikaajalise eelarve aastateks 2028-2034 kohta (heaks kiidetud 04.12 2025 Vabariigi Valitsuse istungil)*

„3.1 Eesti toetab Euroopa Liidu avatud strateegilist autonoomiat, mis aitab kaasa meie konkurentsivõime kasvule. Eesti leiab, et Euroopa Liidu ettevõtete eelistamine taotlusvoorudes peab olema hästi põhjendatud, vältima ühtse turu toimimise moonutusi ning olema suunatud julgeolekuriskide ja/või strateegiliste sõltuvuste vähendamisele.“

3. *Eesti seisukohad Euroopa innovatsioonimääruse avaliku konsultatsiooni kohta (heaks kiidetud 18.09 2025 Vabariigi Valitsuse istungil)*

„1.7 Toetame Euroopa innovatsioonimäärusega innovaatiliste riigihangete laialdasema kasutamise võimaldamist, suunates nii ostujõudu riigihangete kaudu innovatsiooni toetamise ja pakkudes innovaatilistele ettevõtetele võimalust oma tooteid ja teenuseid arendada ning saada referentskliente. Seejuures on oluline, et Euroopa Liidu õigusraamistik soodustaks ja proaktiivselt suunaks innovatsiooni hankima.“

4. *Eesti seisukohad Euroopa Liidu ringmajanduse õigusakti avaliku konsultatsiooni kohta (heaks kiidetud 23.10 2025 Vabariigi Valitsuse istungil)*

„1.9 Eesti toetab põhimõtet, et keskkonnahoidlikke riigihankeid tuleb suunata eelkõige märkimisväärse turumahuga valdkondadesse, kus on suur keskkonnamõju kogu olelusringi vältel. Riigihangetes tuleb eelistada lahendusi, millel on pikk kasutusiga ning mis on parandatavad, ringseid materjale kasutavad ning väiksema keskkonnajalajäljega. Prioriteetsed valdkonnad tuleks ajakohastada vastavalt turu ja tehnoloogia arengule. Lähtudes hanke

esemest ja eesmärgist, peab hankijal säilima õigus määrata, millisel viisil keskkonnahoidlike riigihangete kriteeriume rakendatakse.“

5. Eesti seisukohad esmatähtsate ravimite kättesaadavust ja tarnekindlust käsitleva määruse eelnõu kohta (heaks kiidetud 22.05 2025 Vabariigi Valitsuse istungil)

„1.3 Eesti toetab ravimite tarnekindluse suurendamiseks täiendavate hanketingimuste seadmist, kuid soovime, et riigihangete läbiviimisel säiliks liikmesriigi õigus hankes kasutada vaid hinnakriteeriumit, kui see on oluline hangetes konkurentsi säilitamiseks ja eelarve jätkusuutlikkuse tagamiseks. Õigusselguse huvides tuleb määruses täpsustada, et riigihangete jaoks kavandatud eriregulatsioonid on erand riigihankedirektiivide suhtes, ning ühtlustada tuleb riigihangetega seotud mõistete kasutamine.“

6. Eesti seisukohad Euroopa kaitsetööstuse tugevdamise rahastamisvahendi SAFE kohta (heaks kiidetud 17.04 2025 Vabariigi Valitsuse istungil)

„6. Eesti peab piiravaks nõuet, et kolmandate riikidega hankekoostöö eelduseks on Euroopa liidu ja vastava riigi vahel sõlmitud julgeoleku- ja kaitsekoostöö kokkulepe. Eestile on oluline, et määrusega loodavad koostöö tingimused looksid võimaluse koostööks samameelsete NATO liitlastega, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigid, ning võimaldaksid nendega ühishangete läbiviimist.“

„7. Eesti eelistab, et määruses oleks paindlikkus soetada kaitseotstarbelisi tooteid ja teenuseid ka Euroopa Liidu ja/või majanduspiirkonna välistest samameelsetest riikidest. See on vajalik, et tagada ajakriitilistes olukordades toodete ja varustuse õigeaegne kättesaadavus juhtudel, kui Euroopa turg ei suuda neid vajadusi piisavalt kiiresti täita.“

Lisaks on seisukohtade kujundamisel võetud arvesse 17.06.2025 Euroopa Komisjoni volinikule Stéphane Séjourné saadetud pöördumine „Revision of Public Procurement rules“ ja ministriumitele ja turuosalistele 05.11.2025 saadetud arvamuse andmise kirjale laekunud vastused.

Riigihangete direktiivide ülevaatamisel lähtutakse läbivalt ülaltoodud seisukohtadest. Laekunud vastustes väljendatud seisukohad rõhutavad toodete ja teenuste julgeolekuriskide ja Euroopa strateegilise autonoomia tähtsust.

Taust

Euroopa Liidu riigihangete raamistik, mis koosneb direktiividest 2014/23/EL, 2014/24/EL ja 2014/25/EL, reformiti eesmärgiga luua ettevõtjatele aus, läbipaistev ja konkurentsivõimeline ühtne turg ning parandada avaliku sektori kulutuste tõhusust.

2014. aasta direktiivid on küll suurendanud läbipaistvust ja digitaalsete tööriistade kasutamist, kuid strateegiliste hangete (eriti innovatsiooni ja sotsiaalsete kriteeriumide) kasutuselevõtt liikmesriikides on olnud ebaühtlane ning konkrentsiolukord (sh pakujate arv menetluse kohta) ei ole paranenud oodatud mahuks.

Seetõttu näeb Euroopa Komisjon ette riigihanke direktiivide lihtsustamise.

Eesti seisukohad ja nende põhjendused

- 1. Eesti peab riigihangete direktiivide (direktiivid 2014/23/EL, 2014/24/EL ja 2014/25/EL) uuendamisel oluliseks reeglite paindlikkuse suurendamist, regulatsiooni detailsuse ning töö- ja halduskoormuse vähendamist. Eesti ei toeta direktiivide asendamist määrusega. Eesti eelistab direktiivide konsolideerimist üheks direktiiviks eesmärgiga olemasolev reeglistik lihtsustada.**

Kehtivad riigihangete direktiivid on loonud toimiva raamistiku, kuid praktika näitab, et riigihangete reeglid on muutunud ajas liiga detailseks ja paindumatuks, mis on kasvatanud nii hankijate kui ka pakkujate töö- ja halduskoormust. Vaatamata riigihangete digitaliseerimisele ei ole koormus vähenenud soovitud määral. Euroopa Komisjoni andmetel⁴ on üle rahvusvahelise piirmäära riigihangete korraldamise kuluks hinnatud 43 200 eurot (2019-2024), mis on suurem võrreldes 2008-2010 perioodiga (34 600 eurot). Kuigi võrdluses hankelepingu maksumusega, protsentuaalselt kulud vähenesid 0,9%, on see võrdlemisi marginaalne muutus arvestades 2014. aasta direktiivide eesmärkidega.

Eesti ei toeta direktiivide asendamist määrustega ega täiesti uue regulatsiooni loomist, vaid olemasoleva süsteemi sihipärast lihtsustamist. Lihtsustamise ja paindlikkuse suurendamiseks peame vajalikuks direktiivide konsolideerimist ja ühtlustamist. Hetkel kehtib kolm eraldiseisvat direktiivi, mis tekitab killustatud ja dubleeriva õiguskeskkonna. Vajalik on direktiivid konsolideerida üheks direktiiviks, et vähendada regulatsiooni mahtu, ühtlustada reegleid, sh mõisteid ja suurendada õiguskindlust.

Eesmärk peab olema süsteem, kus hankijad jõuavad lepinguteni lihtsamini ja kiiremini, säästes seeläbi maksumaksja raha ning tagades parema ligipääsu turule, eriti väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele (VKE).

- 2. Eesti toetab riigihangete direktiivide sihipärast läbivaatamist eesmärgiga suurendada hankijate kaalutusõigust menetluste läbiviimisel ja lepingute täitmisel, tagades seejuures läbipaistvuse ja pakkujate võrdse kohtlemise. Peame otstarbekaks võimaldada laialdasemalt pakumuste läbivaatamisel pöördmenetluse kasutamist, läbirääkimiste pidamist ning paindlikkust raamlepingute, hankelepingute muutmise ja dünaamiliste hankesüsteemide rakendamisel. Samuti on oluline leevendada hankijate vahelise koostöö reegleid. Peame vajalikuks selgemaid juhiseid ka intellektuaalomandi õiguse reguleerimise kohta.**

Menetlusreeglite paindlikkuse suurendamisel ja töökoormuse vähendamisel peame oluliseks nn pöördmenetluse muutmist standardseks lahenduseks või vaikimisi valikuks. Riigihangete direktiivides on sätestatud klassikaline menetlus, mis hõlmab järjestikuste etappidena pakkuja kõrvaldamist ja kvalifitseerimist ning seejärel alles pakumuse hindamist Praegune kohustus kontrollida kõikide pakkujate kõrvaldamist ja kvalifitseerimist on ebaefektiivne ja ajakulukas, mistõttu tuleks võimaldada esmalt hinnata pakumusi ja seejärel kontrollida vaid eduka pakkuja kvalifikatsiooni, kõrvaldamise aluste puudumist ja pakumuse kõikidele nõuetele vastamist (ehk pöördmenetlus). Pöördmenetluse eesmärk on riigihanke menetluse kiirendamine ning saavutatakse üksnes eduka pakumuse pakkuja põhjaliku kontrollimise

⁴ Commission Staff Working Document. Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities. SWD(2025) 333 final. Lk 50

kaudu. Riigihangete seaduse muutmise eelnõuga on kavas Eestis see menetluslik võtte kasutusele võtta juba praegu.

Lisaks peab läbirääkimiste pidamine olema lubatud laialdasemalt, sealhulgas avatud ja piiratud hankemenetlustes, et tagada parim hinna ja kvaliteedi suhe, poolte ühised huvid ning vältida olukordi, kus formaalsete vigade tõttu tuleb pakkumus tagasi lükata. See võimaldaks hankijatel ja pakkujatel täpsustada pakkumuse sisu ja tingimusi operatiivselt, eriti olukordades, kus tehnilised kirjeldused vajavad täpsustamist või turuolukord on muutlik. Oluline on seejuures tagada läbipaistvus ja võrdne kohtlemine. Praegu on läbirääkimised lubatud vaid spetsiifiliste menetlusliikide puhul (nt konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus), mis on oma olemuselt aeganõudvad ja mitme-etapilised.

Riigihanke vahendite ajakohastamisel tuleb üle vaadata dünaamiline hankesüsteem ja raamlepingud. Dünaamiline hankesüsteem on elektrooniline paindlik süsteem, mis võimaldab hankijal saada eriti suures valikus pakkumusi. See on pelgalt riigihanke vahend, mitte omaette menetlusliik. Dünaamilise hankesüsteemi erisused on see, et süsteemiga liituda võivate taotlejate hulka ei saa piirata ja pakkumuste esitamise tähtaeg on lühem kui piiratud hankemenetluses (30 päeva asemel 10 päeva). Sisuliselt on tegemist nõ hankija enda veebipoega.⁵ Direktiivi ülevaatamisel tuleks dünaamilise hankesüsteemi sätted muuta selgemaks. Dünaamilist hankesüsteemi võiks saada kasutada laiemalt, mitte üksnes valmistoodangu ostmiseks. Direktiivi põhjenduspunktidest tuleneb, et dünaamiline hankesüsteem on kasutatav üksnes n-ö riulitoodete soetamiseks, samas direktiivi artiklist sellist piirangut ei tulene. Praegune dünaamilise hankesüsteemi 10-päevane pakkumuste esitamise miinimumtähtaeg on väiksemamahuliste hangete puhul ebamõistlikult pikk ja pärsib süsteemi kasutamist. Toetame miinimumtähtaegade lühendamist või võimalust anda hankijale õigus määrata mõistlik tähtaeg ise.

Samuti peaks raamlepingute puhul olema lubatud esimese hanklepingu sõlmimine samaaegselt raamlepinguga ilma täiendava minikonkursita, kui võitja on juba selge. Lisaks vajab kaasajastamist elektroonilise kataloogi regulatsiooni mitme pakkujaga raamlepingutes. Kohustus teavitada pakkujaid iga kord enne elektroonilisest kataloogist teabe kogumist on ebamõistlik kui elektrooniline kataloog toimib dünaamilise veebipoena (ostukorvi süsteem). Kesksete hangete puhul, kus on sadu hankijaid, muudab teavitamiskohustus mitme pakkujaga raamlepingute kasutamise võimatuks ja sunnib piirama konkurentsi (eelistama ühte pakkuja). Lahenduseks saab kaotada etteteatamise kohustuse või asendada see nõudega hoida kataloog pidevalt ajakohasena.

Lepingute muutmise osas on vaja suuremat paindlikkust, et arvestada muutuvate majanduslike olukordadega (nt inflatsioon, tooraine nappus) ja tehnoloogilise arenguga. Praegused piirangud on liiga ranged – hankijad lõpetavad ennetähtaegselt lepinguid ja korraldavad uusi riigihankesid, mis on ebamõistlik ressursikulu.

Samuti tuleb loobuda jäigast lähenemisest riigihanke eeldatava maksumuse määramisel olukordades, kus hanklepingu täitmine toimub geograafiliselt ja jurisdiktsiooniliselt eraldatud turgudel (nt välisesindused kolmandates riikides). Nõue summeerida samaliigilised ostud sõltumata riigipiiridest sunnib hankijaid välja kuulutama rahvusvahelisi hankeid olukorras, kus

⁵ Dünaamilise hankesüsteemi kohta, vt lisaks riigihangete seaduse (RHS) § 32 ja seletuskiri riigihangete seaduse eelnõu (450 SE) juurde, lk 8 ja 52.

puudub ühtne turg ja reaalne pakkujaskond. Selline kohustus on formaalne, ei täida konkurentsi edendamise eesmärki ning suurendab põhjendamatult halduskoormust.

Hankijate vaheline koostöö on tegevus, kus avaliku sektori hankijad osutavad oma ülesandeks olevaid avalikke teenuseid ühiste eesmärkide täitmiseks. Hankijate vahelise koostöö konstruktsioon pärineb Euroopa Kohtu praktikast, kes otsustas, et teatavad hankelepingu tunnustele vastavad lepingud peaksid jääma riigihankedirektiivide kohaldamisalast väljapoole.⁶ Ehk teisisõnu, kui on täidetud erandi rakendamise tingimused, ei pea hankija korraldama riigihanget, isegi kui sõlmitav leping vastab hankelepingu tunnustele.⁷ Paraku on hankijatelt nõutav ühine eesmärk Euroopa kohtupraktikas sisustatud väga kitsalt ning seetõttu valitseb õiguskindlus hankijate vahelise koostöö lubatavuse suhtes. Näiteks, ühise eesmärgi kriteerium ei ole täidetud olukorras, kus üks hankija on pelgalt teenuse tellija ja teine teenuse osutaja tasu eest. Hankijate vaheline koostöö eeldab koostöösse reaalselt ühist panustamist. Reeglites tuleks hankijate ühiste eesmärkide nõue ümber sõnastada või kaotada. Seetõttu on takistatud riigi ja kohalike omavalitsustel mõistlik koostöö. Direktiivi tuleks muuta nii, et hankijad saaksid paindlikumalt üksteisele teenuseid pakkuda ja ühiselt tegutseda, ilma et takistuseks saaks liigselt detailsed nõuded.

Euroopa Komisjoni uuringu kohaselt on keskmine pakkumuste arv hankemenetluses langenud (EL-i üleselt aastatel 2006-2010 5,4 pakkumust; 2017-2014 3,4 pakkumust)⁸. See viitab, et keerulised ja aeganõudvad menetlused peletavad pakkujaid, eriti VKE-sid. Lihtsamad reeglid aitaksid konkurentsi elavdada.

Intellektuaalomandi küsimuste selgem reguleerimine (nt sätestades võimalikud intellektuaalomandi stsenaariumid) annaks pakkujatele kindlustunde oma toodet või teenust edasi arendada ja võimalusel välisurgudele laiendada.

Kehtivad direktiivid keskenduvad pigem menetlusele (nt vorminõuded, tähtajad jne), mitte riigihanke sisulisele tulemusele (parima hinna ja kvaliteedi suhe). Eesti ettepanekud suunavad tähelepanu tagasi tulemuslikkusele ja maksumaksja raha säästlikule kasutamisele.

3. Eesti toetab regulatsiooni täpsustamist viisil, mis arvestab paremini infokommunikatsiooni tehnoloogia ja innovatsioonihangete eripäradega ning jätab endiselt alla rahvusvahelise piirmäära riigihangete korraldamise reeglid liikmesriikide pädevusse, tagades seeläbi menetluste efektiivsuse.

Kehtiv riigihangete direktiiv ei arvesta piisavalt tänapäevaste infokommunikatsiooni tehnoloogiate (IKT) lahenduste, muutunud julgeolekuolukorra ja innovatsiooni vajadusega. Eesti leiab, et direktiive tuleb täpsustada ja ajakohastada, et vähendada õiguslikku ebakindlust ja hankijate töökoormust ning tagada riigi strateegiliste huvide kaitse.

IKT-litsentside hankimine erineb olemuslikult tavapäraste asjade ostmisest. Tegemist on immateriaalse kasutusõiguse omandamisega, mille tingimused (nt EULA) määrab õiguste omanik ja need ei ole reeglina läbiräägitavad, eriti väikeriikide hankijatele. Kehtiva regulatsiooni tõlgendamine, mis käsitleb neid tingimusi kui „tingimuslikke pakkumusi“, sunnib hankijaid kasutama aeganõudvaid mitme-etapilisi menetlusi olukorras, kus sisuline läbirääkimisruum puudub. See tekitab tarbetut töö- ja halduskoormust ning viivitusi kriitiliste

⁶ Hankijatevahelise koostöö kohta, vt lisaks seletuskiri riigihangete seaduse eelnõu (450 SE) juurde, lk 34.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid. Lk 24-25.

teenuste pakkumisel. Eesti teeb ettepanku võimaldada õiguste või litsentside hankimist lihtsustatud korras. Samuti tuleb kaotada nõue lisada tehnilisse kirjeldusse märke „või samaväärne“ olukordades, kus hangitakse spetsiifilist tarkvaralitsentsi, millele tehnilistel põhjustel alternatiivi ei eksisteeri.

Innovaatiliste lahenduste hankimine, eriti iduettevõtetelt, on kehtivate menetlusreeglite (nt innovatsioonipartnerlus) keerukuse tõttu raskendatud. Eesti toetab menetlusreeglite ülevaatamist nii, et need võimaldaks hankida innovaatalisi lahendusi paindlikumalt ja väiksema bürokraatiaga.

Eesti rõhutab, et alla rahvusvahelise piirmäära⁹ jäävate riigihangete reguleerimine peab jääma liikmesriikide pädevusse. Piiriülene huvi nende riigihangete vastu on marginaalne ning EL tasandi lisaregulatsioon tekitaks vaid tarbetut töö- ja halduskoormust, arvestamata kohalikke eripärasid ja turuolukorda.

4. Eesti toetab eristust, kus riigihanke menetlusreeglid („kuidas osta“) on koondatud riigihangete direktiivi, vältimaks vastuolulisi erinõudeid ja õiguslikku ebakindlust. Sektoraalsetes õigusaktides peaksid sisalduma vaid valdkondlikud eesmärgid („mida osta“) ning tuleb tagada, et sektoralsed õigusaktid oleks kooskõlas riigihangete põhimõtetega ja ei loodaks paralleelseid menetlusreegleid.

Riigihangete õigusmaastik on muutunud ülemäära keeruliseks ja killustatuks seoses nn sektoraalsete õigusaktide¹⁰ (nt nullnetotööstuse määrus¹¹, patareide määrus¹², välissubsidiidumite määrus¹³, raadamise määrus¹⁴ jne) lisandumisega, mis kehtestavad spetsiifilisi hankenõudeid. See tekitab olukorra, kus hankijatel on keeruline orienteeruda kohustuslikes nõuetes ning tekivad vastuolud riigihangete direktiivide üldpõhimõtetega. 2025. aasta novembriks oli vastu võetud 33 valdkondlikku määrust, 22 valdkondlikku direktiivi ja 3

⁹ Alates 1. jaanuar 2026 on rahvusvahelised piirmäärad järgnevad:

1. Klassikaline sektor
 - Asjad ja teenused ning ideekonkurssid: riik või riigiasutus – 140 000 eurot; teised – 216 000 eurot;
 - Ehitustööd ning teenuste, sotsiaalteenuste, eriteenuste ja ehitustööde kontsessioon – 5 404 000 eurot
 - Sotsiaal- ja eriteenused – 750 000 eurot.
2. Võrgustiku sektor
 - Asjad ja teenused ning ideekonkurssid – 432 000 eurot;
 - Ehitustööd ning teenuste, sotsiaalteenuste, eriteenuste ja ehitustööde kontsessioon – 5 404 000 eurot
 - Sotsiaal- ja eriteenused – 1 000 000 eurot.
3. Kaitse- ja julgeoleku sektor
 - Asjad ja teenused kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ning lihtsustatud korras tellitavad teenused kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas – 432 000 eurot;
 - Ehitustööd kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas 5 404 000 eurot.

¹⁰ Valdkonnaspetsiifilised nõuded riigihangetest tulenevad nn sektoräalfailidest ehk valdkondlikest õigusaktidest, mis sisaldavad riigihangete alaseid sätteid.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1735, 13. juuni 2024, millega kehtestatakse meetmete raamistik Euroopa nullnetotehnoloogia toodete tootmise ökosüsteemi tugevdamiseks ja muudetakse määrust (EL) 2018/1724. ELT L 2024/1735, 28.6.2024.

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/1542, 12. juuli 2023, mis käsitleb patareisid ja akusid ning patareid- ja akujäätmeid, millega muudetakse direktiivi 2008/98/EÜ ja määrust (EL) 2019/1020 ning tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2006/66/EÜ. ELT L 191, 28.7.2023, pp. 1-117.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/2560, 14. detsember 2022, mis käsitleb siseturgu moonutavaid välisriigi subsidiume. ELT L 330, 23.12.2022, lk 1-45.

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2023/1115, 31. mai 2023, milles käsitletakse teatavate raadamise ja metsade degradeerumisega seotud saaduste ja toodete liidu turul kättesaadavaks tegemist ja liidust eksportimist ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 995/2010.

rakendusakti, mis sisaldavad riigihankealaseid sätteid. Lisaks on hetkel menetluses 14 ja kavandatakse 8 valdkondlikku akti.

Eesti leiab, et tuleb selgelt eristada menetlusreegleid („kuidas osta“) ja valdkondlikke eesmärke („mida osta“). Kõik menetlust, alusdokumente, pakujate kvalifitseerimist ja kõrvaldamist puudutavad sätted peavad sisalduma ühtses riigihangete üldraamistikus (direktiivis). Sektoraalsetesse õigusaktidesse peaksid jääma vaid spetsiifilised tehnilised kriteeriumid ja/või sihttasemed, ilma et need looksid paralleelseid menetlusreegleid või uusi kõrvaldamise aluseid, mis ei ole kooskõlas riigihangete direktiiviga.

Praegune praktika, kus iga uus algatus sisaldab uusi mõisteid ja reegleid, tekitab õiguslikku ebakindlust. Näiteks selliste mõistete nagu „innovatsioon“ või „elutsükkel“ sisustamisel esinevad lahknevused riigihangete regulatsioonide üleselt.¹⁵ Samuti on probleemiks uute kõrvaldamise aluste (nt raadamise määrus) lisamine sektoraalfailidesse viisil, mis ei arvesta direktiivi artiklis 57 sätestatud põhimõtteid, nagu heastamine („self-cleaning“) ja sellega seotud menetlustähtjad.

Reeglite paljusus ja kohatine vastuolulisus vähendab Euroopa ettevõtjate konkurentsivõimet globaalsel turul (võrreldes USA ja Hiinaga) ning teeb riigihangetes osalemise ettevõtjatele, eriti VKE-dele, ebamõistlikult keeruliseks.¹⁶

Eesti eelistab kehtivate sektoraalsete aktide ülevaatamist riigihangete põhimõtetega kooskõla osas. Kehtivad sektoraalsed aktid tuleb ühtlustada riigihangete menetlusreeglitega

Eesti toetab mallipõhist lähenemist uute sektoraalfailide väljatöötamisel. See tähendab standardiseeritud sätete kasutamist, mis tagavad, et uued nõuded on kooskõlas riigihangete direktiivide mõistete ja põhimõtetega. Samuti peame vajalikuks direktiivi artikli 18 lõike 2 (keskkonna-, sotsiaal- ja tööõiguse valdkonnas kohaldatavad kohustused) sisu ja rakendamise täpsustamist, et see toimiks tõhusa üldregulatsioonina, vähendades vajadust detailsete erireeglite järele igas uues õigusaktis.

- 5. Eesti eelistab olemasolevate riiklike riigihangete elektrooniliste platvormide ja nende omavahelise koostalitlusvõime edasiarendamist. Direktiive tuleb muuta selliselt, et need võimaldaksid liikmesriikidel luua reaalne elektrooniline andmevahetusvõimekus kõrvaldamise aluste ja kvalifitseerimise tingimuste piiriüleseks kontrollimiseks. Toetame riigihanke täielikku digitaliseerimist, andmete taaskasutuse („once-only“) põhimõtte rakendamist ja selle abil menetluste kiirendamist.**

Eesti peab riigihangete digitaliseerimist menetluste tõhustamise ja töökoormuse vähendamise võtmeteguriks, kuid leiab, et see peab toimuma viisil, mis austab liikmesriikide olemasolevaid investeeringuid ja süsteeme.

Eestis on kasutusel kõrgel tasemel ja hästi toimiv riiklik riigihangete register, mis katab kogu riigihanke elutsükli. Kohustusliku EL-ülese „single-entry-point“ süsteemi loomine dubleeriks

¹⁵ Nt nullnetotööstuse määrus vs direktiiv 2014/24/EL.

¹⁶ Euroopa Komisjoni algatatud menetlused välissubsiidiumite määruse ja rahvusvaheliste hangete instrumendi raames (nt Hiina meditsiiniseadmed, Bulgaaria raudteeveerem) näitavad, et EL turg vajab kaitset ja selgust, kuid need meetmed peavad olema sujuvalt integreeritud hankemenetlusse, et mitte tekitada hankijatele ülejõukäivat töökoormust.

olemasolevaid lahendusi ja oleks ebaefektiivne ressursside kasutus. Suhtume ettevaatlikult üleeuroopalise tsentraalse süsteemi loomise ideesse, kuna liikmesriikide digivõimekuse tasemed on erinevad ja selline lahendus võib Eesti jaoks tähendada tehnoloogilist tagasiminekut. Selle asemel tuleks keskenduda riiklike süsteemide koostalitlusvõime arendamisele, et tagada sujuv EL-ülene andmevahetus. Toetame EL-ülese digitaalse turu loomist mitme ühilduva platvormi mudelina, mis ei asendaks riiklike süsteeme, või kesket portaali, kui see toetuks riikide olemasolevatele süsteemidele ja ei suurendaks halduskoormust.

Hetkel on suurimaks takistuseks piiriüleste riigihangete puhul ettevõtjate andmete automaatse kontrolli puudumine. Erinevad riigid väljastavad tõendeid (maksuandmed, karistusregister jne) eri vormidel ja sageli ka paberikandjal, mis muudab menetluse aeglaseks ja bürokraatlikuks. Süsteem tugineb suures osas „tõendi“ või „dokumendi“ põhimõttel, mitte tõendavate andmete põhimõttel. E-Certise andmebaas¹⁷ on pigem informatiivne ega toeta reaalselt andmevahetust.

Eesti teeb ettepaneku muuta direktiivi 2014/24/EL artikleid 60 (tõendusmaterjal) ja 61 (elektrooniline tõendite andmebaas (e-Certis)) selliselt, et Euroopa Komisjon looks tehnilise võimekuse elektrooniliseks andmevahetuseks liikmesriikide vahel. Eesmärk on, et hankijad saaksid kontrollida teise EL liikmesriigi pakkuja andmeid (kvalifikatsioon, kõrvaldamise alused) automaatselt, ilma et pakkuja peaks korduvalt tõendeid taotlema ja esitama. See rakendaks reaalselt „once-only“ põhimõtet ka piiriüleselt. Heaks eeskujuks on Eesti ja Soome vaheline X-tee põhine andmevahetus.

Standardvormide (eVormid) ja direktiivide vahel esineb ebakõlasid (nt raamlepingu maksumuse märkimine), mis tekitab õiguslikku ebakindlust. Samuti on standardvormide tehniline teostus kohati liiga keerukas. Eesti toetab standardvormide ja andmeväljade ühtlustamist direktiividega, et tagada andmete kvaliteet ja võrreldavus, kuid see ei tohi kaasa tuua ülemäära töökoormust.

Direktiivid peaksid olema tehnoloogia-neutraalsed ja võimaldama uute lahenduste (nt tehisintellekti) kasutuselevõttu. Samuti vajavad ajakohastamist CPV koodid. Toetame andmete defineerimist strateegilise ressursina ja nende turvalist haldamist EL-is.

6. Eesti toetab põhjendatud juhtudel kolmandatest riikidest pärit pakkujate kõrvaldamise võimaldamist julgeoleku tagamiseks. Direktiivi 2014/24/EL tuleb lisada direktiivist 2009/81/EÜ sätestatud analoogne alus, mis võimaldaks välistada julgeolekuohtu kujutavad ettevõtjad (sealhulgas EL-is asutatud, kuid kolmandate riikide kontrolli all olevad isikud) ning täpsustada ebausaldusväärsete pakkujate reegleid, et tagada meetme tegelik tõhusus ja õigusselgus.

Muutunud geopoliitiline olukord ja tehnoloogiline sõltuvus on hägustanud piirid igapäevase riigihanke ja julgeoleku aspektiga riigihanke vahel. Kriitiline taristu, andmeside ja elutähtsad teenused sõltuvad ühe enam nn tsiviilhangetest, kus praegune õigusraamistik ei paku piisavaid hoobasid julgeolekuriskide maandamiseks riikide puhul, kes ei jaga Euroopa Liidu väärtusruumi ega julgeolekuhuve. Riskid ei piirdu vaid traditsioonilise kaitsevaldkonnaga, vaid hõlmavad laiapindselt kriitilist taristut, näiteks merendussektorit või ühisveevärki (nt kaugloetavad veearvestid, mille sidekonverterid võivad olla küberrünnakutele haavatavad).

¹⁷ [eCertis](#) on Euroopa Komisjoni poolt loodud infosüsteem, mis aitab kindlaks teha, milliseid tõendeid nõutakse ja väljastatakse riigihankemenetlustes üle kogu Euroopa Liidu.

Euroopa Komisjoni algatatud menetlused välissubsiidiumite ja rahvusvahelise hangete instrumendi määruse alusel (nt Hiina meditsiiniseadmed ja Bulgaaria rongihange) näitavad, et kolmandate riikide ebaausad kaubandustavad ja julgeolekuriskid eksisteerivad. Turg ei reguleeri end ise, vaid vajab selgemaid sekkumismehhanisme. Laiemalt ei tohiks EL vahenditega panustada ülemääraselt kaubandusdefitsiidi süvendamisse ega selliste sõltuvuste tekkimisse, mida on võimalik kasutada majandusliku või poliitilise surveutamise vahendina.

Kehtiv direktiiv 2014/24/EL võimaldab piirata kolmandate riikide (nt Venemaa, Valgevene, Hiina) ettevõtete ligipääsu, kuid regulatsioon on ei toeta hankijaid olukorras, kus pakkuja on juriidiliselt asutatud Euroopa Liidus, kuid tema tegelikud kasusaajad, tarneahel või tehnoloogia pärinevad ebasõbralikest kolmandatest riikidest. Hankijatel puudub alus selliste pakkujate kõrvaldamiseks, kuna julgeolekurisk ei ole määratletud eraldiseisvaks kõrvaldamise aluseks. See sunnib hankijaid otsima keerulisi juriidilisi konstruktsioone või isegi tunnistama riigihankeid kehtetuks. Euroopa Komisjoni uuringu kohaselt on otsesed lepingud kolmandate riikide pakkujatega harvad, kuid nn kaudne piiriülene riigihange, kus hankelepingus osaleb välisomanduses (ka EL liikmesriigi ettevõtja) olev kohalik tütarettevõtte, märkimisväärne – hinnanguliselt 20% hangetest.¹⁸ Lisaks lisanduvad ka need riigihanked, mille puhul on pakkuja välise isiku mõju all olev kohalik tütarettevõtte. Kuna välise mõju all olemist on keeruline hinnata, siis on see osakaal täpselt teadmata.

Eesti teeb ettepaneku lisada riigihangete direktiivi 2014/24/EL analoogne kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivi 2009/81/EÜ artikkel 39 lõike 2 punktis e sätestatud vabatahtlik kõrvaldamise alus. Artikkel 39 lõige 2 punkt e võimaldab pakkuja kõrvaldada, kui ta ei ole teadaolevalt piisavalt usaldusväärne, et välistada ohte riigi julgeolekule või avalikule korrale, sealhulgas riiklikele andmekogudele. See on proportsionaalne ja vajalik meede, et kaitsta elutähtsaid või avalikke teenuseid ja taristut. Selline muudatus annaks hankijatele selge võimaluse julgeoleku- või avaliku huvi kaalutlustega arvestamiseks ilma konkurentsi põhjendamatult kahjustamata.

Kõrvaldamise aluse lisamisest üksi ei piisa, vaja on ka selgust selle rakendamisel. Mõisted nagu „oht riigi julgeolekule“ ja „piisavalt usaldusväärne“ vajavad sisustamist, et vältida omavoli ja tagada hankijatele kindlustunne. Eesti näeb, et siin on roll pädevatel julgeolekualast teavet omavatest asutustel, kelle hinnangule saaks hankija tugineda, sarnaselt Lätis toimivale praktikale. See vabastaks hankija kohustusest teha ise keerulist julgeolekualast taustakontrolli, milleks tal puuduvad andmed ja võimekus.

Lisaks ettevõtja taustale on vaja kontrollida ka toodete ja teenuste päritolu või tarneahelaid. Üks põhjustest, miks see on vajalik, on see, et riigiasutused ei saa tagada avalike teenuste küberturvalisust, andmete kaitset ja toimepidevust, kui neil puudub õiguslik alus välistada riigihangetest komponente või tarkvara, mis on toodetud riikides, kus on ettevõtjatel kohustus teha koostööd oma riigi luure- ja julgeolekuasutustega, sh kohustus jagada teenuse osutamisel saadud teavet. Eesti toetab võrgustikusektori direktiivi 2014/25/EL artikli 85 eeskujul võimalust lükata tagada pakkumused, kus kolmandatest riikidest pärit lõpptoodete ja/või oluliste komponentide osakaal ületab teatud protsendimäära, eriti strateegilistes sektorites. See on otsene meede EL-i, ning seeläbi ka Eesti, strateegilise autonoomia ja tarnekindluse tagamiseks.

¹⁸ Commission Staff Working Document. Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities. SWD(2025) 333 final. Lk 30.

- 7. Eesti toetab Euroopa Majanduspiirkonna ja usaldusväärsete partnerite päritolu toodete ja teenuste eelistamise võimaldamist sektorites, kus esineb reaalne julgeolekurisk või vajadus vähendada kriitilisi sõltuvusi, pidades seda oluliseks strateegilise autonoomia ja julgeoleku tagamiseks. Selliste kriteeriumide kasutamine ei tohi luua juurde olulist halduskoormust ja peab olema hankijatele vabatahtlik ning põhinema selgetel sisulistel päritolureeglitel, säilitades samas paindlikkuse vajalike erandite tegemiseks.**

Läheneme Euroopa eelistamise teemale ettevaatlikult ja kaalutletult, toetades avatud strateegilist autonoomiat, mis tugevdab konkurentsivõimet, kuid samas mõistes, et teatud sektorites on vaja vähendada sõltuvust ebausaldusväärsetest kolmandatest riikidest.

Eesti leiab, et Euroopa eelistamise kriteeriumide kasutamine peab olema hankijatele vabatahtlik, mitte kohustuslik. Kuigi pakkujate ringi kitsendamine võib vähendada julgeolekuriske ja anda Euroopa tootjatele ja teenusepakkujatele parema võimaluse, on sellel ka teine pool – kitsendused tähendavad üldjuhul kõrgemaid hindasid ja võimalikke tarneraskuseid. Kui Euroopa tööstus ei suuda tekkivat nõudlust täita, satub ohtu tarnekindlus. Kohustuslikud määrad ja piirangud võivad tekitada turumoonutusi, tõsta hindu, piirata innovatsiooni ja kasvatada halduskoormust, eriti väikestel turgudel nagu Eesti, kus kodumaine või Euroopas toodetud ei pruugi alati olla piisav. Eelistamine on põhjendatud vaid strateegilistes sektorites, kus esineb reaalne julgeolekurisk või kriitiline sõltuvus (nt energia, digitaaltaristu, meditsiin, kriitiline taristu). Selliselt tagatakse suurem paindlikkus kriisiolukordades tsiviilkaibes olevate kaupade ja teenuste operatiivseks kasutuselevõtuks riigikaitsealsetel, julgeoleku või kriiside lahendamise eesmärkidel.

Vaja on selgeid reegleid kaupade ja teenuste tegeliku päritolu tuvastamiseks.

Eesti toetab lähenemist Euroopa eelistamine, mis hõlmab ka usaldusväärseid partnereid (Maaailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigid, NATO liikmesriigid), et vältida proteksionismi ja säilitada konkurents. Täielik Euroopa eelistamise nõue võib olla liiga piirav ja kahjulik tarnekindlusele. Eesti kui avatud majandusega riik jääb vabakaubanduse toetajaks, otsides mõistlikku tasakaalupunkti turu kaitsmise ja majandusliku efektiivsuse vahel.

Praegune julgeolekuolukord nõuab suuremat paindlikkust tsiviilsektori vahendite (nt sidevahendid, ehitusmaterjalid, sõidukid) kasutamisel riigikaitseks ning muude suuremahuliste kriiside lahendamisel. Direktiivid peaksid võimaldama lihtsustatud korda „kahesuguse kasutusega“ kaupade hankimisel kriisiolukorras, isegi kui need ei ole otsese sõjalise otstarbega, et tagada kriisidele reageerimise kiirus ja hankimise operatiivsus.

- 8. Eesti ei toeta Euroopa Liidu tasemel kohustuslike miinimumnäitajate kehtestamist hangitavate toodete ja teenuste kvaliteedile v.a. keskkonnahoidlikes riigihangetes. Hankijale peab säilima kaalutusõigus kehtestada hindamise kriteeriumid vastavalt hanke iseloomule. Eelistame paindlikku raamistikku, mis soodustab hangetel kvaliteedinõuete eelistamist, kuid jätab hankijale õiguse hinnata pakumisi ka üksnes hinna alusel.**

Riigihangete üks peamisi eesmarke on tagada avalike vahendite säästlik ja tõhus kasutamine. Kuigi riigihangete seadus ja tehniline korraldus võimaldavad läbi viia väärtuspõhiseid riigihankeid, ei kasutata praktikas neid võimalusi ära. Eesti üheks riigihangete strateegiliseks

visiooniks on, et riigihankega hangitu on majanduslikult soodne, kestlik ja väärtuspõhine, eelistatud on keskkonnahoidlikud, sotsiaalselt vastutustundlikud ning innovaatilised tooted, teenused ja ehitustööd, võimalusel luuakse riigihangetega lisandväärtust ühiskonnale.¹⁹ Üheks eesmärgi saavutamise vahendiks on kvaliteedipõhine pakkumuste hindamine.

Eesti on seisukohal, et hankija on parimas positsioonis hindamaks, millised kriteeriumid tagavad konkreetse riigihanke puhul parima tulemuse ning kuidas oleks võimalik konkreetse riigihankega luua lisandväärtust ühiskonnale. Kohustuslike miinimummäärade kehtestamine direktiivi tasandil piiraks hankijate otsustust ja tekitaks halduskoormust olukordades, kus toode või teenus on standardiseeritud (nt elekter, kütus) ja kvaliteet on juba tehnilises kirjelduses piisavalt määratletud.

Kvaliteeti saab riigihangetes tagada vähemalt kahel moel: kas seades miinimumnõuded tehnilises kirjelduses või hinnates pakkumusi kvaliteedikriteeriumite alusel. Kui tehnilised nõuded ja muud riigihanke alusdokumendid on koostatud detailselt ja oskuslikult, siis on riigihanke tulemuseks kvaliteetne lahendus ka madalaima hinna alusel. Kohustuslikud kvaliteedikriteeriumid võivad viia kunstlike ja subjektiivsete kriteeriumide loomiseni, mis suurendab vaidlustuse riski ja ei paranda tegelikku tulemust. Üheks alternatiiviks kvaliteedikriteeriumidele on olelusringi/elutsükli kulude arvestamine.

Samas on teatud sektorites (nt IKT) kvaliteedi hindamine väga oluline. Eesti toetab suunda, kus hankijaid julgustatakse kasutama kvaliteedikriteeriume, kuid see peaks jääma vabatahtlikuks või saama lahendatud sektoripõhiste nõuetega. See ei tähenda järeleandmisi kvaliteedis, mis fikseeritakse tehnilises kirjelduses, küll aga muudab hindamise oluliselt lihtsamaks.

Majanduslikult soodsaima pakkumuse põhimõte peab jääma paindlikuks. Samas ei saa omaette eesmärgiks kujuneda valiku tegemine vaid madalaima hinna alusel. Strateegiliste eesmärkide saavutamiseks on teatud juhtudel tõhusam kasutada tingimusi tehnilises kirjelduses või muudes riigihanke alusdokumentides (nt hankelepangus). Hindamiskriteeriumid ja hindamine võivad olla keerulised, seega osutada vaidlusaluseks objektiks.

9. Eesti toetab strateegilise hankimise edendamist. Keskkonnahoidlike riigihangete puhul tuleb selgemalt reguleerida tootja vastutust toote elukaare ja varustuskindluse tagamisel.

Eesti riik tellib aastas ca 4-5 miljardi euro eest tooteid, teenuseid ja ehitustöid, mis moodustab Eesti sisemajanduse koguproduktist 12-18% ja riigieelarvest pea kolmandiku. Seega on avalikul sektoril märkimisväärne mõju turule ning vastutus maksumaksja vahendite kasutamisel oma tegevuste elluviimiseks tagada võimalikult hea tulemus. Riigihanked oma suure ostujõuga on avalikule sektorile heaks töövahendiks. Selleks, et realiseerida riigihangete ostujõu potentsiaal, tuleb riigihankeid läbi viia strateegiliselt.²⁰

Riigihangete potentsiaali kasutamine strateegiliselt on Euroopas viimase kümnendi jooksul kogunud üha enam poolehoidjaid, sest strateegiline riigihangete juhtimine on tõestanud nii majanduslike, sotsiaalsete kui ka keskkonnahoidlike eesmärkide saavutamisel.²¹

¹⁹ Riigihangete läbiviimise strateegilised põhimõtted. Rahandusministeerium 2023. Lk 11.

²⁰ Ibid. Lk 3.

²¹ Ibid. Lk 3.

Väärtuspõhine ehk strateegiline riigihange on kvaliteedist või väärtuseesmärkidest lähtuva riigihanke kohta käiv üldtermin, mis hõlmab endas nii kvaliteedikriteeriumite alusel hinnatud kui ka keskkonnahoidlikku, sotsiaalselt vastutustundlikku ja innovatsioonihanget.²²

Eesti toetab strateegilise hankimise edendamist. Üheks võimaluseks strateegilise hankimise edendamisel on riigihankes kvaliteedipõhiste hindamiskriteeriumite või kvalifitseerimistingimuste seadmine. Kehtivad direktiivid nõuavad, et pakkumuste hindamiskriteeriumid ja kvalifitseerimistingimused peavad olema seotud hankelepingu esemega. Hankelepingu esemega seonduvaks on loetakse näiteks sellised kriteeriumid, mis hindavad pakutava asja, ehitustöö või teenuse tootmise, osutamise või turustamise protsessiga seonduvat olulusringi kulusid. Hankelepingu eseme seotuse range nõue piirab hankijate võimalusi arvestada pakkujate üldist keskkonnahoidlikkust (nt ettevõtte süsiniku jalajälg või keskkonnapoliitika) ja sotsiaalset vastutust (ettevõtte sotsiaalpoliitika). Eesti teeb ettepaneku hankelepingu esemega seotuse nõuet leevendada, et võimaldada hankijatel hinnata ka ettevõtja kui terviku panust keskkonnahoidu ja sotsiaalsesse sektorisse. See võimaldaks anda eelise neile ettevõtjatele, kes täidavad süstemaatiliselt kestlikkuse nõudeid, investeerides puhastesse tehnoloogiasse ja vastutustundlikesse tööpraktikatesse. Selline lähenemine stimuleeriks innovatsiooni, parandaks avalike teenuste kvaliteeti ja vähendaks pikaajalisi riske, mida praegune sageli madalama hinna kriteeriumile tuginev praktika ei toeta. Samas tuleb vältida olukorda, kus kriteeriumid muutuvad meelevaldseks – vaja on selget metoodikat ja kriteeriume tagamaks ettevõtjate võrdne kohtlemine.

Eesti toetab eesmärgi muuta avalik sektor keskkonnahoidlikumaks. Üleminek peab olema realistlik ja majanduslikult jätkusuutlik. Lausaline kohustuste kehtestamine võib väikese turuga riikides viia konkurentsi kadumise ja hindade kasvuni. Samuti tuleb arvestada riigihangetega, mida asutused viivad läbi väljaspool Euroopa Liitu (nt välisesindused). Väljaspool Euroopa Liitu toimuvate riigihangete puhul tuleb vältida liigset jäikust. Spetsiifiliste nõuete rakendamine piirkondades, kus puudub vastav taristu või kvalifitseeritud pakkujad, on ebaefektiivne ning võib muuta riigihangete teostamise keeruliseks.

Eesti toetab kohustuslike keskkonnanõuete kehtestamist nendes sektorites (nt transport, ehitus, IT, mööbel, tekstiil, energia, paber), kus turg on selleks valmis ja tehnoloogilised lahendused on kättesaadavad. Prioriteetide seadmisel tuleks lähtuda valdkondadest, kus on suur keskkonnamõju kogu elutsükli vältel ja oluline turumaht. Keskkonnaalased nõuded peavad olema sätestatud sektoripõhistest õigusaktides ja jõustuma järk-järgult, andes ettevõtjatele piisavalt aega kohaneda. Ringmajanduse edendamiseks ja transpordist tuleneva keskkonnakoormuse vähendamiseks (läheduse printsiip) toetame ringlussevõetud materjalide puhul Euroopa päritolu teisese toorme eelistamist. Riigihangete kaudu on võimalik kujundada nõudlust, mis toetab sõltumatust esmasest toorainest, vähendab EL impordisõltuvust ja aitab piirata jäätmeteket. Samas tuleb vältida olukorda, kus eelistamise tagajärjel jäävad turule vaid monopoolsed kõrge hinnaga pakkujad. Oluline on, et miinimumnõuded ei välistaks VKE-de osalemist.

Keskkonnahoidlik asjade riigihange kätkeb endas üldjuhul toote eluiga ja taaskasutatavust. Kehtiva süsteemi kohaselt lasub vastutus sageli vaid edasimüüjal, mitte tootjal. Kui tootja lõpetab toe või varuosade pakkumuse, jäävad edasimüüja ehk pakkuja ning hankija keerulisse olukorda. Direktiivis tuleks selgemalt välja tuua tootja vastutust, et tagada toote elukaar ja varustuskindlus. Eelkõige tuleb soodustada selliste pakkujate eelistamist, kes täidavad

²² Ibid. Lk 4.

laiendatud tootjavastutuse nõudeid. See on kriitiliselt oluline näiteks patareide ja akude, elektroonika- ja IT-seadmete (sh päikesepaneelide), sõidukite ning tulevikus tekstiilide ja tööriiete sektoris.

Eesti toetab sotsiaalsete eesmärkide integreerimist riigihangetesse. Samas liiga ranged või kohustuslikud sotsiaalsed kriteeriumid võivad tekitada hankijatele töökoormust ja vähendada konkurentsi, eriti VKE-de ja piiriüleste pakkujate jaoks. Sotsiaalsete kriteeriumide kasutamine peab jääma hankijatele vabatahtlikuks. Kohustuslikud nõuded ei pruugi sobida kõigile liikmesriikidele ega sektoritele. Eelistame lähenemist, kus liikmesriigid töötavad välja oma strateegiad eesmärkide saavutamiseks. See võimaldab arvestada kohalike oludega.

10. Eesti toetab teadus- ja arendusteenuste erandi rakendamise põhimõtete täpsustamist. Eesti ei toeta riigihangetes innovatsioonile kohustuslike eesmärkide kehtestamist, eelistades hankijapõhist paindlikkust ja turu vajadustest lähtuvat lähenemist.

Innovatsioonihanked on võtmetähtsusega Euroopa konkurentsivõime ja strateegilise autonoomia tagamisel. Praegune riigihangete raamistik ei toeta innovatsiooni potentsiaali realiseerimist. Menetlusreeglid on liiga keerulised ja ajakulukad areneva tehnoloogiasektori ja iduettevõtete jaoks.

Innovatsiooni hankimiseks on EL tasandil loodud selline hankemenetlus nagu innovatsioonipartnerlus. Selle eesmärgiks on peamiselt võimaldada hankijal kasutada ära konkurentsivõimalused juhul, kui innovaatilise toote, teenuse või ehitustööde väljaarendamise ja nende järgneva soetamise vajadust ei saa rahuldada juba turul olemasolevate lahendustega. Tegemist on väga erilise menetlusega, millega luuakse pikaajaline partnerlus täiesti uue lahenduse väljatöötamiseks ja selle hilisemaks soetamiseks tingimusel, et selle innovaatilise toote saab tarnida või teenuse osutada või ehitustöö teha kokkulepitud kvaliteedi ja hinnaga ilma, et soetuseks oleks vaja eraldi hankemenetlust.²³

2014. aasta direktiividega loodud innovatsioonipartnerluse menetlus on praktikas osutunud liiga keeruliseks ja aeganõudvaks. See on loonud olukorra, kus hankijad pigem väldivad selle kasutamist, eelistades pigem näiteks avatud hankemenetlust. Euroopa Liidu Teataja riigihanke portaali TED andmetel on alates 2014. aastast kasutanud innovatsioonipartnerluse menetlust hinnanguliselt alla 1% kõikidest riigihangetest Euroopa Liidus. Eesti leiab, et innovatsioonipartnerlust tuleb lihtsustada, eemaldades tarbetud kohustused ja võimaldades suuremat paindlikkust etappide kavandamisel.

Iduettevõtted on peamised innovatsiooni vedurid, kuid neil puuduvad oskused ja vahendid osaleda pikkades ja keerukates hankemenetlustes. Eesti toetab iduettevõtete kiiret ja lihtsat kaasamist hankemenetlusse läbi üldiste riigihangete menetlusreeglite lihtsustamise ja kiirendamise.

Eesti ei toeta kohustuslike eesmärkide ja määrade (näiteks teatud protsent kõikidest riigihangetest või riigihangete maksumusest, mis on kohustuslik) kehtestamist innovatsioonihanketes. Innovatsiooni ei saa sundida, see peab tulenema hankija reaalsest vajadusest ja turu võimalustest.

²³ Seletuskiri riigihangete seaduse eelnõu (450 SE) juurde, lk 32.

Direktiivi 2014/24/EL artikli 14 kohaselt on teatud teadus- ja arendusteenuste riigihankalepingud vabastatud nimetatud direktiivi kohaldamisalast. Artikkel 14 kohaselt kuuluvad direktiivi kohaldamisalasse üksnes sättes nimetatud CPV koodidega teadus- ja arendusteenused ning kõik teised teadus- ja arendusteenused on direktiivi kohaldamisalast välja jäetud. See on vastuoluline, kuna Euroopa Komisjon on andnud direktiivide ülevõtmise protsessis sättele vastupidise tõlgenduse. Seega Eesti eelistab selle regulatsiooni ühtlustamist ja korrastamist.

Arvamuse saamine ja kooskõlastamine

Rahandusministeerium saatis arvamuse saamiseks 07.11.2025 kirja ministeeriumidele. Kiri arvamuse ja ettepanekute saamiseks saadeti ka 35 riigiasutusele ja turuosalisele: aktsiaselts Eesti Energia, Audiitorkogu, Autode Müügi- ja Teenindustevõtete Eesti Liit, Eesti Advokatuur, Eesti Arhitektide Liit, Eesti Ehitustevõtjate Liit, Eesti Ehituskonsultatsiooniettevõtete Liit, Eesti Haiglate Liit, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Kindlustusseltside Liit, Eesti Kinnisvara Korrashoiu Liit, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Taristuehituse Liit, Eesti Turismi- ja Reisifirmade Liit, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Töötukassa, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon MTÜ, osaühing Elektrilevi, aktsiaselts Elering, Maksu- ja Tolliamet, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Ravimitootjate Liit, Registrite ja Infosüsteemide Keskus, Rektorite Nõukogu, riigihangete vaidlustuskomisjon, Riigikantselei, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus, aktsiaselts Riigi Kinnisvara, Riigi Metsamajandamise Keskus, Tervisekassa, Tervise Heaolu- ja Infosüsteemide Keskus, Transpordiamet ja Turundajate Liit.

Arvamuse ja tagasiside küsimustikule saatsid aktsiaselts Elektrilevi, Kaitseministeerium, Kaubandus-Tööstuskoda, aktsiaselts Riigi Kinnisvara, Riigi Tugiteenuste Keskus, Siseministeerium, Välisministeerium, Justiits- ja Digiministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Kliimaministeerium ning Kliimaministeeriumi kaudu aktsiaselts Eesti Raudtee, Keskkonnaamet, aktsiaselts Tallinna Lennujaam ja Transpordiamet.

Jätkutegevuse plaan

Euroopa Komisjoni konsultatsioon on avatud kuni 26. jaanuarini 2026.

Seisukohtadest lähtutakse direktiivide muudatuste väljatöötamisel arvamuse avaldamisel.