



Viimsi Vallavalitsus
info@viimsivv.ee

Teie 13.11.2024
Meie 16.01.2025 nr 12.2-1/234-1

Ettekirjutus hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks

Riigihanke viitenumber: 283032
Riigihanke nimetus: Kelnase-Leppneeme parvlaeva liinile vedaja leidmine
Hankija: Viimsi Vallavalitsus
Hankija seaduslik esindaja: Illar Lemetti

RESOLUTSIOON

Rahandusministeerium teeb hankijale järgmise ettekirjutuse:

- 1) tunnistada kehtetuks avatud hankemenetlusega riigihanke „Kelnase-Leppneeme parvlaeva liinile vedaja leidmine“ (viitenumber 283032) hankemenetlus;**
- 2) ettekirjutus tuleb täita hiljemalt 22.01.2025;**
- 3) ettekirjutuse täitmisest tuleb teavitada Rahandusministeeriumi hiljemalt 23.01.2025.**

VAIDLUSTAMISVIIDE

Käesoleva ettekirjutuse peale on võimalik esitada 30 päeva jooksul selle teatavaks tegemisest arvates kaebus halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras. Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust.

SUNNIRAHA KOHALDAMISE HOIATUS

RHS § 208 lg 6 kohaselt võib Rahandusministeerium RHS-i alusel tehtud ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Ettekirjutuse täitmata jätmise korral on sunniraha ülemmäär esimesel korral kuni 2500 eurot ning järgmistel kordadel kokku kuni 10 000 eurot ühe ja sama kohustuse täitmisele sundimiseks.

Teatame, et käesoleva ettekirjutuse täitmise tähtpäevaks (22.01.2025) ettekirjutuse täitmata jätmisel rakendab Rahandusministeerium RHS § 208 lg 6 alusel Viimsi Vallavalitsuse suhtes sunniraha summas 1 000 (üks tuhat) eurot.

1. Asjaolud ja menetluse käik

- 1.1. 13.11.2024 edastas Riigihangete vaidlustuskomisjon (edaspidi VAKO) Rahandusministeeriumile riigihangete seaduse (edaspidi RHS) § 195 lg 10 alusel järelevalveteate järelevalvemenetluse teostamiseks riigihanke üle. VAKO hinnangul on riigihankes ilmnunud asjaolud, mis ei võimalda riigihanke menetlust jätkata.
- 1.2. 15.11.2024 kirjaga nr 12.2-1/5039-2 „Järelevalvemenetluse alustamine ja selgituste küsimine“ alustas Rahandusministeerium järelevalvemenetlust hankija tegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks riigihanke korraldamisel.
- 1.3. 20.11.2024 kirjaga nr 7-1/5235-1 „Selgituste edastamine järelevalvemenetluses“ edastas hankija Rahandusministeeriumile omapoolsed selgitused järelevalvemenetluses ning lisis järelevalvemenetlust läbiviiva ametniku riigihangete registris (eRHR) riigihanke meeskonda vaatlejana dokumentide kontrolli teostamiseks.
- 1.4. Rahandusministeerium edastas 03.01.2025 kirjaga nr 12.2-1/5039-4 „Järelevalvemenetluse kokkuvõte, ettekirjutuse tegemise kavatsus ja tähtaja määramine vastuväidete esitamiseks“ hankijale ettekirjutuse tegemise kavatsuse.
- 1.5. Hankija edastas 09.01.2025 kirjaga nr 7-1/5235-2 „Vastuväite esitamine järelevalvemenetluse ettekirjutuse tegemiseks“ Rahandusministeeriumile vastuväited.
- 1.6. Riigihankes pakkumuse esitanud pakkujad ettekirjutuse tegemise kavatsusele vastuväiteid ei esitanud.
- 1.7. Riigihanke hanketeade avaldati riigihangete registris 07.08.2024.
- 1.8. eRHR-is on kättesaadavaks tehtud riigihanke alusdokumendid (RHAD), sh: 1) Leppneeme Kelnase hanke tehniline kirjeldus (TK); 2) Lisa 3 – WRANGÖ KAT 2024; 3) Hindamiskriteeriumid ja hinnatavad näitajad.
- 1.9. Pakkumuste esitamise tähtpäevaks, 23.09.2024 kell 10:00, esitasid pakkumuse kolm pakkujat - Osühing SPINNAKER, Tuule Liinid OÜ ja Aktsiaselts Kihnu Veeteed:

Pakkuja	60 kuu maksumus (periooditasu) ilma käibemaksuta	ühe reisisu maksumus ilma käibemaksuta (7500 tk)	kokku
Tuule Liinid OÜ	2 499 000,00	900 000,00	3 399 000,00
Osühing SPINNAKER	911 999,00	2 603 400,00	3 515 399,00
Aktsiaselts Kihnu Veeteed	2 662 810,00	1 725 000,00	4 387 810,00

- 1.10. Pakkumuste hindamisel said pakkumused punkte järgmiselt:
 - Osühing SPINNAKER - 86,91 (6,91+80);
 - Tuule Liinid OÜ - 52,32 (20+32,32);
 - Aktsiaselts Kihnu Veeteed - 41,06 (13,66+27,4).
- 1.11. eRHR-is avaldatud riigihanke alusandmetest „Hindamiskriteeriumid ja hinnatavad näitajad“ nähtuvalt sätestas hankija riigihankes järgmised pakkumuste hindamise kriteeriumid:
 - 1) **Ühe reisisu maksumus (hindamismeetod „Maksumus“ (vähim on parim) – osakaal 20).** Üks reis on ühest sadamast teise. Pakkumuses esitatud reisisu ei tohi olla väiksem kui 120 eurot ühe reisi kohta. Hankija loeb alla 120 eurost ühe reisi reisisu

pakkumust alapakkumuseks ja käsitleb seda hindamiskriteeriumite osas ristsubsideerimiseks. **Ristsubsideerimine hindamiskriteeriumite osade vahel ei ole lubatud.** (Hindamismetoodika kirjeldus – madalaima väärtusega pakkumus saab maksimaalse arvu punkte. Teised pakkumused saavad punkte arvutades valemiga: "osakaal" - ("pakkumuse väärtus" - madalaim väärtus) / "suurim väärtus" * "osakaal").

- 2) **60 kuu periooditasu kokku (hindamismeetod „Kulu“ (vähim on parim) – osakaal 80).** Periooditasu on tasu, mis katab kõigi reiside piletimüügi korraldamise ning parvlaeva kasutamise ja ülalpidamiskulud vastavalt Reisisarvlaeva „Wrangö“ kasutusse andmise tingimustele (HAD Lisa 3). Periooditasu tasutakse 1/60 kuus, millest on maha arvestatud eelmises kalendrikuus laekunud piletitulu (piletitulu alla loetakse ka erinevad lisareisid, mis on näiteks tellitud eraisikute ehitustehnika või ehitusmaterjalide üleveol vm lisareisid). Juhul, kui arvestusperioodis teenitud piletitulu ületab vastava arvestusperioodi veoteenuse tasu, arvestatakse enamteenitud piletitulu järgmise arvestusperioodi ettemaksena. (Hindamismetoodika kirjeldus – madalaima väärtusega pakkumus saab maksimaalse arvu punkte. Teised pakkumused saavad punkte arvutades valemiga: "osakaal" - ("pakkumuse väärtus" - madalaim väärtus) / "suurim väärtus" * "osakaal").

1.12. Riigihanke TK p-s 4.1. on sätestatud vastavustingimus järgmises sõnastuses: „Pakkumuses esitatud reisis tasu ei tohi olla väiksem kui 120 eurot ühe reisi kohta. Hankija loeb alla 120 eurost ühe reisi reisis tasu pakkumust alapakkumuseks ja käsitleb seda hindamiskriteeriumite osas ristsubsideerimiseks. Ristsubsideerimine hindamiskriteeriumite osade vahel ei ole lubatud.“

1.13. Lisas 3 on toodud reisisarvlaeva „WRANGÖ“ kasutusse andmise tingimused. Sealt oli Rahandusministeeriumil (ja VAKO-l) võimalik tuvastada järgmised kulud, mida peab kandma laeva kasutaja:

„p 1.5 - kõik kulud, mis tagavad laeva majandusliku säilimise; p 2.2 - võimalik tuukriülevaatus kulu; p 2.5 – laeva vastuvõtmisega seotud kulud; p 2.7 - võimalikud ekspertiisi kulud; p 3.1.3 - dokumentide ja nende duplikaatide taotlemisega seonduvad kulud; p 3.1.7 - laeva kasutusest tingitud rahatrahvid ja tekitatud kahju, mis tuleneb keskkonna reostamisest või muude õigusaktide rikkumisest hüvitamine; p 3.1.8 - mehitamine, opereerimine, varustamine eksploatatsiooniks vajalike varuosade ning varustusega, punkerdamine ning hooldamine; p 3.1.11 - mehhanismide töökorras hoidmine ja kere, masinate ja varustuse vastavuse merekõlblikkusele esitatavatele nõuetele tagamine, värvi katte pideva korrasoleku tagamine; p 3.1.12 - dokkimine vastavalt vajadusele; p 3.1.14 - varakindlustuslepingu sõlmimine; p 3.1.15 - vastutuskindlustuslepingu sõlmimine; p 3.1.18 - järgmise korralise dokkimise käigus peamasinate kapitaalremondi tegemine; p 3.7- tagatis vähemalt 200 000 eurot.“

1.14. Regulatsioon selle kohta, millised kulud tuleb pakkujatel arvestada reisis tasu hulka ja millised kulud periooditasu hulka, piirdub riigihanke hindamiskriteeriumis sätestatuga: „Periooditasu on tasu, mis katab kõigi reiside piletimüügi korraldamise ning parvlaeva kasutamise ja ülalpidamiskulud vastavalt Reisisarvlaeva „Wrangö“ kasutusse andmise tingimustele (HAD Lisa 3).“ eRHR-i teabevahetusest nähtuvalt ei küsinud huvitatud isikud hankijalt enne pakkumuste esitamise tähtpäeva ka selgitusi selle kohta, millised kulud peavad esitatavas pakkumuses olema kajastatud periooditasus ja millised kulud reisis tasus.

1.15. Rahandusministeerium tuvastas järelevalvemenetluses sarnaselt VAKO-ga, et pakkujad nägid periooditasus, ja sellest tulenevalt ka reisis tasus, ette erinevad kulud.

Periooditasus on arvestatud järgmiste kuludega:

1) Pakkumus 1:

- kaimaksud
- laevapersonal
- personal kaldal
- tööjõumaksud
- kindlustus
- remont ja hooldus

2) Pakkumus 2:

- laeva dokkimine
- laeva tuukriülevaatus
- värv põhjatöödeks
- kindlustus
- uued peamasinad
- laeva sadamatasud Kelnases ja Leppneemes
- laeva elektrikulu kai ääres
- laeva päästeparvede iga-aastane hooldus
- laeva ülevaatuskulud
- laeva vahiteenistust pidav vahimadruse töötasu
- piletimüügi aruandlus ja andmete esitamine, raamatupidamine
- infoliini teenindaja
- pangagarantii lepinguperioodiks
- piletimüügisüsteem
- makseterminali rent laeva pardal
- reisijapiletite trükk
- online piletmüügisüsteemi kaudu ostetud piletite maksete vahendusteenus ja muud Lisa 3 ja piletimüügiga seotud kohustuste täitmisega seotud kulud
- määrdeained (õlid, filtrid, tosool jne)
- laeva hoolduskulud, varuosad

3) Pakkumus 3:

- sadamatasu (va reisijatasu)
- muud sadamateenused (fekaalvee ja pilsivee äraandmine)
- parvlaeva remondi ja hoolduskulu (peamasina remont, abimasina remont, abimehhanismide remont, võlli, vindi ja rooliseadme remont ning kõigi nende hooldamine)
- kindlustus
- päästevahendid

- tööjõukulu (sh töötasu, riiklikud maksud, toitlustamise kulu, koolitus- ja treeningkulu, meeskonna eririietuse ja kaitsevahendite kulu, meeskonna tervisekontrolli kulu, klienditoe telefoni kulu, administratsiooni tööjõukulu);

- tegevuskulud kaldal (sh piletimüük, virtuaalserverite kulu, piletimüügi pangateenuste kulu, piletimüügi kulud kaldal ja laeval)

- administratsioonikulud ja muud püsikulud

- asenduslaeva kulud ja laeva koristuskulud.

1.16. Järelevamenetluses leidis tuvastamist, et näiteks ühe pakkumuse periooditasu hulka ei olnud pakkuja arvestanud valdavat osa tööjõukuludest, mis mõjutas olulises suurusjärgus antud pakkuja periooditasu maksumust.

1.17. eRHR-i teabevahetusest (sõnumi ID [879786](#)) nähtub, et huvitatud isik esitas hankijale 28.08.2024 küsimuse seoses reisitasu miinimummääraga, küsides mh: „ /.../ ja kuidas kavatsed hankija vältida olukorda, kus reisitasu hinnaks määrab pakkuja küll 120 eurot, kuid arvestab võimaliku reisitasu ülejäägi maha pakkumuses esitatavast periooditasust (st sisuline manipuleerimine pakkumuse hindamiskriteeriumite ja punktisüsteemiga“. Hankija vastas küsimusele 02.09.2024, kuid ei selgitanud võimalikku olukorda, kus pakkuja arvestab reisitasu ülejäägi maha pakkumuses esitatavast periooditasust ehk sisulist ristsubsideerib reisitasu arvelt periooditasu.

2. Hankija selgitused ja vastuväited

2.1. Hankija edastas 20.11.2024 kirjaga nr 7-1/5235-1 „Selgituste edastamine järelevamenetluses“ Rahandusministeeriumile alljärgnevad selgitused (märgitud kursiivis).

Rahandusministeerium on alustanud järelevamenetlust Viimsi valla tegevuse õiguspärasuses kontrollimiseks avatud hankemenetlusega riigihanke „Kelnase-Leppneeme parvlaeva liinile vedaja leidmine“ (viitenumber 283032) suhtes. Pöördumisest ilmneb, et Rahandusministeerium nõustub VAKO seisukohaga, mille kohaselt riigihanke menetlusest ei ole võimalik jätkata olukorras, kus pakkumused pole reisitasu ja periooditasu osas võrreldavad, kuna pakkujad lähtusid periooditasu ja sellest tulenevalt ka reisitasu esitades erinevatest kuludest. Vallavalitsusel on palutud vastata esitatud küsimustele hiljemalt 20.11.2024.

Ülevaade hankemenetluse kaalutlustes.

Viimsi valla tegevus riigihanke nr 283032 läbiviimisel lähtus asjaolust, et jaotada hanke maksumus kaheks osaks, millest üks on periooditasu ja teine reisitasu. Hankija soov oli vältida olukorda, kus liiniveo teostaja pigem tahtlikult otsib põhjuseid miks jätta reis ära, kuigi laeva tehnilised tingimused võimaldavad reisi teatud ilmastikuoludes teostada. Teatavasti lähtuvalt meresõiduohutuse seadusest on kaptenil võimalus reis soovi korra ära jätta, kui leiab et see on põhjendatud. Olukord kus reisitasu hind on ca 1 euro ning periooditasu 500 tuhat eurot aastas tekitab olukorra, kus majanduslikult on otstarbekam liiniveo teostajal võimalikult palju reise ära jätta. See on aga vastuolus avaliku huviga.

Eelnimetatud kaalutlustest lähtudes koostati hankedokumendid, mille kohaselt hankija tõi välja üldised komponendid, mis peavad sisalduma periooditasus. Hindamiskriteeriumites on märgitud üheselt, et periooditasu on tasu, mis katab kõigi reiside piletimüügi korraldamise ning parvlaeva kasutamise ja ülalpidamiskulud

vastavalt Reisiparvlaeva „Wrangö“ kasutusse andmise tingimustele (HAD Lisa 3). Seeläbi määratles hankija kohustuslikud periooditasu komponendid, kuid mitte detailsuseni, sest tegu on kompleksteenusega. Ülejäänud osas jättis hankija võimaluse ja vabaduse pakkujatele paigutada oma äranägemisel kulutused periooditasusse või reisisitasusse, tingimusel et reisisitu ei ole alla 120 euro. Arvestades sealjuures hindamiskriteeriumi kohaselt antavaid punkte.

Seeläbi on hankija taganud pakkumiste võrreldavuse oluliselt paremini, kui jättes täiesti pakkujate enda hinnata, mis kuluread pannakse periooditasu või reisisitatu alla.

Asjaolud ja põhjendused

Viimsi vald vastab esitatud küsimustele nende esitamise järjekorras.

1. Milline on hankija seisukoht VAKO järelevalveteates esitatud asjaolude ja põhjenduste kohta?

1.1. Viimsi Vallavalitsus (edaspidi tekstis ka hankija) nõustub Rahandusministeeriumi 15.11.2024 kirjas nr 12.2-1/5039-2 asjaoludega selles osas, et ei ole vaidlust, et riigihanke hanketeade avaldati 07.08.2024. Pakkumised laekusid kolmelt pakkujalt – OÜ Spinnaker, Tuule Liinid OÜ ja AS Kihnu Veeteed. Ka pakkumuste maksumuste osas ja kriteeriumite osakaalu osas puudub vaidlus, et periooditasu osakaal on 80 ja reisisitu osakaal 20. Hankija on nõus ka asjaoludega, mida Rahandusministeerium kajastab nõuete osas pakkumuses esitatavatele maksumustele. Ka vastab tõele, et hankija nõudis, et periooditasus on kajastatud kulud, mis katavad reise piletimüügi ning parvlaeva kasutamise ja ülalpidamiskulud vastavalt reisiparvlaeva „Wrangö“ kasutusse andmise tingimustele (HAD Lisa 3).

1.2. **Hankija nõustub, et ta ei ole üheselt kõiki kulutusi välja toonud eeldusel, et äriettevõtja oma majandus- ja kutsetegevuses on detailselt kursis, mis kohustused tal laevaga seonduvalt on, millistest õigusaktidest ja dokumentidest need kohustused tulevad ja millised kulud sellega kaasnevad. Hankija on omalt poolt pakkumuste võrreldavuse tagamiseks lisaks HAD-is esitatule võimaldanud pakkujatel tutvuda laevaga, laeva dokumentidega, samuti parvlaeva spetsiifiliste tehniliste andmetega, millal tuleb ülevaatus teha ja korraline dokkimine (hooldus) jne.**

1.3. Hankija aga vaidleb vastu väidetavale asjaolule, et pakkujad on esitanud võrreldamatud kulud periooditasu ja reisisitu osas.

1.4. Järelevalvemenetluse alustamise ja selgituste küsimise teatises toodud eraldi välja hankija VAKO-s vaidemenetluse vastusest üks lõik, milleks on: „Hankija on vaidlustusmenetluses selgitanud, et hankija ei ole riigihankes üheselt nimetanud kulusid, mis kuuluvad reisisitu maksumuse hulka ja mis periooditasu maksumuse hulka, kuna nagu ka pakkujate vastustes ja vaidlustustes selgub, suudavad nad neid kulusid erinevalt tõlgendada ja ainuõigeks pidada ning ühtegi kindlat määratlust seadustest ega määrustest otseselt kuluartiklite vahel ei ole.“

Hankija selgitab, et hankija kõnealune seisukoht tulenes asjaolust, **et pakkuja soovis, et hankija määratleks täpselt, millised kulud kuuluvad reisisitasusse ja millised periooditasusse.** Tegemist on teabevahetuses edastatud vastusega küsimusele, **mille kohaselt pakkuja soovis, et hankija määratleks täpselt, millised kulud kuuluvad reisisitu ja millised periooditasu hulka ning selle vastuse tõlgendamine saab toimuda üksnes hanke terviklikus kontekstis. Selgitame, et hankija eesmärk ei olnudki esitada ammendavat kululoendit.** Sellise ühikhinnatabeli esitamine oleks vastuolus olnud hankemenetluses esitatud nõudega esitada kogumaksumus hindamiskriteeriumi näol.

Teine põhjus on selles, et iga nõ mutrit ja polti ei ole võimalik hankijal parima tahtmise juures ette näha. Nimelt sellist määratlust, mille alusel saaks absoluutselt kõik kulud täpselt teada ja ära jagada, ei ole olemas ning neid ei saa tuletada ühestki seadusest, määrusest ega muust õigusaktist. Kui hankija teeks üksikasjaliku kulutabeli, siis riskib hankija hiljem sellega, et kõik mida hankija pole kulutabelisse lisanud, tuleb tal teenusepakkujale hiljem hüvitada lisateenusena. See aga paneks hankijale ebamõistlikult suure riski. Pakkujal oli vabadus jaotada muud kulud periooditasu ja reisisu vahel oma äranägemisel, arvestades et kohustuslikuna oli välja toodud periooditasu komponente ning nõue, et reisisu ei tohi olla alla 120 euro vastavalt RHAD'is esitatud tingimustele ja vastavalt kategoriseeritud.

Lisaks ei ole üksikasjaliku ja ammendava kululoendi etteandmine pakkujatele ei ole põhjendatud ka seetõttu, kuivõrd kogemus ja praktika on näidanud, et parvlaevade teenuseid osutavad ettevõtted, kes on oma ala professionaalid ning **lõplik kulude kategoriseerimine on ettevõtja vabadus kujundada oma majandus- ja kutsetegevust nii, nagu tema jaoks optimaalseim on. Hankija ei saa pakkujatele ette kirjutada, kuidas pakkujad peab oma äri tegema ja oma kulusid/tulusid arvestama. Seeläbi sekkuks hankija juba pakkujate sisemisse äritegevusse, mis piiraks riigihanke põhimõttelist eesmärki edendada konkurentsi, mille läbi tuleks soosida leidlikumaid ja soodsamaid lahendusi, mille väljamõtlemine on pakkujate ülesanne, mitte hankija.**

Kokkuvõttes leiab hankija siinkohal, et oli **põhjendatud mitte esitada pakkujatele üksikasjalik nõ ühikhinnatabel, mis toonuks endaga kaasa hiljem ebamõistlikke riske hankija jaoks, piiranuks ettevõtlusvabadust ning üleüldiselt oleks kahjustanud hanke eesmärki suunata pakkujaid pigem pakkuma kõrgemat reisisu ja madalamat periooditasu.**

1.5. Hankija ei nõustu seisukohaga, et pakkumused ei ole võrreldavad. Pakkumuste võrreldavuse on taganud see, et hankija on selgelt ja üheselt määratlenud, millised kulud ja tingimused peavad kohustuslikult olema täidetud ühes või teises hindamiskriteeriumis ning mida pakkujad peab konkreetse hanke kontekstis ristsubsideerimiseks.

Nagu eelnevalt märgitud, siis hankija nõustub Rahandusministeeriumi selgitusega, et periooditasu hulka peab kohustuslikult kuuluma piletimüügi korraldamisega seotud kulud ning RHAD lisas 3 ettenähtud koosseisus kulud parvlaeva kasutamiseks ja ülalpidamiseks. Muid kohustuslikke kulusid periooditasu sisaldama ei pidanud.

1.5.1 Võimaliku pakkumuse võrreldamatuse kahtluse on tekitanud asjaolu, et pakkujad on pakkumuses esitanud erinevad kuluartiklite määratlused periooditasu osas. Esiteks hankija toob välja, et hanke vastavustingimustes ei olnud nõuet, millisel detailsuse astmel peab pakkujad oma kuluartikleid määratlema. Peamine oli pakkumusest välja lugeda, et pakkujad on periooditasu arvestanud hankija ettenähtud komponente. Nimetatud põhjusel ei saa väita, et pelgalt kuluartiklite detailsuse astmete erinevused (mis tulenevad ka võimalikest ärisaladuse hoidmiste soovidest) tähendaksid pakkumuste võrreldamatust.

Hankijal võis tekkida põhjendatud kahtlus üksnes OÜ Spinnaker pakkumuse osas, kas selle periooditasu sisaldab hankes ettenähtud periooditasu komponente. Arvestades et selle pea miljoni eurost väiksemat maksumust võrreldes teiste pakkujatega. Hankija 4 siinkohal teostaski kontrolli, esitades OÜ Spinnakerile järelepäringu. Kuna kontrolli tulemusena selgus, et OÜ Spinnakeri pakkumus vastas hankija esitatud nõuetele ning hanketingimuste kohaselt lubatavad komponendid olid lisatud vastavalt periooditasu hulka, siis ka hankija tunnistas OÜ Spinnakeri pakkumuse edukaks. Arvestades et teiste

pakkujate periooditasu pakkumused olid märksa kõrgemad, siis ei pidanud pakkuja põhjendatuks kahtlustada, et nende esitatud periooditasu ei sisalda ettenähtud komponente. Hankijale teadaolevalt ei ole ka VAKO nõudnud detailset ülevaadet ja hinnanud ristsubsideerimise keeldu reisisitu osas viisil, mis võimaldaks teha põhjendatud ja loogiliselt jälgitava selgituse, et pakkumused ei olnud võrreldavad. Veelgi enam, suurusjärgult on kaks pakkujat (Tuule Liinid OÜ ja OÜ Spinnaker) esitanud väga ligilähedased pakkumused kogumaksumusega vastavalt 3,399,000.00 eurot ja 3,515,399.00 eurot. Mis samuti kinnitab, et pakkumused on terviklikult võrreldavad, pakkujatele üheselt mõistetavad ning kõikumised toimuvad üksnes hindamiskriteeriumite osas.

1.5.2 Hankija ei pea õigeks ka väidet, et pakkumuse võrreldamatus tuleneb asjaolust, et erinevate pakkujate esitatud periooditasu ja reisisitu maksumuste vahe on suur. Hankija eesmärk ei olnudki välistada võimalikud pakkumuste erinevused periooditasu ja reisisitu maksumuste vahel.

Hankedokumentide loogikast ja ülesehitusest pidi olema hankijatele selge, et ristsubsideerimise keeldu pidi üheselt mõistetavalt tõlgendama pakkuja viisil, et kui kriteeriumina käsitletakse üksnes reisisitu ja üksnes reisisitu ristsubsideerimist, siis järelikult ristsubsideerimise keeld käib reisisitu kohta. Kus hankija leiabki automaatselt, et periooditasust on kaetud ehk ristsubsideeritud reisisitu, kui reisisitu on alla 120 euro. Lubatud ei ole reisisitu maksumuse hindamiskriteeriumist lähtuvalt ristsubsideerimine viisil, kus pakkuja katab periooditasust reisisitu.

Hoopis eraldi hindamiskriteeriumina on toodud **periooditasu, mis ei käsitle ristsubsideerimise keeldu**. Nii on ka kriteeriumitest nähtuv, et madalam periooditasu saab rohkem punkte. Taas peab pakkujale olema üheselt mõistetav, et hankija eesmärk on vältida reisisitu kulude katmist periooditasu arvelt, kuid vastupidine ei ole välistatud.

Järelikult kui pakkuja eesmärk oli pigem võimalusel jätta reise ära ning saada suuremat periooditasu, siis ka reisisitu hind oli tal madalam ning periooditasu suurem. Hankija ei näe, et siin oleks pakkujatel tekkinud arusaamatusi. Arvestades ka seda, et vaidlustajate näol on tegu pakkujatega, kes on samal liinil avalikku reisijaveoteenust ise varasemalt ka osutanud ja kellega on hankijal olnud probleeme, et reise jäetakse ilma selgete põhjusteta ära, siis ei saa olla usutav, et just varasemalt sama teenust osutanud pakkujatele jäi arusaamatuks hanke hindamiskriteeriumite eesmärk tagada reisijatele võimalus õhtuks koju saada ning hommikuks tööle/kooli/lasteaeda jne minek. Küll aga mõistis uus pakkuja hankija sätestatud hindamiskriteeriumite eesmärki, kes varasemalt seda teenust osutanud polnud.

Kokkuvõttes ristsubsideerimise keelu kitsam sõnastamine hanketingimustes kandis eesmärki, et pakutav reisisitu oleks optimaalne ja realistlik, sest on otseselt seotud reiside toimumise arvu ning lisareiside tellimise vajadusega.

Hankija on selgelt ja üheselt arusaadavalt sisustanud hankedokumentides nii ristsubsideerimise keelu hindamiskriteeriumite osade vahel, milleks on madalama kui 120 eurose reisisitu pakkumine. Kõik pakkumuse esitanud pakkujad on sellest tingimusest kinni pidanud ja sellest nõudest üheselt aru saanud.

Hankija toob siinkohal ka varasemast hankest näite, mis põhjendab ka tänaseid hindamiskriteeriumite seadmise valikuid. Varasemas analoogses hankes, kus hankija ristsubsideerimist ei keelanud ning reisisituale nõ alampiiri ei seadnud, esitas üks pakkujatest reisiveo maksumused 0,01 eurot ning kogu lepingu täitmiseks vajaminev

rahaline kate tuli periooditasust. Seeläbi sai tema pakkumus rohkem hindepunkte võrreldes teistega. Sellistes juhtumites ei ole VAKO varasemalt leidnud, et pakkumused ei oleks võrreldavad, kuna ristsubsideerimine hindekriteeriumite vahel ei olnud keelatud või puuduvad konkreetset ühikhindade tabelid erinevate komponentide osas. Seega oli see lubatud ja pakkuja käitus hanketingimuste kohaselt, vaatamata sellele, et ta manipuleeris hindekriteeriumitega ja võitis pakkumuse teiste pakkujate ees, kes pakkusid õiglast hinda.

1.6. Oluline on, et teenuse osutajale lepingu alusel makstav tasu pidi katma kulud, mis on seotud avaliku teenindamise lepingu täitmisega, sealhulgas liiniveo kulud, mis kaetakse avaliku teenindamise lepingu alusel saadava tuluga (nt piletitulu, riigieelarvest või omavalitsuse eelarvest eraldatud toetus) ning muu tulu, mis laekub avaliku teenindamise kohustuse täitmise tõttu (ÜTS § 23 lg 2).

1.7. Arvestades eeltoodut, ei ole hanketingimused mingi moel õigusvastased ja tagavad pakkumuste võrreldavuse ja pakkujate võrdse kohtlemise. **Asjaosalistel oli ja oleks tulnud hankija tegevus vaidlustada hankemenetluse käigus.** Keegi asjaosalistest ei ole hanketingimusi vaidlustanud, mistõttu on need siduvad olemasolevas vormis. Asjaosalistel oleks tulnud hanke alusdokumendid vaidlustada hankemenetluse käigus enne pakkumuste esitamise tähtaega (RHS § 185 lg 2 p 1 ja § 189 lg 2 p 2).

1.8. Kokkuvõttes hanketingimused nägid ette, et **teenuse osutajale lepingu alusel makstav tasu peab tagama lepingu täitmisega seotud reaalsete kulude katmise ning see on pakkuja vastutusala.** Hanketingimustes on aga hankija erisoov olnud, et reisis tasu on suurem ning seda ei kaeta periooditasust. Hankija ei leia, et need eesmärgid oleksid hankes olnud kajastatud õigusvastaselt ning muutnuks võimatuks pakkumuste võrreldavuse.

Järelevaevemenetluse algatamisest

1.9. Hankija hinnangul järelevaevemenetluse algatamine ei ole põhjendatud juhtudel, kus olukord oleks olnud võimalik lahendada juba seaduses ettenähtud vaidlustusmenetluse kaudu. Ei ole toodud ka arusaadavaid põhjendusi, miks seda varasemalt ei tehtud hankes osalejate poolt ning tagantjärele esitatakse etteheiteid.

Antud juhul pidanuks asjaosalised vaidlustama hanketingimused hankemenetluse käigus, sest kui hanketingimustena oleks nad tahtnud periooditasu ja reisis tasu ühikhindade üksikasjalikku loetelu ja hankija antud vastus oli vaidlustajate jaoks arusaamatu, saanuks nad esitada oma vastuväited koheselt. Hanketingimusi aga ükski hankes osalenud pakkuja ei vaidlustanud ehk tingimused on siduvad olemasoleval kujul.

Hanketingimuste hindamise kaalutlustel järelevaevemenetluse läbiviimine loob hankija hinnangul pretsedendi, kus hiljem hanketingimuste vaidlustamine hakkabki käima läbi Rahandusministeeriumi. Tuues vaid põhjuseks, et üks või teine tingimus võimaldab hindamiskriteeriumite vahel liiga palju pakkujatel otsustusruumi ning taoline ettevõtlusvabaduse soodustamine on kahjulik.

- 2.2. Hankija edastas 09.01.2025 kirjaga nr 7-1/5235-2 „Vastuväite esitamine järelevaevemenetluse ettekirjutuse tegemiseks“ alljärgnevad vastuväited ettekirjutuse tegemise kavatsusele (märgitud kursiivis):

Rahandusministeerium on esitanud Viimsi Vallavalitsusele järelevaevemenetluse kokkuvõtte ettekirjutuse tegemise kavatsuse kohta ning määranud tähtaja vastuväidete esitamiseks. Järelevaevemenetlus hõlmab Viimsi Vallavalitsuse poolt avatud

hankemenetlusega korraldatud riigihanget „Kelnase-Leppneeme parvlaeva liinile vedaja leidmine“ (viitenumber 283032).

Rahandusministeeriumi pöördumisest nähtub, et ministeerium nõustub VAKO seisukohaga, mille kohaselt ei ole riigihanke menetlust võimalik jätkata olukorras, kus pakkumused pole reisisasu ja periooditasu osas võrreldavad. Probleem tuleneb asjaolust, et pakkujad lähtusid periooditasu ja sellest tulenevalt ka reisisasu esitamisel erinevatest kuludest. Viimsi Vallavalitsusel on palutud vastata esitatud küsimustele hiljemalt **09.01.2025**.

Viimsi Vallavalitsus ei hakka vastuväite esitamisel kordama üksikasjalikult juba antud vastuseid, sh kogu menetluse käiku ega asjaolusid, vaid esitab kokkuvõtliku seisukoha.

Vallavalitsus viitab oma varasemale vastusele (20.11.2024 nr 7-1/5235-1), kus on Rahandusministeeriumile juba esitatud üksikasjalikum selgitus ja seisukohad. Vallavalitsus jääb nende seisukohtade juurde ega leia, et oleks järelevalvemenetluse ettekirjutuse kavatsuse kokkuvõtte valguses midagi uut lisada.

Viimsi Vallavalitsuse hinnangul ei olnud järelevalvemenetluse algatamine põhjendatud, kuna vaidluse lahendamine on võimalik seaduses ettenähtud vaidlustusmenetluse kaudu, mida pakkujad on ka kasutanud. Hankija on tegutsenud käesoleva hanke puhul läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt. Kõiki pakkujaid on koheldud võrdselt ning lähtunud on parimast võimalikust hinna ja kvaliteedi suhtest. Hindamise kriteeriumid olid selged ja arusaadavad, koosnedes reisisajastust ja periooditasust, mille osakaalud oli üheselt määratletud.

Oleme seisukohal, et hankedokumentides oli üheselt ja arusaadavalt välja toodud (mitte küll tabelina, vaid üldise kirjeldusena vabas vormis), mis kulud kuuluvad reisisasu sisse. Seega leiame, et tegelikult teadsid pakkujad, kui oma ala professionaalid, mida pidid kajastama ühes või teises hindamiskriteeriumis. Puudub nõue, et kulude kirjeldus peaks olema hankija poolt esitatud teatud kindlas vormis. Pakkujad ei esitanud ka hanke käigus küsimusi, mis viitaks, et neil oleks puudunud arusaamine mis kulud puudutavad reisisasu ja mis periooditasu. Ristsubsideerimise eeldab kulude jaotust ning see oli kirjeldusena vabas vormi hankedokumentides toodud.

Viimsi Vallavalitsuse hinnangul tuli lähtuda hindamiskriteeriumitest ning ei ole õige seisukoht, et hankija peab võtma aluseks kõige madalaima kogumaksumuse või et hankija lähtus tegelikkuses vaid madalaimast kogumaksumusest. Oluline on arvestada ka riske ning tagajärgi, mis läbi suunata hilisemat lepingupartnerit kohusetundlikumale lepingu täitmisele. Arvestades võimalusi reise ära jätta ning jättes reisisasu suuruse ca 100 eurot kord, siis on väga tõenäoline olukord, kus hilisemal hanke võitjal on kasulikum jätta reise erinevatel ebamäärastel põhjustel ära ning leppida üksnes periooditasuga.

Arvestades hankija kogemusi, siis madalaima kogumaksumusega pakkumus on praktikas osutunud toimunud reise arvu arvestades hoopistükkis kõige kallimaks, mis tõestab, et selline lähenemine tegelikkuses alati ei toimi. Seetõttu on ka loogiline oodata pakkujatelt suuremat reisisasu, tagamaks reaalselt reisi toimumise ning periooditasu kui nn „sadamaseismise tasu“ summa suurus võiks olla loogiliselt väiksem.

Viimsi Vallavalitsuse hinnangul on ta käitunud kooskõlas RHS § 85 lg 9 nõuetega, mis võimaldab suhtelist osakaalu määrata ja jääb ebaselgeks, miks osakaalu määramine ei ole Rahandusministeeriumi hinnangul lubatud.

Viimsi Vallavalitsus palub võtta arvesse RHS § 85 lg 9 sätestatud, mis näeb ette RHS § 84 lg 1 ja lg 4 kohaldamisel teha kulude liigiti jaotust ja võtta nende osas arvesse madalaimat hinda, kuid määrata samas ka erinevatele kululiikidele osakaal.

Viimsi Vallavalitsus jääb oma seisukoha juurde, et hankes ei ole rikutud riigihangete seadust ja riigihanke üldpõhimõtteid ja palub Rahandusministeeriumil suunata vaidlus tagasi Riigihangete Vaidlustuskomisjoni lahendamiseks ning lõpetada järelevalvemenetlus.

3. Rahandusministeeriumi põhjendused ettekirjutuse tegemiseks

- 3.1.** Olles tutvunud järelevalveteatega (sh VAKO-le riigihanke vaidlustusmenetluses hankija ja pakkujate poolt edastatud dokumentidega), hankija selgitustega ja vastuväidetega ning eRHR-i kaudu – riigihanke alusdokumentidega, riigihankes esitatud pakkumustega ja hinnates kõiki tuvastatud asjaolusid kogumis ja nende vastastikusel seoses, leiab Rahandusministeerium, et hankija on jätnud riigihankes kehtestamata vajalikud tingimused (reisitasu ja periooditasu kulude jaotuse) ning on sätestanud hindamiskriteeriumid ja ristsubsidierimise keelu hindamiskriteeriumide osade vahel, mille tõttu ja rakendamisel koostöös ei ole võimalik hinnata pakkumusi võrdselt ja ühetaoliselt. Võttes arvesse, et käesoleval ajahetkel, st peale pakkumuste esitamise tähtaja (23.09.2024 kl 10:00) möödumist riigihankes, ei ole võimalik riigihanke alusdokumente (sh hindamiskriteeriumeid) muuta, ei ole võimalik enam RHS-i rikkumist kõrvaldada ja riigihanke hankemenetlust õiguspäraselt jätkata.
- 3.2.** RHS-i rikkumise tuvastamisel lasub Rahandusministeeriumil kui riigihangete järelevalvemenetlust teostaval valitsusasutusel kohustus kaaluda RHS §-s 208 sätestatud järelevalvemeetmete rakendamist. RHS § 208 lg 2 alusel ettekirjutuse tegemist RHS-i rikkumise lõpetamiseks on Rahandusministeeriumil võimalik kaaluda üksnes juhtudel, kui RHS-i rikkumise lõpetamine on RHS-ist tulenevalt võimalik. Kuna riigihankes on pakkumuste esitamise tähtaeg pöördumatult möödunud, ei ole Rahandusministeeriumil võimalik kaaluda hankijale ettekirjutuse tegemist riigihanke alusdokumentide muutmiseks RHS § 208 lg 2 alusel. Rahandusministeeriumi hinnangul esineb käesoleval juhul põhjendatud vajadus hankijale riigihanke hankemenetluse kehtetuks tunnistamise ettekirjutuse tegemiseks RHS § 208 lg 1 alusel. Rahandusministeerium leiab samaselt VAKO-ga, et riigihankes on ilmnunud asjaolud (RHS-i rikkumised), mis ei võimalda riigihanke hankemenetlust jätkata.

Rahandusministeerium põhjendab oma seisukohta alljärgnevalt.

- 3.3.** Kõik riigihankes kehtestatud tingimused, sh hindamiskriteeriumid, samuti hankija tegevus riigihanke läbiviimisel, peavad vastama nii RHS-is sätestatud riigihanke menetlusnormidele kui ka riigihanke korraldamise üldpõhimõtetele.
- 3.4.** RHS §-s 3 p-des 1, 2 ja 5 on sätestatud järgmised riigihanke korraldamise üldpõhimõtted, millega peavad olema kooskõlas mh riigihankes kehtestatud hindamiskriteeriumid: (p 1) hankija tegutseb riigihanke korraldamisel läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt; (p 2) hankija kohtleb kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis, võrdselt ja jälgib, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud; (p 5) hankija kasutab rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt, sõlmib hankelepingu parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel ning viib riigihanke läbi mõistliku aja jooksul.

- 3.5. RHS § 77 lg 4 p 2 kohaselt sätestab hankija riigihanke alusdokumentides pakkumuste hindamise kriteeriumid vastavalt RHS §-des 85 ja 86 sätestatule. RHS § 85 lg 1 kohaselt sätestab hankija riigihanke alusdokumentides majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamiseks hankelepingu esemega seotud ja reaalselt konkurentsi tagavad pakkumuste hindamise kriteeriumid.
- 3.6. RHS § 85 lg 4 kohaselt võib hankija majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel arvestada ainult pakkumuse hinda või kulu üksnes juhul, kui hankija jaoks sõltub pakkumuse majanduslik soodsus ainult pakkumuse hinnast või kulust ja kõik muud tulevase hankelepingu tingimused, sealhulgas hankelepingu esemega seotud kriteeriumid, on riigihanke alusdokumentides ammendavalt kindlaks määratud.
- 3.7. Pakkumuste hindamise kriteeriumide sisulist tähendust ja vastavust RHS-i nõuetele on analüüsitud RHS-i kommenteeritud väljaandes (vt Erki Fels. RHS § 85 lg 1 komm. 9, 10, 12, 13, 23, 24 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019) järgmiselt:

„(komm. 9) Hindamise kriteeriumid on vahend, mille kaudu hankija selgitab välja majanduslikult kõige soodsama pakkumuse. Selleks tuleb hankijal kehtestada pakkumuste hindamise kriteeriumid, mis on: (i) avaldatud RHAD-s /.../; (ii) suunatud majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisele /.../; (iii) seotud hankelepingu esemega /.../; ja (iv) tagavad reaalselt konkurentsi.

(komm. 10) Hindamise kriteeriumid peavad olema selgelt määratletud hankemenetluse algusest peale (EK C-368/10, Euroopa Komisjon *versus* Madalmaade Kuningriik. ECLI:EU:C:2012:284, p 56), seejuures peab hankija jääma kriteeriumide puhul sama tõlgenduse juurde kogu hankemenetluse ajaks (EK C-19/00, SIAC Construction Ltd *versus* County Council of the County of Mayo. ECLI:EU:C:2001:553, p 43).

(komm. 12) Majanduslikult soodsaima pakkumuse väljavalimisel peaks hankija saavutama hankelepingu sõlmimise pakkujaga, kelle pakkumus oli parim just hinna-kvaliteedi suhte poolest, sest hankemenetluse eesmärgiks on kulutustele vastava väärtuse (*value for money*) hankimine. (S. Arrowsmith. Public Procurement: An Appraisal of the Uncitral Model Las as a Global Standard. – The International and Comparative Law Quarterly. Vol 53, No. 1, January, 2014, pp 18-19.) Hankija tuvastab majanduslikult soodsaima pakkumuse ka siis, kui pakkumuste hindamise ainus kriteerium on madalaim hind. /.../ Hankijal on majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamiseks seega kaks võimalust: (i) kasutada hindamise kriteeriumina üksnes pakkumuse hinda või kulu (RHS § 85 lg 4); (ii) kasutada hindamisel parimat hinna ja kvaliteedi suhet, mis hõlmab lisaks pakkumuse hinnale/kulule muid hankelepingu esemega seotud kriteeriume (§ 85 lg 3).

(komm. 13) Hankija on hindamise kriteeriumide kujundamisel vaba ulatuses, mis ei lähe vastuollu RHS-s sätestatud üldiste piirangutega. Piirangud, millest hankija peab lähtuma, on eelkõige sätestatud RHS §-s 85, samuti peavad hindamise kriteeriumid olema kooskõlas riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega (RHS § 3).

(komm. 23) Hindamise kriteeriumid tuleb sõnastada seega viisil, mis võimaldab kõigil piisavalt informeeritud ja tähelepanelikel pakkujatel neist ühtemoodi aru saada.¹ Lubamatu on olukord, kus hankija tõlgendus hindamise kriteeriumidele muutub pärast pakkumuste

¹ EK C-19/00, SIAC Construction Ltd *versus* County Council of the County of Mayo. ECLI:EU:C:2001:553, p 42; EK C-538/13, eVigilo Ltd *versus* Priešgairinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos. ECLI:EU:C:2015:166, p 54.

avamist – hankija peab tõlgendama kriteeriumi hankemenetluse kestel läbivalt ühtmoodi.² Arvestades RHS § 3 p-st 1 tuleneva kohustusega korraldada riigihange läbipaistvalt ja kontrollitavalt, peavad pakkumuse hindamise kriteeriumid olema üheselt arusaadavad ja vastuoludeta. Hankijal ei ole lubatud pakkujaid pakkumuste hindamise kriteeriumide osas eksitada.³

(komm. 24) Pakkumuste hindamise kriteeriumid peavad tagama hindamisprotseduuri kontrollitavuse, et välistada hankija suvaõigus pakkumuste hindamisel. Pakkumuse hinnakriteerium on oma olemuselt kvantitatiivne, mistõttu ei saa selle kriteeriumi kasutamisel üldjuhul tekkida olukorda, kus punktide jaotus võiks anda hankijale (piiramatu) valikuvabaduse. Pakkumuse kulu on samuti kvantitatiivne, kuid olelusringi kulude arvestamisel tuleb hankijal olla täpne selles, millist kulu hinnatakse. Vältida tuleb olukorda, kus kulukriteerium sõnastatakse mitmeti mõistetavalt, nii et pakkujad lähtuvad kvantitatiivse numbri esitamisel erinevatest eeldustest. Kõige sagedamini võib osutada hindamise kontrollitavus problemaatiliseks selliste kriteeriumide rakendamisel, kus hindamisotsus kujuneb vähemalt osaliselt hindaja subjektiivsete eelistuste kaudu. See on praktikas kahjuks tekitanud taunitava olukorra, kus mõned hankijad pigem hoiduvad kvaliteedikriteeriumide (seda enam subjektiivseid elemente sisaldavate kriteeriumide) kehtestamisest.

- 3.8.** RHS-i kommenteeritud väljaandes (vt Erki Fels. RHS § 85 lg 4; komm. 43) on selgitatud RHS § 85 lg 4 kohta, et ainult hinda või kulu hinnates kohustub hankija tunnistama edukaks kõige odavama pakkumuse.
- 3.9.** Riigihankes kehtestatud hindamiskriteeriumide („Ühe reisitasu maksumus“ ja „60 kuu periooditasu kokku“) alusel omistas hankija kõrgeimad hindamispunktid madalaimale reisitasule ja madalaimale periooditasule, st sisuliselt hindas hankija riigihankes madalaimat kogumaksumust. Pakkumustes esitatud periooditasu ja reisitasu summa moodustasid pakkumuse (kogu)maksumuse. Madalaima (kogu)maksumusega pakkumuse esitas Tuule Liinid OÜ (3 399 000 eurot), mitte Osaiühing Spinnaker (3 515 399 eurot), kelle pakkumusele omistas hankija hindamiskriteeriumite alusel kõige enam punkte. Seega, olukorras, kus hankija tunnistas kõik pakkumused riigihanke tingimustele vastavaks, pidanuks osutama edukaks madalaima kogumaksumusega pakkumuse, kuna hankija hindas riigihankes üksnes hinda/kulu. Pakkujad lähtusid pakkumuse koostamisel (kulude paigutamisel kas reisitasu või periooditasu hulka) oma paremast äranägemisest, v.a. periooditasu hindamiskriteeriumi alusel määratletud kulude (Reisiparvlaeva „Wrangö“ kasutusse andmise tingimused (HAD Lisa 3)) osas.
- 3.10.** Rahandusministeeriumi hinnangul tuleb periooditasu hindamiskriteeriumis sätestatud kulude jaotuse määratlust, st „Periooditasu on tasu, mis katab kõigi reiside piletimüügi korraldamise ning parvlaeva kasutamise ja ülalpidamiskulud vastavalt Reisiparvlaeva „Wrangö“ kasutusse andmise tingimustele (HAD Lisa 3)“, pidada ebapiisavaks, arvestades riigihankes sätestatud hindamiskriteeriumeid, mille alusel omistatakse punkte veoteenuse kogukulule (st reisi- ja periooditasu kokku). Juhul kui hankija soovib hinnata pakkumuse madalaimat maksumust/kulu erinevate hindamiskriteeriumide alusel ja sätestab mh ristsubsideerimise keelu hindamiskriteeriumide osade vahel, tuleb hankijal üheselt arusaadavalt määratleda erinevatesse hindamiskriteeriumidesse kuuluvad kulud. Juhul kui hankija ei ole hinnatavaid kulusid loetlenud või on teinud seda ebapiisavalt, võib see kaasa tuua olukorra, kus pakkujad lähtuvad kvantitatiivse numbri esitamisel erinevatest eeldustest,

² EK C-19/00, SIAC Construction Ltd *versus* County Council of the County of Mayo. ECLI:EU:C:2001:553, p 40-44.

³ VAKO 12.03.2018, 17-18/193653, p 40.

milline olukord riigihankes antud juhul ka realiseerus. Näiteks ei arvestanud üks pakkuja valdavat osa tööjõukuludest periooditasu maksumuse hulka, mis mõjutas oluliselt antud pakkuja periooditasu maksumust (kuid jäi siiski madalaimaks periooditasude võrdluses). Kuna pakkujad määratlesid periooditasu ja reisisu hulka kuuluvaid kulusid erinevalt, ei ole riigihankes esitatud pakkumused omavahel võrreldavad, võttes sh arvesse, et hankija sätestas riigihankes ristsubsideerimise keelu. Kolmest pakkujast kaks tõlgendasid ristsubsideerimise keeldu selliselt, et ristsubsideerimine on keelatud hindamiskriteeriumide osade vahel; hankija (nähtuvalt vaidlustus- ja järelevaevemenetluses antud selgitustest) ja edukaks tunnistatud pakkuja tõlgendasid keeldu selliselt, et reisisu arvelt on lubatud (rist)subsidiidida periooditasu.

- 3.11.** Rahandusministeeriumi hinnangul on hankija RHAD-is selgelt ja üheselt mõistetavalt sätestanud tingimuse, mille kohaselt ristsubsidiidimine hindamiskriteeriumide osade vahel ei ole lubatud. Kuna hindamiskriteeriumi osad on: 1) reisisu ja 2) periooditasu, ei ole ristsubsidiidimine lubatud hindamiskriteeriumide osade ehk reisisu ja periooditasu vahel (ja seda mõlemas suunas). Hankija selgitas Rahandusministeeriumile, et „*lubatud ei ole reisisu maksumuse hindamiskriteeriumist lähtuvalt ristsubsidiidimine viisil, kus pakkuja katab periooditasust reisisu. Hoopis eraldi hindamiskriteeriumina on toodud periooditasu, mis ei käsitle ristsubsidiidimise keeldu. Nii on ka kriteeriumitest nähtuv, et madalam periooditasu saab rohkem punkte. Taas peab pakkujale olema üheselt mõistetav, et hankija eesmärk on vältida reisisu kulude katmist periooditasu arvelt, kuid vastupidine ei ole välistatud*“. Hankija seisukohta jagab ka OÜ Spinnaker (vaidlustusmenetluses VAKO-le edastatud „Kolmanda isiku vastus vaidlustusele“). Rahandusministeeriumi hinnangul ei saa hindamiskriteeriumi nr 1 „*Ühe reisisu maksumus*“ ja TK p 4.1. sõnastust mõistlikult tõlgendada viisil, et keelatud on üksnes reisisu subsidiidimine periooditasu arvelt, kuid periooditasu subsidiidimine reisisu arvelt on lubatud.

Hindamiskriteeriumi sõnastusest tulenevalt on hankija sätestanud riigihankes hindamiskriteeriumide osade vahel (milleks on reisisu ja periooditasu) ristsubsidiidimise keelu ehk ühe kulu ristsubsidiidimine teise kulu arvelt ei ole lubatud kumbagi pidi. Täpselt ja selgelt on hankija sätestanud mh ühe võimaliku olukorra, mida hankija käsitleb ristsubsidiidimisena – „Hankija loeb alla 120 eurost ühe reisi reisisu pakkumust alapakkumuseks ja käsitleb seda hindamiskriteeriumide osas ristsubsidiidimisena“. Riigihankes esitatud pakkumustest nähtuvalt said kõik pakkujad eelnimetatud tingimusest ka ühtemoodi aru, kuna ükski pakkuja ei pakkunud reisisu maksumusega alla 120 euro. Ristsubsidiidimine tähendab ettevõttepoolset toote või teenuse müümist omahinnast odavamana hinna eest mingi muu toote või teenuse (liiga) kõrge hinna arvelt. Sätestades, et alla 120-eurose reisisu pakkumust käsitleb hankija alapakkumuse ja ristsubsidiidimisena, nägi hankija ette ühe juhtumi, mida ta kavatseb käsitleda ristsubsidiidimisena, kuid on võimalik, et ka 120 eurot ületavat reisisu tuleb käsitleda ristsubsidiidimisena, kuna ettevõtja määrab teenusele omahinnast madalama hinna muude toodete või teenuste kõrgema hinna arvelt. Arvestades, et hankija sätestas riigihankes ristsubsidiidimise keelu hindamiskriteeriumide osade vahel, oleks hankija pidanud määratlema RHAD-is kohustuslike kulude koosseisu, mida teiste kululiikide arvelt ristsubsidiidida ei tohi. Hankija oleks pidanud RHAD-is ette nägema regulatsiooni selle kohta, millised kulud tuleb arvestada periooditasu hulka ja millised kulud tuleb arvestada reisisu hulka, millega oleks hankija loonud ühtlasi eeldused võrreldavate pakkumuste esitamiseks ja pakkumuste hindamiseks ühetaolistel/võrdsetel alustel. Alternatiivselt oleks olnud võimalik sätestada ammendavalt kulud, mis tuleb arvestada kas periooditasu või reisisu hulka ning muud kulud tuleb lugeda vastavalt teise tasu hulka kuuluvaks. Näiteks kui hankija sätestaks selge loetelu kuludest, mis tuleb lugeda reisisu hulka, saab kõik muud kulud arvestada periooditasu hulka.

Rahandusministeerium on riigihangete registri veebilehel KKK rubriigis ([Küsimus nr 16. Kas hankija võib keelata ristsubsideerimise? Lisatud 14.09.2022](#)) selgitanud seoses ristsubsideerimise keelu kehtestamisega riigihanke alusdokumentides, et „*Kuivõrd ristsubsideerimise keeld on pigem erandlik sekkumine ettevõtja tegevusse, tuleks see sätestada üheselt mõistetavalt (RKHKo 3-20-2362, p 20). Sealjuures tuleb vahet teha hankelepingu sisesel ristsubsideerimise keelul (ühe või mitme hinnakomponendi ristsubsideerimine teise või teiste arvelt) ja hankelepingu välisel ristsubsideerimise keelul (st hankelepingu väliste vahendite/tegevuste arvelt) (vt näiteks TrtRnKo 13.01.2022, 3-21-2077, p 15). Eeltoodud kohtu- ja VAKO praktikale tuginedes võib meie hinnangul hankija küll ristsubsideerimise keelu riigihanke alusdokumentides ette näha, kuid oluline on seda teha üheselt mõistetavalt, kuivõrd tegemist on pigem erandliku sekkumisega ettevõtja tegevusse.*“

- 3.12.** Rahandusministeerium on seisukohal, et hankija on rikkunud RHAD-i koostamisel (st reisitasu ja/või periooditasu kulude määratlemata jätmise RHAD-is) ja pakkumuse hindamise kriteeriumide sätestamisel koostoimes RHS §-s 3 p-des 1, 2 ja 5 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid. Hankijal oleks olnud mitmeid võimalusi pakkujate võrdse kohtlemise tagamiseks ja võrreldavate pakkumuste esitamiseks RHAD-i tingimuste koostamisel. Näiteks, hankija oleks saanud RHAD-is: 1) sätestada selge ja piisava regulatsiooni selle kohta, millised kulud tuleb kajastada reisitasus ja millised kulud periooditasus; 2) sätestada fikseeritud reisitasu maksumuse (sh ka märkides, milliseid kulusid sisaldab reisitasu) ja ülejäänud kulud tulnuks esitada periooditasus (hankija oli teadlik sellise tingimuse sätestamise võimalusest, kuid otsustas antud võimalust mitte kasutada (vt sõnum ID [879786](#))) jne. Oluline on, et hankija sätestaks RHAD-i tingimused (koostoimes) selliselt, et pakkumuste esitamisel ja pakkumuste menetlemisel (sh hindamisel) hankija poolt oleks tagatud pakkujate ühetaoline ja võrdne kohtlemine.
- 3.13.** Käesoleval juhul eiras hankija riigihankes RHAD-i tingimuste sätestamisel, st maksumusega/kuludega seotud hindamise kriteeriumide kehtestamisel, kuid samas hinnatavate kulude RHAD-is määratlemata jätmisel, lisaks ristsubsideerimise keelu sätestamisel (mille rakendamine eeldab selget kulude jaotust!) koostoimes RHS §-s 3 p-des 1, 2 ja 5 sätestatud.
- 3.14.** Rahandusministeeriumi hinnangul hindas hankija riigihankes sisuliselt üksnes madalaimat hinda/kulu (RHS § 85 lg 4), seega pidanuks riigihankes edukaks osutama madalaima maksumusega pakkumus. Riigihanke hindamiskriteeriumite ebapiisav määratlus, kulude loetlemata jätmise RHAD-is, lisaks ristsubsideerimise keeld, töid kogumis kaasa olukorra, kus riigihankes esitati pakkumused erinevatel alustel ja hindamispunkte omistati pakkumustele lähtudes kuludest, mille kohta ei olnud teada, kas (ja millised) kulud peavad paiknema periooditasu või reisitasu hulgas. Lisaks ei tohtinud antud kulusid omavahel ristsubsideerida. Kuna aga pole selge, millised kulud peavad sisaldama periooditasu või reistasu hulgas, ei ole võimalik kindlaks teha, kas pakkujad on rikkunud ristsubsideerimise keeldu.
- 3.15.** Ebaselgete riigihanke tingimuste kehtestamine rikub riigihanke üldpõhimõtteid, mh riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse nõuet. Riigihanke läbipaistvuse eesmärgiks on mh ausa turusituatsiooni loomine läbi hankija selge ja kontrollitava tegevuse.
- 3.16.** Hankija selgitustest Rahandusministeeriumile ja eRHR-i teabevahetusest (hankija vastustest huvitatud isikutele, selgitused: ID [880497](#); [879786](#); [885171](#); [885172](#); [886055](#)) nähtub läbivalt hankija kartus reiside põhjendamatu või pahatahtliku ärajätmise pärast. Hankija vastas huvitatud isikutele (sõnumi ID [879786](#)), et „sisuline manipuleerimine pakkumuse hindamiskriteeriumite ja punktisüsteemiga“ ongi põhjus, miks hankija on kehtestanud, et ühe reisitasu maksumus ei tohi olla väiksem, kui 120 eurot ühe reisi kohta. /.../ Hankijal ei ole

keelatud määrata ka fikseeritud reisisasu maksumust /.../, kuid hankija pidas siinjuures vajalikuks piirduda ainult miinimumi määramisega. /.../ Nagu öeldud, tulenes miinimumtasu suuruse määramine hankija varasemast kogemusest kehtiva hankelepingu täitmisest /.../.

Rahandusministeerium märgib, et hindamiskriteeriumite kehtestamise eesmärk on selgelt ja üheselt arusaadavalt sätestatud pakkumuste hindamise kriteeriumite rakendamise kaudu eduka pakkumuse väljaselgitamine. Hindamiskriteeriumite sätestamise ja rakendamise eesmärgiks ei ole reguleerida hankelepingu täitmist ja/või selle rikkumiste ennetamist pakkuja poolt. Selleks, et välja selekteerida pakkujad, kes on eelduslikult suutelised hankelepingut nõuetekohaselt täitma, kehtestab hankija pakkuja kvalifitseerimise tingimused.

3.17. Hankija selgitas Rahandusministeeriumile, et „*hanketingimusi aga ükski hankes osalenud pakkuja ei vaidlustanud ehk tingimused on siduvad olemasoleval kujul. Hanketingimuste hindamise kaalutlustel järelevalvemenetluse läbiviimine loob hankija hinnangul pretsedendi, kus hiljem hanketingimuste vaidlustamine hakkabki käima läbi Rahandusministeeriumi*“. Rahandusministeerium selgitab, et RHS § 195 lg 10 alusel on VAKO-l õigus pöörduda Rahandusministeeriumi poole juhul, kui VAKO hinnangul on vaidlustuse läbivaatamise käigus ilmnenud asjaolu, mis võib kaasa tuua Rahandusministeeriumi ettekirjutuse RHS §-s 208 lg-s 1 sätestatud alusel. Sellisel juhul teavitab vaidlustuskomisjon viivitamata Rahandusministeeriumi ja peatab vaidlustuse läbivaatamise kuni Rahandusministeeriumi poolt järelevalve tegemise lõppemiseni. Käesoleval juhul algatas Rahandusministeerium järelevalvemenetluse VAKO poolt RHS § 195 lg 10 alusel edastatud järelevalveteate ajendil, mitte ettevõtja taotluse alusel. Juhime tähelepanu, et Rahandusministeeriumil on õigus kaaluda järelevalvemenetluse alustamist ka omal initsiatiivil, kui ei esine järelevalvemenetlust välistavaid asjaolusid (RHS § 206 lg 1). Rahandusministeerium ei alusta järelevalvemenetlust või lõpetab alustatud järelevalvemenetluse juhul, kui riigihanke menetlus on lõppenud (RHS § 206 lg 1 p 4).

3.18. Hankija edastas 09.01.2025 Rahandusministeeriumile vastuväited ettekirjutuse tegemise kavatsusele, milles märkis, et jääb oma seisukohtade juurde ega leia, et *[hankijal]* oleks järelevalvemenetluse ettekirjutuse kavatsuse kokkuvõtte valguses midagi uut lisada.

Hankija selgitas, et *hindamise kriteeriumid olid selged ja arusaadavad, koosnedes reisijatasust ja periooditasust, mille osakaalud oli üheselt määratletud*. Rahandusministeerium ei nõustu hankija seisukohaga, justkui *hindamise kriteeriumid olid selged ja arusaadavad*. Rahandusministeerium on esitanud käesolevas ettekirjutuses (samuti ettekirjutuse tegemise kavatsuses) põhjendused selle kohta, miks pakkumuste hindamise kriteeriumid koostoimes ristsubsideerimise keeluga ei võimaldanud tagada pakkujate võrdset kohtlemist riigihankes.

Hankija hinnangul jääb ebaselgeks, *miks osakaalu määramine ei ole Rahandusministeeriumi hinnangul lubatud*. Rahandusministeerium märgib et, hindamiskriteeriumide osakaalud võib sätestada RHS § 85 lg 9 alusel, kuid hindamiskriteeriumide ja nende osakaalude (sh kõikide muude riigihanke tingimuste) sätestamisel (koostoimes) tuleb järgida RHS §-s 3 sätestatud riigihanke üldpõhimõtteid (sh tagada alusdokumentide tingimuste selgus/arusaadavus (st läbipaistvus) ja pakkujate võrdne kohtlemine pakkumuste koostamisel/esitamisel ja pakkumuste hindamisel).

4. Järelevalvemenetluse kokkuvõte

- 4.1. RHS § 208 lg 1 alusel võib Rahandusministeerium enne hankelepingu või raamlepingu sõlmimist teha hankijale ettekirjutuse riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamiseks, kui hankija on rikkunud RHS-is või selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõudeid ja ilmnevad asjaolud, mis ei võimalda riigihanget jätkata.
- 4.2. **Kokkuvõtvalt nähtub eeltoodust, et hankija tegevus riigihanke läbiviimisel ei ole olnud kooskõlas RHS-iga. Hankija poolt riigihankes sätestatud pakkumuste hindamise kriteeriumid, reisi- ja periooditasu kulude määratlemata jätmine ja ristsubsideerimise keeld koostoimes, ei võimaldanud tagada pakkujate võrdset kohtlemist riigihanke läbiviimisel ja RHS §-s 3 p-des 1, 2 ja 5 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest kinnipidamist.**
- 4.3. Võttes arvesse, et riigihanke pakkumuste esitamise tähtpäev (23.09.2024) on tänaseks möödunud ning esitatud pakkumused on avatud, ei ole enam võimalik muuta riigihanke alusdokumente (sh pakkumuste hindamise kriteeriumeid). Seega ei ole võimalik riigihankes toime pandud RHS-i rikkumisi enam kõrvaldada ja riigihanke hankemenetlust õiguspäraselt jätkata.
- 4.4. Kuivõrd järelevalvemenetluse käigus on tuvastatud RHS-i rikkumine ja rikkumist ei ole võimalik kõrvaldada teisiti kui hankemenetluse kehtetuks tunnistamisega, esineb põhjendatud vajadus riigihanke kehtetuks tunnistamiseks hankija poolt RHS § 73 lg 3 p 6 alusel, lähtudes Rahandusministeeriumi poolt RHS § 208 lg 1 alusel hankijale tehtavast käesolevast ettekirjutusest.
- 4.5. RHS § 208 lg 5 kohaselt on RHS §-s 208 lg-s 1 nimetatud ettekirjutuse tegemise korral kõik riigihankega seotud otsused ja toimingud tühised, olenemata sellest, kas need on tehtud enne või pärast ettekirjutuse tegemist. Samuti on tühine hankeleping või raamleping, mis sõlmitakse pärast riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise ettekirjutuse tegemist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht

Lisaadressaadid:
OÜ Spinnaker
Tuule Liinid OÜ
AS Kihnu Veeteed

Madli Juhani 56938905;Madli.Juhani@fin.ee