



Taaste- ja vastupidavusrahastu investeeringu “Viiratsi biometaanijaama investeeringutoetus”

projekti nr 20.8.02.24-0006

AUDIT

Lõppsaaja: Bioforce Viiratsi OÜ

Elluviija: SA Keskkonnainvesteeringute Keskus

Vastutaja: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Lõpparuanne

RRF-5/2026

23.09.2026



RAHANDUSMINISTEERIUM

KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST

Auditi tulemus:

Auditi töörühm jõudis auditi toimingute läbiviimise tulemusena järeldusele, et elluviija (sh lõppsaaja) tegevus investeeringu tulemuse saavutamisel on olulises osas¹ vastavuses kehtivate õigusaktidega. Siiski tehti üks oluline tähelepanek lõppsaajale seoses riigihangete seaduse üldpõhimõtete järgimisega.

Märge struktuuritoetuse registris²:

➤ märkustega, olulised tähelepanekud.

Olulised tähelepanekud toetuse saajale:

Oluline tähelepanek 4.1 – Tulemus „Uute biometaanitootmisüksuste rajamine. Täiendav tootmisvõimsus (4 000 000 m³)“ on saavutatud, siiski ilmes auditi käigus, et toetuse saaja ei järginud ostumenetluse läbiviimisel riigihangete seaduse üldpõhimõtteid.

Audit on läbi viidud vastavuses ülemaailmsete siseauditi standarditega.

Auditi 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 abikõlbmatud 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	Taaste- ja Vastupidavusrahasutus 2020-2026
Prioriteetne suund	20.8 REPowerEU
Meede	20.8.2 Biogaasi ja biometaanitootmise ja kasutamise suurendamine
Projekti number struktuuritoetuse registris (edaspidi SFOS)	20.8.02.24-0006
Projekti nimetus	Viiratsi biometaanijaama investeeringutoetus
Toetuse saaja/lõppsaaja ja partner(id):	Bioforce Viiratsi OÜ
Vahendusasutus/elluviija:	Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus
Vastutaja:	Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
Projekti kulude abikõlblikkuse periood	25.08.2024 - 30.06.2026
1.2 AUDITI LÄBIVIIMISE INFO	
Alus	Taaste- ja Vastupidavuskava elluviimise korraldamine ja toetuse andmise üldtingimused määruse § 4 lg 1 punkti 7 ning Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna toetuse auditeerimise 2026. a tööplan.
Eesmärk	Hinnang tulemuste saavutamisele ja toetuse kasutamise õiguspärasusele Vabariigi valitsuse määruse 29.11.2021 nr 108 „Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korraldus ja toetuse andmise üldtingimused“ § 4 lg 4 punkti 1 alusel.
Auditi läbiviija(d)	Mart Pechter, Rahandusministeerium, finantskontrolli osakonna II auditi talituse juhataja (auditi eest vastutav isik); Eliina Tüvi, Rahandusministeerium, finantskontrolli osakonna I talituse juhtivaaudiitor (auditi juht); Ingrid Kuld, Rahandusministeerium, finantskontrolli osakonna I talituse juhtivaaudiitor (auditi meeskonna liige).
Auditi läbiviimise aeg	07.08.2026 – 23.09.2026
Metoodika	Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonna „Projekti auditi käsiraamat“. Taaste- ja vastupidavusrahasutuse „Auditi strateegia“ koos lisadega.

Auditi toimingud	Auditi toimingute käigus analüüsiti: • kas rahastut kasutatakse eesmärgipäraselt; • kas esitatud info on täielik, täpne ja usaldusväärne, kinnitades asjaolu, et tulemused on saavutatud; • kas juhtimis- ja kontrollisüsteem kindlustab asjaolu, et rahastusvahendit juhitakse kõigi kohalduvate reeglite järgi, sh pettuse, korruptsiooni, huvide konflikti ja topeltrahastamise riski vältimiseks rakendatud meetmed. • kas tegevused, mida tehakse tulemuste saavutamiseks, ei saa rahastust ühestki teisest Euroopa Liidu programmist.
Valimi metoodika (kui kohaldub)	Valim oli 100%. Tulemuse saavutamisse panustasid kokku kolm projekti, millest Euroopa Komisjonile raporteeritakse projekti nr 20.8.02.24-0006.
1.3 AUDITI ULATUS	
Vahe-eesmärgi/tulemuse FENIX nr ja nimetus	Tulemus nr EE-C[H]-I[8-3-8-3]-T[134] „Uute biometaanitootmisüksuste rajamine. Täiendav tootmisvõimsus (4 000 000 m ³)“.

2. Piirangud

Käesolev aruanne on koostatud sõltumatuse ja objektiivsuse põhimõtetest lähtudes.

Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korralduse ja toetuse andmise üldtingimuste määruse § 4 lõike 5 alusel on auditeerival asutusel ning tema volitatud isikul ja asutusel õigus auditeerida kõiki taastekava rakendamisega seotud asutusi, samuti toetuse saajat ja vahendusasutust, ning saada juurdepääs projekti rahastamisega seotud ja tulemuste saavutamise hindamiseks vajalikule teabele, teha tõenditest kaasavõtmiseks koopiaid, esitada auditeeritava küsimusi ja viibida auditeeritava territooriumil. Eelnevast tulenevalt järeldavad audiitorid, et kõik auditi käigus esitatud andmed ning muu suuline ja kirjalik teave kajastavad meetme raames teostatud tegevusi korrektselt ja tegelikkusele vastavalt ning on piisavad meetmele hinnangu andmiseks. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud / mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

3. Järeltegevused

Auditi aruande B-osas esitatud tähelepanekute ja soovistega tuleb arvestada. Soovistute rakendamise osas teostab seiret ning viib läbi järeltegevusi vahendusasutus. Järeltegevuste tulemustest annab vahendusasutus tagasisidet auditeerivale asutusele.

Auditeeriv asutus koondab koordineerivalt - ja vahendusasutuselt saadud informatsiooni soovistute rakendamise kohta ning vajadusel küsib täiendavat informatsiooni.

Vajadusel viiakse läbi järelaudit.

B-OSA

AUDITI TULEMUSED

1. Taaste- ja vastupidavusrahastu eesmärgipärane kasutamine

Elluviija (sh lõppsaaja) on taaste- ja vastupidavusrahastu tegevused ellu viinud olulises osas eesmärgipäraselt.

2. Tulemuste saavutamine

Elluviija (sh lõppsaaja) esitatud info on täielik, täpne ja usaldusväärne, kinnitades asjaolu, et tulemused on saavutatud.

3. Pettuse, korruptsiooni, huvide konflikti ja topeltrahastuse riski vältimine

Elluviija (sh lõppsaaja) juhtimis- ja kontrollisüsteem kindlustab olulises osas asjaolu, et rahastusvahendit juhitakse kõigi kohalduvate reeglite järgi.

4. Riigihangete läbiviimine

Taaste- ja vastupidavusrahastu lõppsaaja ei ole riigihangete seaduse tähenduses hankija, kuid ta oli ostumenetluse läbiviimisel kohustatud järgima RHS § 3 üldpõhimõtteid. Kuigi toetuse saaja järgis neid põhimõtteid olulises osas, tuvastati auditi käigus üks oluline puudus kvalifitseerimistingimuse kehtestamisel, mistõttu tehti üks oluline tähelepanek.

Oluline tähelepanek 4.1 – Tulemus „Uute biometaanide tootmisüksuste rajamine. Täiendav tootmisvõimsus (4 000 000 m³)“ on saavutatud, siiski ilmes auditi käigus, et lõppsaaja ei järginud ostumenetluse läbiviimisel riigihangete seaduse üldpõhimõtteid.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 2021/241 (edaspidi RRF määrus) artikli 22 järgi on liikmesriigi kohustuseks korrapäraselt kontrollida, et rahastust toetatavate meetmetega seotud vahendeid kasutatakse kooskõlas kohaldatava liidu ja riigisisese õigusega.

Vabariigi Valituse 29.11.2021 määruse nr 108 „Taaste- ja vastupidavuskava elluviimise korraldus ja toetuse andmise üldtingimused“ § 5 lg 2 järgi, kui toetuse saaja ei ole hankija riigihangete seaduse tähenduses ja teenuse, asja või ehitustöö eeldatav maksumus on ilma käibemaksuta võrdne 20 000 euroga või sellest suurem, peab toetuse saaja (edaspidi TS) ostumenetluse läbiviimisel järgima toetuse andmise tingimustes ja riigihangete seaduse (edaspidi RHS) §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.

Toetuse andmise tingimuste³ (edaspidi TAT) § 19 lg 1 järgi, kui asja, teenuse või ehitustöö eeldatav käibemaksuta maksumus on vähemalt 100 000 eurot, avaldab TS hanketeate riigihangete registris.

Auditeeritava projekti nr 20.8.02.24-0006 „Viiratsi biometaanijaama investeeringutoetus“ taotluse rahuldamise otsuse (edaspidi TRO) p 14 järgi on lõppsaaja kohustatud järgima mh kõiki TAT §-des 18-20 toodud kohustusi. TRO p 14b järgi lõppsaaja, kes ei ole hankija RHS-i mõistes, peab kulude tegemisel järgima RHS § 3 kohaseid põhimõtteid.

³ Regionaalministri 23.05.2024 määrus nr 33 „Biometaanide tootmise ja kasutamise suurendamise investeeringutoetus“.

RHS (kehtinud 17.06.2024 – 05.07.2025) § 3 p 2 järgi peab hankija jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Seega kvalifitseerimise tingimused peavad olema riigihanke esemega seotud, eesmärgi saavutamiseks vajalikud ning ulatuselt proportsionaalsed ega tohi põhjendamatult piirata ettevõtjate juurdepääsu hankemenetlusele.

TS viis riigihangete registris läbi toetuse saaja ostu viitenumbri 285732 „Bioforce Viiratsi OÜ - Gaasitöötlusüksus“ (hanketeade avaldati 15.10.2024), mille tulemusel sõlmiti 31.03.2025 leping summas 3 338 500,00 eurot.

TS on hankes kvalifitseerimise tingimusena mh sätestanud, et pakkuja peab olema teostanud **vähemalt 20 sarnaste tehnoloogiate tarnet**, seejuures:

- a) **vähemalt üks referentsleping** biogaasi puhastusüksuse kohta, mille biogaasi vooluhulk on vähemalt 2500 Nm³/h;
- b) **vähemalt 2 referentslepingut** biogaasi puhastusüksuste kohta, mis peavad olema külmas kliimas (välisõhu temperatuur alla -20 c);
- c) **vähemalt 2 referentslepingut** biogaasi puhastusüksuste kohta, mille juurde on paigaldatud CO² kogumise ja veeldamise tehnoloogia, seejuures veeldatud CO² kvaliteet peaks olema toidukvaliteediga.

Pakkujal tuli mh täita ja esitada vorm 2 – referentslepingud, mis sisaldas 20 referentslepingu andmete esitamiseks mõeldud rida.

Käesolev tähelepanek ei käsitle kvalifitseerimistingimuse punktides a–c sätestatud tehniliste referentsnõuete põhjendatust, vaid nõuet, et pakkujal peab olema **vähemalt 20 sarnaste tehnoloogiate tarnet**. Just sellise ulatusega referentsnõue võis piirata võimalike pakkujate ringi ning seeläbi konkurentsi, sh välistada ettevõtjad, kellel olid olemas punktides a kuni c nõutud referentslepingud, st piisav tehniline võimekus lepingu nõuetekohaseks täitmiseks, kuid kelle kogemus ei vastanud nõutud tarnete arvule.

Vahendusasutuse⁴ poolt läbi viidud RHS § 3 nõuete kontrolli kontroll-lehel öeldakse, et ostumenetluses seatud „nõuded on hanke eeldatava maksumusega ja olemusega, nagu selleks on ohtlikud gaasiseadmed, proportsionaalsed“.

Lõppsaaja on tingimust kommenteerinud järgmiselt, Viiratsi Biometaaniaam Baltikumi suurim (investeeringu kogumaksumus üle 30 000 000 euro) ning GTÜ⁵ kui nn „jaama südameks“ olev tehnoloogia on eriti olulise tähtsusega. Ilma kvaliteetse GTÜ-ta ei ole võimalik ka RRF toetuse mõttes sihtväärtuste saavutamine. Piltlikult öeldes kui nt GTÜ tarne oleks viibinud või poleks tarnitavad seadmed töötanud nii nagu vaja, oleks kogu ülejäänud jaam seisnud ilma tootmisvõimekuseta ja seda polnuks võimalik tööle rakendada. Kuna kõigil arvestatavatel GTÜ tarnijatel on vähemalt 20 sellist tarnet portfellis, siis sellest kriteeriumi kujundamisel meie meeskond lähtus. Lisaks selgitas lõppsaaja, et nt 2-3 referentstööd ei ole piisav sedavõrd keeruka tehnoloogia hanke osas töökindluse ja vastupidavuse, aga ka tarneaaja tagamiseks. Paraku on antud valdkonnas ja keerukamate tööstustehnoloogiate puhul ka üldisemalt nii, et vaid ulatuslik ja üldjuhul seega ka pikaajaline kogemus tagab nii tarnija kui tarne kvaliteedi ja iga uue tehnoloogia väljatöötamiseks kulub arusaadavalt pikki aastaid ning eeldab vältimatult nn katse-eksitus meetodil vigade parandamist. Arvestades antud projekti olulist, ajakriitilisust ning ka investeeringu kogumaksumust ei pidanud TS meeskond võimalikuks ega põhjendatuks madalamat lävendit rakendada.

Audiitorite hinnangul näitavad lõppsaaja esitatud selgitused, et kvalifitseerimistingimus oli seotud hanke esemega ning selle eesmärk oli maandada keeruka ja suuremahulise investeeringu elluviimisega seotud tehnilisi ja tarneriske. Samas, lõppsaaja selgitustest ei selgu, miks loeti vähem kui 20 tarnet automaatselt ebapiisavaks kogemuseks, kuigi pakkuja vastas teistele kvalifitseerimiseks olulistele nõuetele, omades nõutud referentse külmas kliimas ja samalaadsetes tootmismahtudes ning piisavat majanduslikku võimekust.

Audiitorid leiavad, et sellise kvalifitseerimistingimuse kehtestamisega piirati põhjendamatult võimalike pakkujate ringi ning konkurentsi, mistõttu ei olnud tagatud RHS § 3 kohane proportsionaalsuse põhimõtte järgimine ega

⁴ SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (edaspidi KIK)

⁵ Gaasitöötlusüksus

konkurentsi efektiivne ärakasutamine. Seetõttu on audiitorite hinnangul tegemist RHS § 3 üldpõhimõtete rikkumisega.

Samas ei tuvastatud auditi käigus asjaolusid, mis viitaksid sellele, et kvalifitseerimistingimus oleks olnud kehtestatud konkreetse ettevõtja eelistamiseks või teiste ettevõtjate sihipäraseks välistamiseks. Ostumenetlus viidi läbi avalikult riigihangete registris ning kõigil huvitatud ettevõtjatel oli võimalus pakkumus esitada. Menetluses esitati kaks nõuetele vastavat pakkumust, mille tulemusel oli tagatud pakkumuste omavaheline võrreldavus ning teatav konkurents. Edukas pakkuja valiti hankedokumentides sätestatud tingimuste ja hindamiskriteeriumide alusel. Samuti saavutati projektiga kavandatud tulemus „Uute biometaanitootmisüksuste rajamine. Täiendav tootmisvõimsus (4 000 000 m³)“ täielikult.

Eeltoodud arvestades leiavad audiitorid, et kuigi rikkumine on olemuselt oluline, puudub sellel finantsmõju, sest **auditi eesmärk oli hinnata projekti tulemuse saavutamist ning audiitorid said piisava kindluse, et kavandatud tulemus on saavutatud.**

Risk lõppsaajale: Esineb risk, et TS kehtestatud ostumenetluse tingimus on põhjendamatult piirav ning võis seeläbi vähendada konkurentsi. Sellest tulenevalt ei pruugi olla tagatud, et hankeleping sõlmiti parima võimaliku pakkujaga.

Soovitus lõppsaajale: Kui TS-l on tulevikus kohustus ostumenetluse läbiviimisel järgida RHS-i üldpõhimõtteid, soovitame TS-l edaspidi kujundada kvalifitseerimis- ja tehnilised nõuded selliselt, et need oleksid proportsionaalsed ja ei piiraks põhjendamatult konkurentsi.

Lõppsaaja kommentaar:

Lõppsaaja selgitab lisaks varasemalt esitatule, et kõnealuse tingimuse eesmärgiks ei olnud põhjendamatult piirangu kehtestamine ega konkurentsi vähendamine ja praktikas neid tagajärgi antud tingimustest ka ei kaasanud. Tingimuse kujundamisel pidime arvesse võtma mh ka elulist reaalsust. Nimelt on kahjuks ka Eestist ja lähiriikidest näiteid, kus ebapiisava kogemusega tehnoloogiapartneri minetustest tulenevalt ei ole problemaatiliseks osutunud mitte ainult jaama tähtaegne valmimine ja käivitamine, vaid selle tööle rakendamine nimivõimsusel ei ole osutunud võimalikuks ka pärast mitmeid aastaid kestnud nn parandustöid. Nii nt ühe konkreetse jaama puhul Eestis võttis käivitamine üle 2 aasta aega ning tänaseni on jaam saavutanud parimal juhul ca 72% nimivõimsusest. Nimetatud probleemse projekti tehnoloogiapartner oli küll varasemalt rajanud biometaanitootmisjaamu nt Soomes ja Lätis ja omas justkui arvestatavaid referentse, kuid tegelikkuses see nii ei olnud ja tänaseks on projektis rakendatud GTÜ seadmete tarnija püsivalt maksejõuet ning tegevuse lõpetanud. Analoogete näiteid on kahjuks meile teada ka Lätist jm lähiriikidest.

Turu-uuringu tulemusena tuvastas Lõppsaaja meeskond, et piisava kogemusega turuosalistel on portfellis oluliselt rohkem projekte kui Lõppsaaja poolt kehtestatud piirmäär (nt hankes osalenud Prodeval üle 800; hankes osalenud Bright Biomethane 225; Envitec 250; Pentair 37 jne). Kuna piir oli vaja siiski kehtestada tagamaks eelkõige tarne- ja töökindlus, saigi turu-uuringu põhjal selgeks, et vähemalt 20 projekti on tunnustatud ja turul piisavat kogemust omavatel ettevõtjatel portfellis ning vähema nõude puhul võiks töepoolest tekkida risk, et kvalifitseeruksid ka ettevõtjad, kellel tegelikult puudub suutlikkus tagada tarne- ja töökindlus, eriti arvestades kitsast ajakava millega Lõppsaaja pidi arvestama.

Lõppsaaja toonitab lisaks, et kuigi Lõppsaaja ei olnud ega ole hankija, siis eeltoodud kaalutlused tuginevad mh ka RHS § 101 lg-le 3, mille kohaselt võib hankija juhul, kui hankelepingu esemeks olevad asjad on keerukad või eriotstarbelised, kontrollida pakkuja tootmisvõimalusi ja tehnilist pädevust laiemalt kui tavapärase tarne puhul. Biogaasi puhastusüksus koos CO₂ kogumis- ja veeldamistehnoloogiaga toidukvaliteedi nõudega ning töökindla toimimisega külmas kliimas (alla -20 °C) on ühemõtteliselt selline keerukas ja eriotstarbeline lahendus, mistõttu oli Lõppsaajal § 101 lg 3 kohaselt õigus kontrollida pakkuja tehnilist pädevust ja tootmisvõimalusi tavapärastest põhjalikumalt. Kuna hankelepingu ese hõlmas lisaks asjade tarnele ka nende paigaldust, tugineb referentsnõue RHS § 101 lg 1 p-le 2 koostoimes lg-ga 4.

Vastuseks auditi tähelepanekule, miks ei peetud piisavaks üksnes punktides a–c sätestatud tehniliste alakriteeriumide täitmist ilma üldise 20 tarne nõudeta, selgitab Lõppsaaja järgmist: punktid a–c tõendavad, et pakkujal on olemas õiget liiki kogemus (vastava vooluhulga, külma kliima ja toidukvaliteediga CO₂ veeldamise osas),

kuid ei tõenda, kas see kogemus on tehnoloogia tarne- ja töökindluse mõttes pikaajaline ning süsteemne. RHS § 98 lg 1 kohaselt peavad kvalifitseerimistingimused vastama hankelepingu esemeks olevate asjade olemusele, kogusele ja otstarbele ning olema nendega proportsionaalsed; proportsionaalsuse (sh vajalikkuse) hindamisel tuleb küsida, kas kergem tingimus oleks tõendanud pakkuja võimekust sama veenvalt. Lõppsaaja hinnangul ei oleks üksnes 1–2 punktidele a–c vastava projekti olemasolu tõendanud, et pakkujal on väljakujunenud, standardiseeritud ja töökindel tootmisprotsess, mis on hädavajalik üle 30 000 000 euro suuruse ja rangelt tähtajastatud RRF-projekti puhul. Seetõttu ei olnud üksnes punktide a–c täitmine 20 tarne nõude täitmine antud juhul piisav.

Sama riskipõhist loogikat tunnustab seadusandja hankijate osas otsesõnu ka RHS § 100 lg-s 3, mis lubab hankijatel kehtestada tavapärasest (kahekordne hankelepingu eeldatav maksumus) kõrgema netokäibe nõude, kui see on hankelepingu täitmisega seotud riskide tõttu vajalik, tingimusel et hankija seda riigihanke alusdokumentides põhjendab. Kuigi see säte reguleerib formaalselt majanduslikku suutlikkust, väljendab see sama põhimõtet, millest Lõppsaaja tehnilise pädevuse nõude kujundamisel lähtus: suurem risk õigustab rangemat kvalifitseerimistingimust, tingimusel et hankija seda põhjendab – mida Lõppsaaja on ka teinud sõltumata sellest, et Lõppsaaja ei olnud ega ole hankija ning kohustus juhinduma RHS aluspõhimõtetest.

Lõppsaaja rõhutab lisaks, et ajakriitilisus ei olnud käesolevas vastuses abstraktne kaalutlus, vaid hanke väljakuulutamise (15.10.2024) hetkel kehtinud konkreetne faktiline piirang. Sel ajal kehtinud TRO kohaselt lõppes projekti kulude abikõlblikkuse periood 31.03.2026 – see tähendab, et hanke avaldamise hetkest oli töötava ja nõuetekohaselt toimiva, sh käivitatud ja stabiliseeritud tootmisüksuse valmimiseks jäänud vähem kui 18 kuud. Perioodi pikendati esmakordselt alles 19.02.2025.a määrusega (kuni 31.05.2026, hiljem veelgi, kuni 30.06.2026) – seega pärast hankemenetluse väljakuulutamist ja kvalifitseerimistingimuste kehtestamist –, mistõttu Lõppsaaja ei saanud ega tohtinudki kvalifitseerimistingimuste kujundamisel hilisematele pikendustele lootma jääda. Sellises ajasurves ei olnud Lõppsaajal põhjendatult võimalik võtta riski, et valitud tehnoloogiapartner ei suuda seadmeid esimesel katsel nõuetekohaselt tarnida ja käivitada – iga viivitus või ebaõnnestunud käivitamiskatse oleks vahetult ohustanud kogu ligikaudu 30 000 000 euro suuruse investeeringu ja RRF toetuse eesmärgi tähtaegset saavutamist.

Lõppsaaja toonitab ka, et ta ei ole hankija RHS-i tähenduses ja rahastab projekti suures osas omavahenditest – projekti enam kui 30 000 000 euro suurusest kogumaksumusest moodustab Lõppsaaja omapanus ca 83% (enam kui 25 000 000 eurot) ja toetuse määr on vaid ca 17%. Sellises olukorras kannab valdava osa finants- ja täitmiskõrget Lõppsaaja ise, millest tulenevalt on tal põhjendatud huvi ja õigus kehtestada riske maandavaid, proportsionaalseid tingimusi, mis tagavad suurima võimaliku kindluse tehnoloogiapartneri usaldusväärsuses. Lõppsaaja on ka kasutanud turul olemasolevat konkurentsi – turu-uuringu põhjal vastas kehtestatud tingimustele Lõppsaajale teadaolevalt vähemalt 5 rahvusvaheliselt tegutsevat ettevõtjat (tegelikkuses oli neid rohkem, kuid paljudele ei ole Eesti ega ka baltikum sihtturuks) –, mistõttu ei ole tegemist konkurentsi näilise ega sisulise välistamisega, vaid turusektorile ja projekti riskiprofiilile vastava mõistliku lävendiga.

Lõppsaaja palub seega eeltoodut arvesse võtta andmaks hinnangut sellele, kas ja mis ulatuses on Lõppsaaja audiitori hinnangul RHS § 3 rikkunud.

Risk vahendusasutusele: Juhul, kui vahendusasutus 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 vahendusasutusele: Soovitame vahendusasutusel edaspidi tõhusamalt kontrollida TS ostude vastavust RHS üldpõhimõtetele, sealhulgas veenduda, et seatud tingimused on proportsionaalsed ja ei piiraks põhjendamatult konkurentsi.

Vahendusasutuse kommentaar:

KIK ei nõustu, et tegemist peaks olema „olulise“ tähelepanekuga.

Biometaani tootmisüksus kujutab endast keerukat protsessitehnoloogilist tervikut, mille edukast käivitamisest ja töökindlast toimimisest sõltub kogu investeeringu eesmärgi saavutamine. Arvestades projekti maksumust, mis on üle 30 miljoni euro, toetuse väljamaksete seotust toimiva tootmisüksusega ning lühikest elluviimisperioodi, põhjustaks tehnoloogilise lahenduse ebaõnnestumine märkimisväärse majandusliku kahju ja ohustaks kogu projekti tulemuse saavutamist. Seetõttu on proportsionaalne ja põhjendatud nõuda tehnoloogia pakkujalt ulatuslikku

varasemat kogemust mitmete edukalt käivitatud ja ärilises kasutuses olevate biometaani tootmisüksuste projekteerimisel, tarnimisel ning käivitamisel. Vaid selline kogemus võimaldab piisava kindlusega hinnata pakkuja suutlikkust tagada tehnoloogilise lahenduse töökindlus, nõutud tootmisnäitajad ning projekti tähtaegne valmimine.

Lõppsaaja selgitas 10.09.2026 audiitorile saadetud vastuses, et ettevõtte insenertehniline meeskond tegeles perioodil 2023-2024 aktiivselt infokogumise ja turuosalistega suhtlemisega (suheldi vähemalt 5 rahvusvahelise ettevõtjaga, lõppsaaja esitas oma vastuses ka ettevõtete loetelu) selgitamaks, milline on turuosaliste kogemus antud valdkonnas. Selgus, et enamikul tunnustatud tootjatest on üle 100 vastavasisulise referentsi. Lõppsaaja tugines saadud teabele ja seadis kogemuse nõudeks 20% turul tegutsevate rahvusvaheliselt tunnustatud tootjate referentsidest ehk kvalifitseerimistingimuseks oli kogemuse nõue vähemalt 20 sarnase tehnoloogia tarne osas.

Seega on tõendamata ja meelevaldne audiitori väide, et 20 tarne nõue on vastavas turusektoris ebaoproportsionaalselt range ja konkurentsi piirav. Audiitori oluline tähelepanek peaks tuginema faktidele.

Oluline on silmas pidada lõppsaaja hoolsuskohustust ja nõuete proportsionaalsust. Mittehankija kasutab lepingu rahastamiseks suures osas oma raha, käesoleval juhul 83% ehk **25 miljonit eurot** projekti kogumaksumusest ja seetõttu on sellisel toetust saaval mittehankijal madalamad kohustused turule sisenejate arvel konkurentsi laiendamiseks ning õigus riske maandada mõistlikul moel. Lõppsaajal on kohustus kasutada ära turul toimivat konkurentsi. See tähendab, et pakkuda peavad saama rohkem kui üks vastavas sektoris tegutseva ettevõtja. Praegusel juhul on lõppsaaja välja toonud, et temale teadaolevalt vastas seatud kvalifitseerumise tingimustele vähemalt 5 ettevõtjat. Selle tõttu ei ole õiguslikku alust heita lõppsaajale ette olemaoleva konkurentsiolukorra ärakasutamata jätmist.

Väga vähe tõenäoline on, et lõppsaaja ei püüelnud võimalikult soodsa pakkumuse suunas, arvestades, et toetuse määraks kujunes projekti kogumaksumusest 17% ja toetuse saaja omapanus oli 25 miljonit eurot.

Audiitor kirjutab auditi aruande projektis:

Samas, lõppsaaja selgitustest ei selgu, miks loeti vähem kui 20 tarne automaatselt ebapiisavaks kogemuseks, kuigi pakkuja vastas teistele kvalifitseerimiseks olulistele nõuetele, omades nõutud referentse külmas kliimas ja samalaadsetes tootmismahutudes ning piisavat majanduslikku võimekust.

Audiitor on eelnevalt välja toonud toetuse saaja teksti, milles on selgelt kirjas et:

- tarne ei võinud viibida, sest projekt (kogu RRF) oli ajakriitiline, st töövõtja poolt lepingu rikkumiseks ei olnud aega;
- kvaliteetne ja toimiv GTÜ on määrava tähtsusega ja selleks on vajalik ulatuslik ja pikaajaline kogemus tarnimisel ja paigaldamisel.

Audiitori järeldus, et spetsiifilised referentsid (5) on nõuetekohased, kuid referentside ulatus (20) ei ole kuidagi põhjendatud, on arusaamatu. Referentside nõue seatakse vastavalt turusektorile ja riskivalmidusele, referentside ulatust on lõppsaaja põhjendanud.

Vahendusasutus KIK selgitab täiendavalt:

Põhjuseid nii kõrge nõude seadmiseks on mitu:

Biometaani tootmisüksus ei ole lihtsalt hoone või seadmete kogum. Tegemist on protsessitehnoloogilise tervikuga, kus peavad samaaegselt toimima erinevad süsteemid ja protsessid (anaeroobne kääritamine, biogaasi tootmine, biogaasi puhastamine biometaaniks, gaasi surve- ja mõõtesüsteemid, automaatika- ja juhtimissüsteemid, ohutussüsteemid jms). Biometaanitehastes tekivad kõige kulukamad probleemid sageli mitte ehituse ajal, vaid käivitamisel ja protsessi stabiliseerimisel.

Investeeringu kogumaht on üle 30 miljoni euro ning toetuse saamise eelduseks on töötav ja nõuetekohase tulemuse saavutanud tootmisüksus. Seega võib tehnoloogiaosa ebaõnnestumine muuta kogu projekti mittetoimivaks. Toetust ei makstaks välja mitte ainult tehnoloogiaosa, vaid kogu investeeringu ulatuses ehk ehitustööde, infrastruktuuri, elektri- ja gaasisüsteemide, mahutite eest. Sellise mõju tõttu on tehnoloogia pakkuja kvalifikatsioonil oluliselt suurem tähtsus kui tavapärase ehitushanke puhul. Kui ettevõtte on edukalt teinud 2-3 projekti, ei saa sellest veel järeldada,

et ettevõtte on olemas hangitavale vastav tehnoloogia, mis on nõ „küps“, olemas on standardiseeritud lahendused, väljakujunenud projekteerimisvõimekus, toimivad kvaliteediprotsessid, piisavad inseneri- ja käivitusmeeskonnad, toimiv seadmetarnijate ahel ja alltöövõtjate võrgustik. Kõik see on lühikest ehitusaega arvestades hädavajalik.

Viimaste aastate kogemus Eesti kaitsevaldkonna suurhangetega näitab, et keerukate ja kõrge riskiga projektide puhul ei piisa üksnes tehnilise lahenduse kirjeldusest või madalaimast hinnast. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus on rõhutanud hangete kvaliteedi tagamiseks vajadust süvendada ostujuhtimise kompetentsi, turu tundmist ning hankepartnerite võimekuse hindamist. Seda kõike tegi antud projektis ka lõppsaaja.

Kaitsehangete üks peamisi õppetunde on, et uudsete või tehniliselt keerukate lahenduste puhul peab hankija pöörama erilist tähelepanu sellele, kas pakkujal on tõendatud kogemus sarnaste projektide edukal elluviimisel. Kui tegelik võimekus osutub ebapiisavaks, ei avaldu probleem tavaliselt mitte pakkumuse esitamise ajal, vaid alles tootmise, integreerimise, katsetamise või kasutuselevõtu etapis. Sellisel juhul võivad tekkida olulised viivitused, kulude kasv ja oht, et projekti eesmärk jääb saavutamata.

Biometaani tootmisüksuse rajamisel on olukord sisuliselt sarnane. Kuigi tegemist ei ole kaitsevaldkonna projektiga, on mõlemal juhul tegemist suuremahulise investeeringuga, kus projekti edukus sõltub keeruka tehnoloogilise terviku töökindlast toimimisest. Erinevalt tavapärasest ehitusobjektist ei looda väärtust ehitise valmimisega, vaid alles siis, kui kogu protsessitehnoloogia saavutab kavandatud tootmisnäitajad ja töötab stabiilselt. Seetõttu on põhjendatud nõuda tehnoloogia pakkujalt oluliselt suuremat referentskogemust kui pelgalt 2–3 varasemat projekti. Selline nõue ei ole konkurentsi põhjendamatult piiramine, vaid riskijuhtimise meede, mille eesmärk on vähendada võimalust, et üle 30 miljoni euro suuruse investeeringu puhul jääb toetuse tingimuste täitmata jätmise tõttu osaliselt või täielikult eesmärk saavutamata.

Arvestades investeeringu mahtu, RRF ajakavast tingitud lühikest elluviimisperioodi ning asjaolu, et kogu toetuse saamine sõltub töötava tootmisüksuse valmimisest, samuti tuginedes toetuse saaja poolt läbiviidud turu-uuringule, mis näitab, et rahvusvahelisel turul tegutsevatel tunnustatud tehnoloogiaettevõtjatel on üldjuhul **oluliselt üle 100 edukalt ellu viidud biometaani või biogaasi väärindamise projekti, siis ei ole 20 referentsi nõue mitte ülemäära piirav, vaid pigem mõõdukas kvalifitseerimistingimus, mille eesmärk on välistada ebapiisava kogemusega pakkujad**. See on pigem mõistlik lävend tuvastamiseks piisavalt küpset tehnoloogiat ja tõendatud teostusvõimekust väga suure finants- ja täitmiskirgiga projekti puhul.

Audiitori täiendav kommentaar:

Audiitorid on tutvunud lõppsaaja ja vahendusasutuse kommentaaridega, kuid jäävad tähelepanekus esitatud hinnangute juurde ning esitavad oma täiendavad selgitused tähelepaneku 4.1 kohta:

- Lõppsaaja on oma kommentaaris öelnud, et riskide maandamiseks oli vajalik kehtestada just vähemalt 20 sarnase tehnoloogia tarne nõue. Nii lõppsaaja kui ka vahendusasutus viitavad oma kommentaaris turu-uuringule, mille andmed näitavad, et mitmel suurel ja tunnustatud turuosalisel oli 20 tarnest oluliselt suurem referentside arv. Audiitorid leiavad siiski, et ei ole tõendatud, et vähemalt 20 tarne kogemusega ettevõtja puhul on tagatud tarne- ja töökindlus või et lävend 20 eristaks objektiivselt töökindlad tarnijad ebapiisava töökindlusega tarnijatest.
- Ka vahendusasutus osutab lõppsaaja ütlustele, kelle hinnangul enamikul tunnustatud tootjatest on üle 100 vastavasisulise referentsi. Audiitorid on seisukohal, et asjaolu, et tunnustatud tootjatel on üle 100 referentsi, kirjeldab üksnes nende ettevõtjate kogemuse ulatust, kuid ei põhjenda miks just 20 tarne oli hankelepingu nõuetekohase täitmise tagamiseks minimaalne vajalik lävend või miks punktides a–c nõutud spetsiifiline kogemus koos väiksema tarnete koguarvuga ei oleks olnud piisav.
- Lõppsaaja viitab RHS § 101 lõikele 3, mille kohaselt võib keerukate või eriotstarbeliste asjade korral kontrollida pakkuja tootmisvõimalusi, tehnilist pädevust, teadus- ja uurimistöö võimalusi ning kvaliteedi tagamise meetmeid. Audiitorite hinnangul annab see säte aluse pädevuse põhjalikumaks kontrollimiseks, kuid ei põhjenda konkreetset referentslepingute miinimumarvu.
- Ka vahendusasutus põhjendab oma kommentaaris 20 tarne vajadust projekti keerukuse, ajakriitilisuse ja suure täitmiskirgi kaudu. Audiitorid pööravad vahendusasutuse tähelepanu asjaolule, et RHS § 101 ei sätesta ka hankijale referentslepingute maksimaalset arvu, kuid nõutava arvu määramisel tuleb lähtuda RHS

§-st 3, mis ütleb, et seatud tingimused peavad olema proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Ka RHS kommenteeritud väljaanne ütleb, et rohkem kui ühe sarnase lepingu kogemuse nõudmiseks peab hankijal olema mõistlik põhjus, mis võib seisneda nt sõlmitavate hankelepingute keerukuses, ajakriitilisuses või tulemuse täpse saavutamise olulisuses. Seega audiitorid nõustuvad vahendusasutusega, et ka kõnealuse ostu puhul põhjendasid nimetatud asjaolud nagu keerukus, ajakriitilisus jm ulatuslikuma varasema kogemuse nõudmist, kuid need asjaolud ei anna siiski alust nõuda ebamõistlikult suurel arvul (sh 20) referentslepinguid.

- Lõppsaaja toob kommentaaris välja ka RHS § 100 lg 3, mis lubab hankijatel kehtestada tavapärasest (kahekordne hankelepingu eeldatav maksumus) kõrgema netokäibe nõude, kui see on hankelepingu täitmisega seotud riskide tõttu vajalik, tingimusel, et hankija seda riigihanke alusdokumentides põhjendab. Audiitorite hinnangul RHS § 100 lg 3 analoogia tegelikult ei toeta lõppsaaja seisukohta, kuna seadusandja ise on pidanud proportsionaalseks lähtepunktiks netokäibe nõuet, mis on kuni kaks korda hankelepingu eeldatav maksumus. See näitab, et seadusandja on pidanud vajalikuks kehtestada konkreetse proportsionaalsuspiiri. Käesolevas juhtumis ei räägita aga mitte kahekordsest, vaid mitmekordsest kogemuse nõudest, kuna pakkujalt nõuti 20 varasema samalaadse tarne olemasolu.
- Veel viitab lõppsaaja asjaolule, et seatud tingimusele vastas vähemalt 5 rahvusvahelist ettevõtjat. Viimane kindlasti ei tõenda iseenesest kvalifitseerimistingimuse proportsionaalsust. See näitab üksnes, et lõppsaajale teadaolevalt esines turul mitu nõudele vastavat ettevõtjat. Kuid sellest ei nähtu, kui palju ettevõtjaid oleksid olnud tehniliselt ja majanduslikult võimelised lepingut täitma, kuid jäid menetlusest kõrvale üksnes seetõttu, et neil oli vähem kui 20 tarnet.
- Vahendusasutus on oma kommentaaris öelnud, „Seega on tõendamata ja meelevaldne audiitori väide, et 20 tarne nõue on vastavas turusektoris ebaproportsionaalselt range ja konkurentsi piirav. Audiitori oluline tähelepanek peaks tuginema faktidele“. Audiitorite arvates kommentaaris vaieldakse väite üle, mida audiitor ei ole esitanud. Audiitor ei ole hinnanud, kui palju referentse oleks olnud konkreetset juhul proportsionaalne nõuda, vaid on juhtinud tähelepanu sellele, et miks oli lepingu nõuetekohase täitmise tagamiseks vajalik vähemalt 20 sarnase tehnoloogia tarne nõue, kui hanke kvalifitseerimistingimus juba sisaldas spetsiifilisi tehnilise võimekuse nõudeid (tingimuse p-d a kuni c).
- Vahendusasutuse kommentaaris toodud viited projekti suurele maksumusele, lõppsaaja omafinantseeringu osakaalule, Auvere elektrijaamale ja kaitsehangete kogemusele ei näita tähelepanekus toodud konkreetse kvalifitseerimistingimuse proportsionaalsust ega tõenda 20 referentsi lävendi vajalikkust.
- Lõpuks rõhutavad audiitorid, et tähelepanek on oluline Euroopa Liidu finantshuvide kaitse seisukohalt. Põhjendamatult piiravad kvalifitseerimistingimused võivad vähendada ostumenetluses konkurentsi ning seeläbi suurendada Euroopa Liidu vahendite ebatõhusa kasutamise riski. Seetõttu tuleb toetuse saajal kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel hoolikalt hinnata iga tingimuse vajalikkust, asjakohasust ja proportsionaalsust ning selle võimalikku mõju pakkujate ringile. Käesoleva auditi eesmärk oli siiski hinnata taaste- ja vastupidavuskava kohase tulemuse saavutamist. Kuivõrd tulemus saavutati täielikult, ei tehta toetuse vähendamise ega tagasinõudmise ettepanekut. Tagasinõude ettepaneku tegemata jätmine ei muuda siiski rikkumise olemust ega anna alust tähelepaneku ümberliigitamiseks väheoluliseks.

5. Riigiabi andmine

Elluviija (sh lõppsaaja) on olulises osas järginud riigiabi andmise reegleid.

6. Teavitamine ja avalikustamine

Elluviija (sh lõppsaaja) on teavitamisel ning avalikustamisel järginud olulises osas kehtivaid õigusakte.

Kinnitame lõpparuande 12 leheküljel.

Auditi eest vastutav isik:

Mart Pechter
II auditi talituse juhataja
Finantskontrolli osakond

Tallinn, 23.09.2026

Auditi juht:

Eliina Tüvi
I auditi talituse juhtivaudiitor
Finantskontrolli osakond