

November 2024

KORRALDATUD JÄÄTMEVEO ANALÜÜS JA
SOOVITUSED

Autorid

Kristin Truus, konkurentsi haldusmenetluse valdkonna jurist

Enn Robert Kinnas, andme- ja majandusanalüüsi valdkonna analüütik

Kadri Lepikult, konkurentsi haldusmenetluse valdkonna juht

Konkurentsiamet 2024

Tatari 39, 10134 Tallinn

Tel: (+372) 667 2400

info@konkurentsiamet.ee

www.konkurentsiamet.ee

Sisukord

Konkurentsiameti tegevused jäätmevaldkonnas perioodil 2010–2024	5
Sissejuhatus	6
1. Korraldatud jäätmeveo õiguslik raamistik ja turu struktuur.....	8
1.1. Jäätmeveo õiguslik keskkond ja jäätmete kasvutrendid.....	8
1.2. Koduste olmejäätmete tarneahel	10
1.3. Avaliku sektori ja erasektori roll jäätmete kogumise süsteemis.....	11
2. Jäätmeveo kaubaturu jaotus ja trendid	13
2.1. Turuosad	13
2.2. Müügitulud	16
2.3. Riigihangetel osalejad	17
2.4. Järeldused	17
3. Konkurentsiolukord korraldatud jäätmeveo turul	18
3.1. Turule sisenemise barjäärid.....	18
3.1.1. Struktuursed	18
3.1.2. Strateegilised	20
3.2. Konkurentsitõrked.....	20
3.2.1. Võimalik hinnasurve riigihangetel	20
3.2.2. Jäätmeveohinna muutmine pärast hanget.....	22
3.2.3. Jäätmeveohinna muutmise põhjused.....	23
3.2.4. Jäätmevedajate äririskid	25
3.2.5. Lisateenuste kõrged hinnad	26
3.2.6. Järeldused	28
4. Jäätmereformi mõju konkurentsiolukorrale	30
4.1. Jäätmeveo ja -käitluse hangete lahutamine	30
4.2. Jäätmetasu kogumine	30
4.3. Klienditeenindus.....	32
4.4. Tehnilise tingimuste standardlahendused	32
4.5. Sisetehing	33
4.5.1. Jäätmevedu	33
4.5.2. Jäätmekäitus	34
Kokkuvõte ja soovitused	35

Jooniste loetelu

Joonis 1. Olmejäätmete tekkimise ning ringlussevõtu määra trendid	9
Joonis 2. Jäätmekäitluse tarneahel	10
Joonis 3. Turuosad jäätmeveopiirkondade lõikes 2024. aastal.....	13
Joonis 4. 01.03.2024 seisuga korraldatud jäätmeveopiirkonnad ettevõtjate lõikes	14
Joonis 5. Nelja suurima korraldatud jäätmeveoga tegeleva ettevõtja turuosad jäätmeveo piirkondade lõikes perioodil 2016–03.2024.....	15
Joonis 6. Nelja suurima jäätmevedaja müügitulu olmejäätmete veo tegevusala lõikes majandusaastatel 2016–2023.....	16
Joonis 7. Lepinguga sõlmitud hangetel keskmine pakkujate arv kõigi jäätmeveopiirkondade lõikes perioodil 2016–2024.....	17
Joonis 8. Nelja ettevõtte kohandatud EBITDA marginaal	21
Joonis 9. Hankelepingute muudatusi tänase seisuga perioodil 01.01.2016–01.04.2024	22
Joonis 10. Hankelepingute muudatuste alused.....	23
Joonis 11. Konkurentsiameti läbi viidud menetlused jäätmeveo lisateenuste valdkonnas (2013–2024, n=11)	27

Konkurentsiameti tegevused jäätmevaldkonnas perioodil 2010–2024

- **2010. aasta veebruaris** andis amet Tallinna Linnavalitsusele soovitus hoiduda ainuõiguse või muu eelisseisundi andmisest ühele jäätmekäitluskohale.
- **2011. aasta mais** tegi amet Võru Linnavalitsusele soovitus mitte anda Umbsaares asuvale MTÜ Võru Jäätme keskuse jäätmekäitluskeskusele kas otseselt või läbi riigihanke tingimuste ainuõigust või muud eelisseisundit Võru linnas korraldatud olmejäätmeveoga hõlmatud jäätmete käitlemisel.
- **2012. aasta novembris** tegi amet Keskkonnaministeeriumile ettepaneku konkurentsiolukorra parandamiseks olmejäätmete kogumise ja veo ning käitlemise kaubaturgudel, mis hõlmas soovitus jäätmeseaduse muutmise algatamiseks, millega kaotataks piirangud jäätmete veo ja käitluse turgudel ning avataks jäätmemajandusega seotud turud täielikult vabale konkurentsile.
- **2014. aasta juunis** tegi amet Eesti Keskkonnateenuste AS-ile ettekirjutuse, millega kohustas ettevõtjat lõpetama Rae, Jõelähtme, Kiili ja Raasiku valdade jäätmeveo piirkonnas kehtestatud värava avamise teenuse tasu nõudmine tarbijatelt kuludega põhjendamata ulatuses.
- **2016. aasta mais** tegi amet MTÜ-le Lääne-Viru Jäätme keskus ettekirjutuse, milles nõudis, et segaolmejäätmete mahuti tühjenduse ja äraveo hinnad viidaks konkurentsiseadusega kooskõlla.
- **2017. aasta mais** tegi amet Riigikogu majanduskomisjonile ettepaneku säilitada jäätmealal sisetehingute keeld, mis praegu tagab läbi hankemenetluse selles valdkonnas konkurentsi.
- **2017. aastal** viis amet läbi korraldatud jäätmeveo konkurentsiolukorra analüüsi, mille eesmärk oli läbi statistiliste andmete korraldatud jäätmeveo hindade võrdlemine üle Eesti, kõrvutades sealjuures vabaturu hindasid. Analüüsis leiti, et korraldatud jäätmevedu toimib hästi, kuid erinevused jäätmeveo hindades üle Eesti on märkimisväärsed.
- **2017. aasta novembris** nõudis Konkurentsiamet Tallinna Linnavalitsusele tehtud ettekirjutusega tarbijatelt jäätmeveo eest võetavate tasude olulist alandamist, sest linnaasutus Tallinna Jäätme keskus oli lisanud tarbijatele vahendatava jäätmeveo teenusele põhjendamatult suure juurdehindluse.
- **2017. aasta novembris** tegi amet OÜ-le Ekovir ettekirjutuse, milles nõudis konteinerite kõrgendatud platsidelt teisaldamise tasu vähendamist.
- **2018. aasta novembris** tegi amet linna- ja vallavalitsustele soovitus jäätmeveohindade kontrollimiseks ja läbipaistvuse tagamiseks jäätmeveohankel pakutud hindade tagantjärele muutmisel.
- **2023. aasta lõpus** viis amet läbi korraldatud jäätmeveoga seotud lisateenuse (konteineri käsitransport kaugemalt kui 10 meetrit) hinnauuringu, mille tulemusel muudeti jäätmeveo lisateenuse hindasid kaheteistkümnes jäätmeveopiirkonnas.
- **2024. aasta oktoobris** tegi amet ettekirjutuse Eesti Keskkonnateenuste AS-ile, milles nõudis konteineri käsitranspordile kehtestatud hinna alandamist, mille vaidlus jätkub hetkel halduskohtus.
- **2024. aasta algul** alustas amet korraldatud jäätmeveo konkurentsiolukorra analüüsi.

Sissejuhatus

Konkurentsiseaduse (edaspidi **KonkS**) § 55 lõike 1 järgi on Konkurentsiamet (edaspidi ka **amet**) pädev võtma tarvitusele eri meetmeid konkurentsi kaitsmiseks. Eesti korraldatud jäätmeveo turu kaardistamine on sel aastal olnud ametile prioriteetne ülesanne, et tagada tõhus ja õiglane konkurents. Jäätmevedu on keskkonnavaldkond, mille eesmärk on vähendada jäätmete kahjulikku mõju keskkonnale ja inimeste tervisele. Tõhus jäätmevedu ei toeta üksnes keskkonnaeesmärke, vaid aitab kaasa ka uute majandussektorite arengule, edendades innovatsiooni ja investeeringuid.

Konkurentsiamet on Eesti korraldatud jäätmeveoturгу jälginud juba pikemalt. Aastate jooksul on amet vastanud jäätmevaldajate arvukatele kaebustele, kaardistanud Eesti jäätmeveo ja sellega seotud lisateenuste hindasid, viinud läbi konkurentsivolukorra analüüse, andnud poliitikakujundajatele ja ettevõtjatele soovitusi konkurentsivolukorra parandamiseks, juhtinud tähelepanu puudustele jäätmeveo õigusraamistikus ning viinud läbi arvukaid järelevalvemenetlusi muuhulgas jäätmeveoga seotud lisateenuste õiglase hinnakujunduse tagamiseks.

Viimastel aastatel on taaskord sagenenud ametile esitatud jäätmeveoteenusega seotud kaebuste arv. Jäätmevaldajatele valmistab sageli muret korraldatud jäätmeveo hinnatõus ja lisateenuste kõrged kulud. Viimasel ajal on ajakirjanduses esile toodud ka mitmeid jäätmeveoteenuse kvaliteediga seotud probleeme, näiteks biojäätmete konteinerite harv tühjendamine¹ või korduvad juhtumid, kus jäätmevedu jäetakse üldse teostamata.² Turuosalised on ka juhtinud tähelepanu, et jäätmeveo ja -käitluse hanked on muutunud niivõrd keeruliseks, et tihtilugu osaleb neil vaid üks ettevõtja ning konkurents on aina vähenemas.³ Juba 2012. aastal täheldas amet murettekitava ohuna, et konkurentsivolukord korraldatud jäätmeveos võib tulevikus halveneda ja tekitada ohu teenuse hinnatõusuks. Seetõttu on ka Konkurentsiamet jäätmeveo turul toimunud arenguid pidevalt jälginud.

Jäätmeveoturul konkurentsi säilitamiseks ja edendamiseks on vajalik tuvastada need konkurentsitõrked, mis vähendavad olemasolevat konkurentsi riigihangetel ja takistavad praegu uute ettevõtjate sisenemist jäätmeveoturule. Selleks analüüsis Konkurentsiamet praegust korraldatud konkurentsivolukorda jäätmeveoturul, keskendudes koduste olmejäätmete ehk prügi kogumisele ja veole. Analüüsis antakse ülevaade korraldatud jäätmeveo õigusraamistikust ning turu struktuurist ja trendidest, samuti turul tegutsevate ettevõtjate finantsnäitajatest ja turule sisenemise barjääridest. Samuti uuriti, kui sageli ja mis põhjustel on jäätmeveohangete tulemusel valitud jäätmevedajad taotlenud hankeperioodi kestel hinnatõusu ning mis alustel on kohaliku omavalitsuse (edaspidi ka **KOV**) üksused selliseid taotlusi rahuldanud. Analüüsitud andmete põhjal tuvastatakse võimalikud konkurentsitõrked jäätmeveoturul ja esitatakse soovitusel turuolukorra parandamiseks. Teabe kogumiseks kaasati analüüsi linna- ja vallavalitsused, jäätmevedajad ning KOVide esindusorganisatsioonid. **Jäätmekäitlusega seotud küsimusi käesolevas analüüsis otseselt ei käsitleta.**

¹ «AJAB JUBA NÄDALAID ÜLE ÄÄRE!» Tartu kortermaja elanikud ootavad pikisilmi biolagunevate jäätmete konteineri tühjendust. Kättesaadav: <https://elu24.postimees.ee/7939284/ajab-juba-nadalaid-ule-aare-tartu-kortermaja-elanikud-ootavad-pikisilmi-biolagunevate-jaatmete-konteineri-tuhjendust> (15.11.2024).

² A. Sepp. Saarte Hää 17.01.2024. KAUA VÕIB?! Keskkonnateenuste saamatus Ida-Saaremaa prügiveol löi vallajuhtidel lõpuks kupli pealt. Kättesaadav: <https://saartehaal.postimees.ee/7940643/kaua-voib-keskkonnateenuste-saamatus-ida-saaremaa-prugiveol-loi-vallajuhtidel-lopuks-kupli-pealt> (15.11.2024).

³ T. Raig. Ärileht 31.10.2024. Eesti elanike prügile pole enam vedajaid. Eelviimane suur vedaja näitab turult lahkumise soovi. Kättesaadav: <https://arileht.delfi.ee/artikkel/120332965/eesti-elanike-prugile-pole-enam-vedajaid-eelviimane-suur-vedaja-naitab-turult-lahkumise-soovi> (15.11.2024).

Teadaolevalt on Kliimaministeeriumi töös jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus⁴ (edaspidi **jäätmereform või VTK**), mille raames plaanitavad seadusemuudatused on kavas jõustuma 2025. aastal. Jäätmereformi eelnõu saadeti avalikule kooskõlastusringile 5. novembril 2024. Jäätmereformi eesmärk on parandada olmejäätmete ringlussevõttu, keskendudes eeskätt olmejäätmete liigiti kogumise võimaluste ja motivatsiooni parandamisele. Kuna need muudatused mõjutavad ka konkurentsi, otsustas ka Konkurentsiamet võtta jäätmesektori sel aastal suurema tähelepanu alla.

Usume, et see analüüs on heaks aluseks jäätmereformi eesmärkide saavutamisele ning aitab suunata edasisi otsuseid ja tegevusi. Analüüsi tulemused võimaldavad poliitikakujundajatel paremini mõista praeguseid väljakutseid ja võimalusi, et reformi tõhusalt ellu viia. On oluline, et jäätmesektoris valitseks tõhus konkurents, mis võimaldaks ettevõtjatel tegutseda tõhusamalt ja tarbijate jaoks madalamate kuludega. Tugev konkurents motiveerib ettevõtjaid pakkuma kvaliteetseid ja uuenduslikke lahendusi, mis vastavad nii keskkonna- kui ka majanduseesmärkidele. See parandab ühtlasi teenuste kvaliteeti ja suurendab tarbijate rahulolu. Seetõttu on Konkurentsiamet algatanud jäätmehoolduse kaardistamise, et esitada soovitusel konkurentsiolekorda parandamiseks ning jätkusuutliku ja tõhusa jäätmehoolduse edendamiseks.

⁴ Jäätmeseaduse, pakendiseaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu väljatöötamiskavatsus. Kättesaadav: <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2024-03/V%C3%A4ljat%C3%B6tamiskavatsus%2019.03.2024.pdf> (15.11.2024).

1. Korraldatud jäätmeveo õiguslik raamistik ja turu struktuur

Selles peatükis käsitletakse Eesti korraldatud jäätmeveo struktuuri ja õigusraamistikku, pöörates tähelepanu turuosaliste eri eesmärkidele ja rollidele, samuti jäätmekäitluse eri etappidele olmeprügi tarneahelas.

1.1. Jäätmeveo õiguslik keskkond ja jäätmete kasvutrendid

Eesti jäätmeturu õiguslik raamistik tugineb nii siseriiklikele kui ka Euroopa Liidu (edaspidi EL) õigusaktidele. Mitmed EL-i õigusaktid, nende hulgas jäätmete raamdirektiiv⁵ ja pakendidirektiiv⁶, seavad liikmesriikidele eri kohustusi jäätmete vähendamise, ringlussevõtu ja taaskasutuse osas, et tagada siseturu toimimine ning vältida konkurentsi moonutamist ja piiramist ühenduses. Need õigusnormid on üle võetud Eesti õigusesse ja mõjutavad otseselt kohaliku jäätmeturu toimimist ja jäätmete tarneahelas osalevaid ettevõtjaid. Ka EL-i jäätmepoliitikal on märkimisväärne mõju Eesti jäätmekäitluse õigusraamistikule. Jäätmepoliitikat kujundatakse pidevalt seoses kliimaeesmärkide ja ringlussevõtunõuete pideva täiendamisega, mistõttu on jäätmete õiguskeskkond pidevas muutumises. Viimase aastakümne jooksul on EL loonud arvukaid ringmajanduse strateegiaid ja tegevuskavu, et suunata liikmesriike võtma kasutusele uusi innovaatilisi ärimudeleid ja muutma majapidamiste käitumisharjumusi, et vähendada jäätmete teket. Üheks enim kõneainet tekitanud kliimaeesmärgiks on ringmajandusele üleminek.

Eesti ei ole praeguseks ringmajandusele ülemineku eesmärgi täielikult saavutanud. Valdav osa olmejäätmetest suunatakse energiakasutusse (2020. a 43%) ja ladestusse (15%) ning need liiguvad ringlusest välja. Statistikaameti 2021. aasta andmete kohaselt ladestati Eestis viimaste võrdlusandmete alusel prügilasse ühe elaniku kohta 78 kg olmejäätmeid aastas. Mitmetes EL-i liikmesriikides ladestatakse olmejäätmeid prügilasse siiski vaid mõni kilo elaniku kohta (Taanis 1 kg, Saksamaal ja Rootsis 2 kg, Soomes, Belgias 3 kg).⁷

Jooniselt nr 1 on näha, et majapidamistes tekkivate olmejäätmete hulk on viimasel kümnendil olnud kasvavas trendis ning samal ajal on tõusnud ka jäätmete ringlussevõtu määr. 2022. aastal oli Eestis ringlussevõtu määr ligikaudu 33%, mis asetab Eesti EL-i riikide seas tagumiste hulka⁸. Kuigi Eestis taaskasutatakse 80%⁹ jäätmetest, näitab madal ringlussevõtu määr, et riigis puuduvad piisavad stiimulid ja võimekused jäätmete tõhusaks sorteerimiseks ning nende jätkusuutlikuks ja maksimaalselt vääringdavaks kasutamiseks.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (ELT L 312 22.11.2008, lk 3).

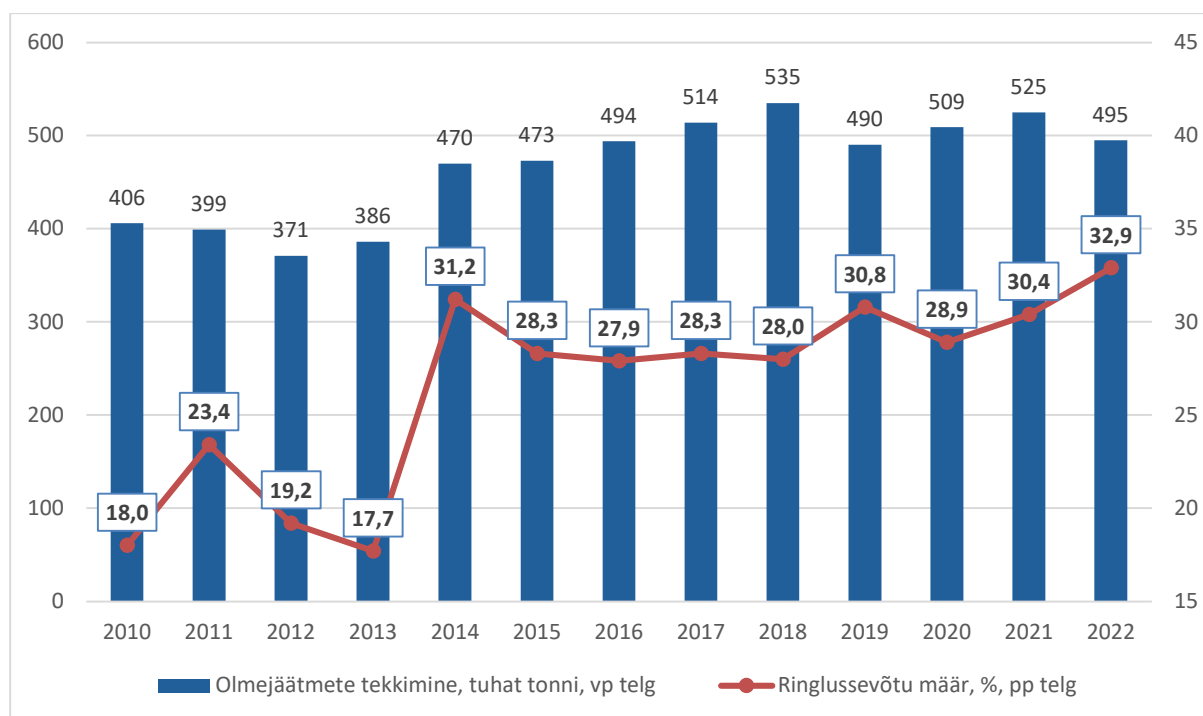
⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/62/EÜ, 20. detsember 1994, pakendite ja pakendijäätmete kohta (ELT L 365, 31/12/1994 lk 0010-0023).

⁷ Statistikaamet. Kättesaadav: <https://www.stat.ee/et/uudised/kas-jaatmevaba-elu-voimalik> (15.11.2024).

⁸ European Environment Agency, Waste Recycling in Europe. Kättesaadav: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/waste-recycling-in-europe> (15.11.2024)

⁹ KK82: Jäätmed, Statistikaamet. Kättesaadav: https://andmed.stat.ee/et/stat/keskkond_surve-keskkonnaseisundile_uldandmed/KK82 (15.11.2024)

Joonis 1. Olmejäätmete tekkimise ning ringlussevõtu määra trendid



Allikas: Statistikaamet¹⁰, Konkurentsiameti koostatud

Eelnevast tulenevalt on oluline, et poliitikakujundajad tagaks õigusraamistiku ja ettevõtluskeskkonna, mis toetab nii ELi-üleste kui ka siseriiklike jäätmealaste eesmärkide täitmist. Raamistik peab olema piisavalt paindlik, et võimaldada uute innovaatiliste lahenduste turuletoomist. Need lahendused ei aitaks mitte ainult kaasa kliimaeesmärkide saavutamisele, vaid elavdaksid selle kõrvalt ühtlasi konkurentsi jäätmeturul nii Eestis kui ka rahvusvahelisel tasandil. Eestis vastutab jäätmekäitluspoliitika ja selle õigusraamistiku kujundamise eest Kliimaministeerium, kes tegeleb vastavate strateegiate ja eeskirjade väljatöötamisega.¹¹

Korraldatud jäätmeveo korraldust reguleerib täna jäätmeseadus (edaspidi **JäätS**).¹² See õigusakt kehtestab muuhulgas nõuded jäätmete kogumisele, veole ja nende edasisele käitlemisele. JäätS sätestab ka jäätmete ja nende eri liikide legaalseaduse definitsioonid. Jäätmete alaliikideks on tavajäätmed, püsijäätmed, biolagunevad jäätmed, biojäätmed, toidujäätmed, ohtlikud jäätmed, olmejäätmed, kaevandamisjäätmed, ehitus- ja lammutusjäätmed ja plastijäätmed (JäätS § 3 jj). Jäätmeliikide määratlused on olulised, kuivõrd eri jäätmeliikide suhtes võivad kehtida eri nõuded jäätmekäitluse eri etappidel (kogumine, liigiti kogumine, vedamine, taaskasutus jne). Kuna olmejäätmed on oma mitmekesise koostise ja suure koguse tõttu üks raskemini käideldavaid jäätmeid, eeldab nende käitlemine tõhusat kogumis- ja käitlussüsteemi.

¹⁰ KK82: Jäätmed, Statistikaamet. Kättesaadav: https://andmed.stat.ee/et/stat/keskkond_surve-keskkonnaseisundile_uldandmed/KK82 (15.11.2024)

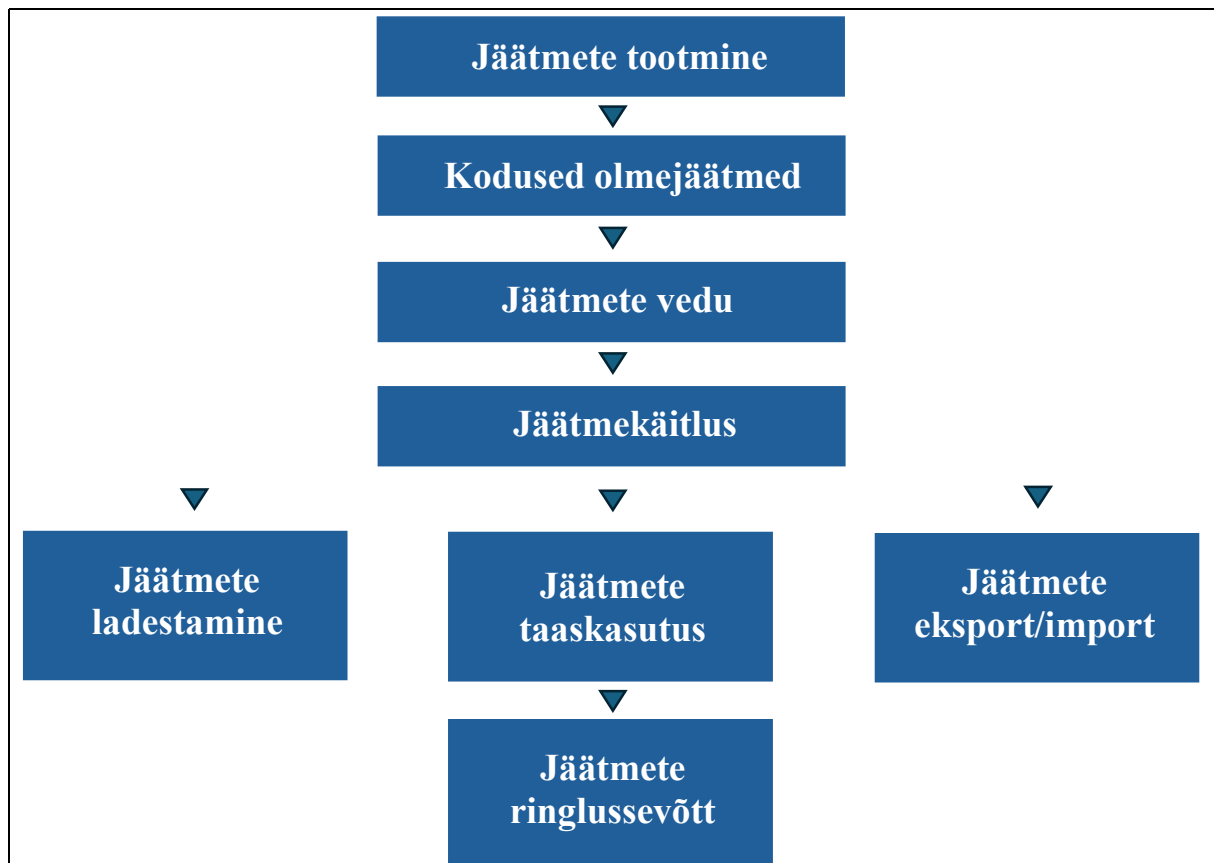
¹¹ Kliimaministeeriumi põhimäärus (RT I, 08.07.2023, 5; RT I, 31.08.2024, 2) § 6. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/108072023005>.

¹² Jäätmeseadus¹ (RT I 2004, 9, 52; RT I, 17.03.2023, 37). Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/117032023037>.

1.2. Koduste olmejäätmete tarneahel

Juriidilises tähenduses hõlmab jäätmekäitlus kõiki tegevusi, mis on seotud jäätmete kogumise, vedamise, taaskasutamise, sealhulgas sortimise ja kõrvaldamise, sealhulgas vahendamise või edasimüümisega (JäätS § 13). See tähendab, et olmejäätmed liiguvad mööda tarneahela eri etappe, alustades jäätmete tootmisest, lõpetades jäätmete lõpliku käitlemisega. Prügi tarneahela eri etapid on näha alloleval joonisel nr 2.

Joonis 2. Jäätmekäitluse tarneahel



Allikas: Konkurentsiameti koostatud

Jäätmete tarneahel algab sageli jäätmete tootmisega, mille käigus luuakse tooted, mis pärast tarbimist muutuvad (olme)jäätmeteks. Pärast jäätmete tekkimist kodumajapidamistes või muudes kohtades toimub nende kogumine ja vedu jäätmekäitluskohtadesse. Seal jäätmeid sorteeritakse (jäätmekäitluskohtadesse) ja käideldakse vastavalt nende liigile ja omadustele. Käitlemise tulemusena liiguvad jäätmed kas taaskasutamisele või ringlussevõttu (materjalid töödeldakse ja neid kasutatakse uuesti) või ladestamisele (jäätmekäitluskohtadesse, mida ei saa taaskasutada, suunatakse prügilasse), olenevalt nende seisundist. Lisaks võib osa jäätmeid eksportida või importida. Tarneahela iga etapp ja selles osalevad ettevõtjad kannavad olulist rolli, tagamaks, et jäätmete tarneahel toimiks tõhusalt ja toetaks jäätmete ringlussevõttu.

Jäätmekäitluse tarneahel põhineb ühtlasi jäätmehierarhia põhimõttel, mis tuleneb JäätS § 22¹ lõikest 1. See tähendab, et kõigepealt tuleks võimalikult suures ulatuses vältida jäätmete tekkimist, näiteks toodete pakendamine ei tohiks olla ülemäärane ja kasutatavad materjalid peaksid olema keskkonnasõbralikud. Pärast jäätmetekke vältimist tuleks jäätmed valmistada ette korduvkasutuseks, ringlusse võtta või taaskasutada (energia taaskasutamine). Jäätmed, mida ei saa ühelgi viisil vältida, korduvkasutada, ringlusse võtta või taaskasutada, võib ladestada prügilasse või kõrvaldada muul viisil. Jäätmehierarhiast tulenev prioriteetide järjestus on jäätmepoliitika üheks aluseks.

See analüüs keskendub eelkõige koduste olmejäätmete veo etapile ning sellega seotud turuolukorra hindamisele. Jäätmete vedu ehk nende transport algsest asukohast (nt kodumajapidamisest) töötlemis- või kõrvaldamiskohta on eraldi tegevus jäätmekäitluse ahelas. Kuigi jäätmevedu kuulub jäätmekäitluse alla, käsitletakse seda eraldi etapina, kuna veoteenus keskendub ainult jäätmete liigutamisele, mitte nende töötlemisele või lõplikule käitlemisele. Küsimus sellest, et kuidas korraldatud jäätmevedu konkurentsi seisukohast reguleerida, st kellel on õigus asjaomast teenust osutada ja millistel tingimustel ning kuidas on turul tagatud piisav konkurents, on jäetud suuresti siseriiklikuks otsustuseks.

1.3. Avaliku sektori ja erasektori roll jäätmete kogumise süsteemis

Eestis on olmejäätmete kogumisega seotud ülesanded jagatud avalik-õiguslike ja eraõiguslike osalejate vahel, kuigi KOVi on oma haldusterritooriumil tekkinud olmejäätmete (liigiti)¹³ kogumise ja veo korraldamisel juhtiv roll. JäätS § 12 lõike 2 järgi peavad jäätmehoolduse arendamist oma haldusterritooriumil korraldama omavalitsusorganid. See hõlmab KOVi kohustust tellida ettevõtjalt (edaspidi ka **jäätmevedaja**) riigihanke menetluse kaudu korraldatud jäätmeveoteenuseid (edaspidi ka **jäätmevedu**) oma haldusterritooriumil asuvates kodumajapidamistes tekkinud jäätmete transportimiseks jäätmekäitluskohtadesse (edaspidi ka **jäätmekäitleja**).

Jäätmekäitluskohad on enamasti seotud prügilate või jäätmejaamadega, mille on ehitanud ja mille omanikud on nii era- kui ka munitsipaalettevõtted.¹⁴ JäätS § 70 lõike 1 järgi peab KOV korraldama ka korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete taaskasutamise või kõrvaldamise. Õiguslikult peaks KOV otsustama, kuhu kogutud jäätmed käitlemiseks suunatakse, kuid senine praktika on olnud, et KOV tavaliselt ei määra käitlemiskohti ja teenusepakkujad võivad vabalt otsustada, mida kogutud jäätmetega teha.¹⁵

Sobiva jäätmevedaja leidmiseks kehtestab KOV sorteerimise ja kogumise nõuded ning korraldab riigihanke, mille raames sõlmib parima pakkumuse teinud ettevõtjaga teenuste kontsessioonilepingu. Kontsessioonileping on hankelepingu üks eriliike, mille puhul tasu teenuste osutamise või korraldamise eest seisneb (ainu)õiguses teenuseid osutada. Kontsessioonilepingu raames lähevad ettevõtjale üle teenuse osutamisega seotud äririskid (riigihangete seaduse, edaspidi **RHS**, § 131 lg 2). Erinevalt tavalistest hankelepingutest, kus tasu makstakse hankija poolt teenuseosutajale, toimub jäätmeveo kontsessioonide¹⁶ puhul tasu maksmine jäätmevaldaja poolt otse jäätmevedajale. Jäätmeveo kontsessioonide eripäraks on

¹³ Jäätmete liigiti kogumine on tegevus, mille käigus jäätmed eraldatakse liigi ja olemuse alusel nende edasise käitlemise lihtsustamiseks, sealhulgas taaskasutamise soodustamiseks (JäätS § 14 lg 1¹).

¹⁴ Baseline Review of Estonian Municipal Solid Waste Management System, January 2021, The World Bank, lk 25. Kättesaadav: <https://kliimaministeerium.ee/sites/default/files/documents/2021-12/output%201.1.pdf> (15.11.2024).

¹⁵ Samas, lk 30.

¹⁶ Analüüsis kasutatakse termineid „teenuste kontsessioonileping“, „kontsessioon“ ja „ainuõigus“ samatähenduslikena.

seegi, et need annavad ühele ettevõtjale ainuõiguse jäätmeveoteenuse osutamiseks kindlas veopiirkonnas pikemaks perioodiks (üldjuhul kuni viieks aastaks). Sellest tulenevalt on vastavad veopiirkonnad hankeperioodi jooksul konkurentsile suletud ehk teised ettevõtjad ei saa sama teenust samas piirkonnas pakkuda. Ka viitab see, et konkurents jäätmeveoteenustele saab toimuda vaid hankemenetluse etapis, kus ettevõtjad konkureerivad omavahel konkreetse veopiirkonna lepingu saamiseks. Kui kontsessioone antakse valdavalt samadele ettevõtjatele, võib see soodustada monopoolse jäätmeveoturu tekkimist. Sellistel turgudel on eriti oluline pidevalt järgida selle turutrende, tagamaks, et konkurentsiturve oleks vähemalt riigihangete etapis parimal viisil tagatud.

Pärast riigihanget osaleb KOV sellises õigussuhtes sisuliselt üksnes lepingutingimuste järelevalvaja rollis, kus KOVi prioriteetne ülesanne on järgida ja tagada, et valitud jäätmevedajad osutavad jäätmeveoteenuseid vastavalt kehtivale seadusele (nt JäätS, jäätmehoolduseeskiri) ja kontsessioonilepingu tingimustele. Kontsessiooni andmise tingimused ja hindamiskriteeriumid koostab KOV või KOVe ühendav mittetulundusühing. Kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid peavad olema riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud (RHS § 3 punkt 2). Hindamiskriteeriumide abil on võimalik välja selgitada riigihanke majanduslikult soodsaim pakkumus.

Korraldatud jäätmeveo riigihankeid valmistab täna ette ja viib läbi ka MTÜ Eesti Jäätmehoolduskeskus (EJHK), kelle koosseisu kuulus 2024. a aasta novembri seisuga 27 KOVi.¹⁷ Analüüsi raames selgitas EJHK Konkurentsiametile oma rolli riigihangete ettevalmistamise protsessis järgmiselt. EJHK koostab hanke alusdokumentide projektid ja edastab need omavalitsustele kooskõlastamiseks. Seejärel toimub vajalik arv töökohtumisi, mille raames arutatakse hanke alusdokumendi tingimusi. Hanke hindamise kriteeriumid pannakse paika EJHK ja omavalitsuse koostööna ning lõpliku versiooni hanke alusdokumentidest avaldab riigihangete registris EJHK. Kuna EJHK on hankelepingu sõlmija, siis EJHK kontrollib hankelepingu täitmist. Seega on EJHK otseselt hankija ja järelevalvaja rollis. Tuleb rõhutada, et haldusülesande delegeerimine ei tohiks vabastada KOVe nõudest tagada sujuv ja efektiivne jäätmehoolduse korraldus oma haldusterritooriumil. Kuigi haldusülesande täitmine on nende koostööorganisatsioonide kanda, peavad KOV-id siiski säilitama aktiivse järelevalverolli, et riigihankeid ja jäätmehooldust korraldataks vastavalt kehtivatele õigusaktidele.

¹⁷ Andmed kättesaadavad: <https://ejhk.ee/liikmed/> (15.11.2024).

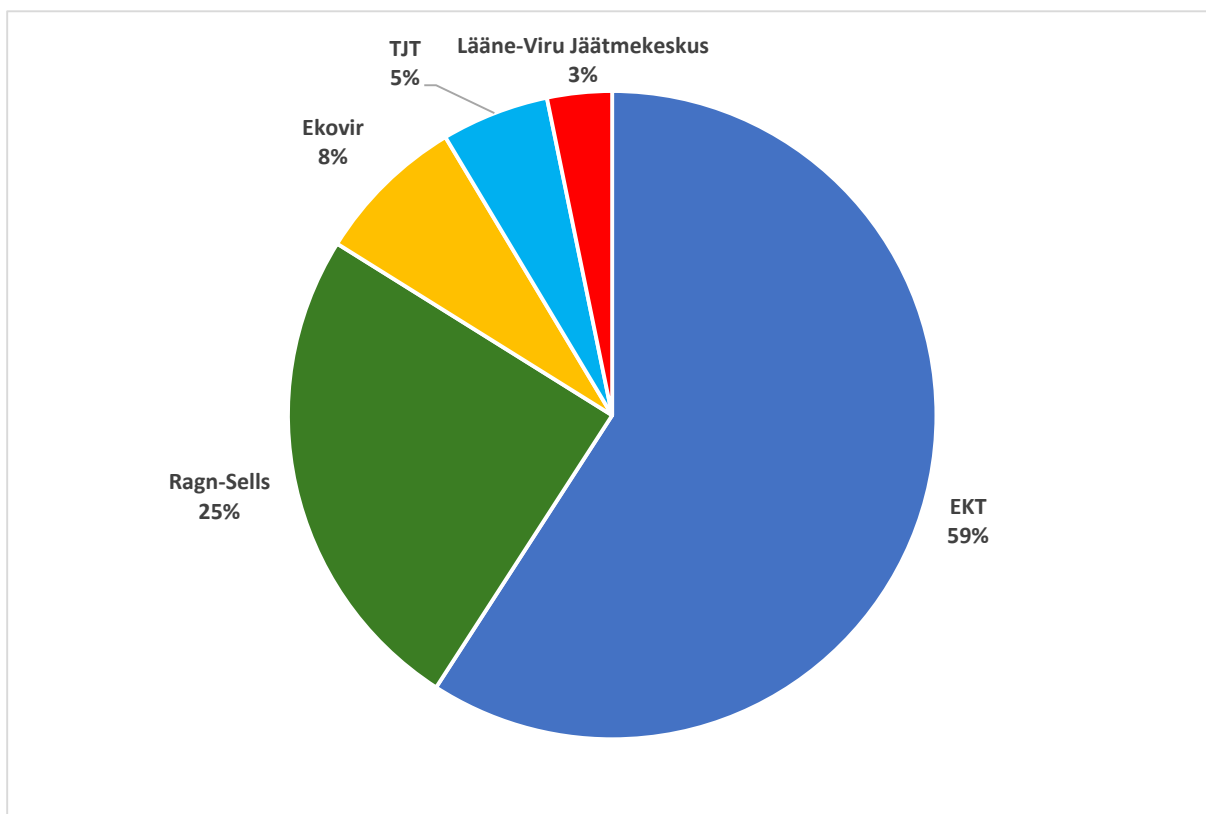
2. Jäätmeveo kaubaturu jaotus ja trendid

Konkurentsiamet analüüsis korraldatud jäätmeveo valdkonna trende ajavahemikus 01.01.2016–01.03.2024 ning tuvastas, et selle perioodi jooksul on turg kiiresti ühe ettevõtja kätte kontsentreerunud. Amet uuris põhjalikult korraldatud jäätmeveo teenust osutavate ettevõtjate majandusandmeid ja nende tegevuspiirkondi kõigis Eesti jäätmeveopiirkondades. Eestis on jäätmeveopiirkonnad üldjuhul määratletud KOVi piiridega, välja arvatud Tallinn, Tartu, Pärnu ja Saaremaa. Turuosade hindamisel analüüsis Konkurentsiamet, kui sageli on ettevõtja võitnud hanke kindlas jäätmeveopiirkonnas korraldatud jäätmeveo läbiviimiseks.

2.1. Turuosad

2024. aasta alguse seisuga pakub korraldatud jäätmeveo teenust 5 ettevõtjat kokku 93 veopiirkonnas: Eesti Keskkonnateenuste AS (55 veopiirkonda), AS Ragn-Sells (23 veopiirkonda), OÜ EKO VIR (7 veopiirkonda), AS Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus (5 veopiirkonda) ja MTÜ Lääne-Viru Jäätmekeskus (3 veopiirkonda).¹⁸ Täpsemalt saab turuosade jaotust näha allolevalt jooniselt nr 3 ning visualiseeritud Eesti kaardilt (joonis nr 4).

Joonis 3. Turuosad jäätmeveopiirkondade lõikes 2024. aastal



Allikas: Konkurentsiameti koostatud

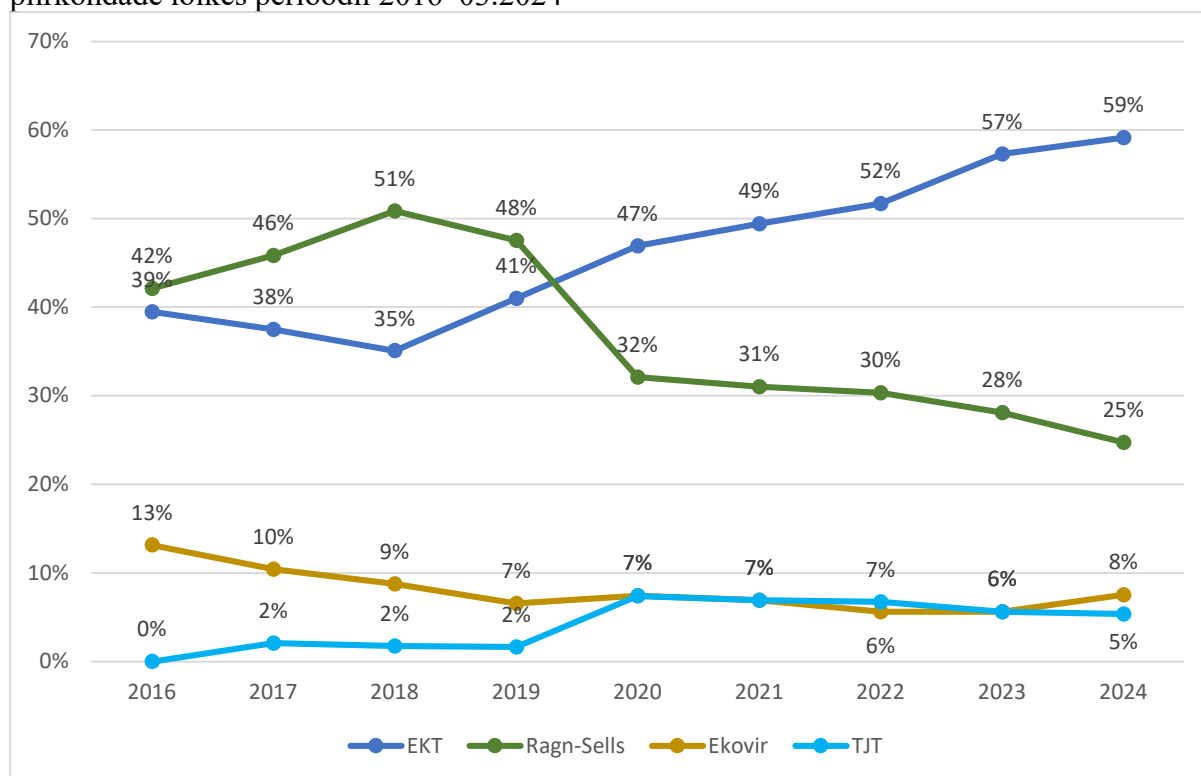
¹⁸ Kättesaadav: <https://kliimaministeerium.ee/elukeskkond-ringmajandus/jaatmed/jaatmereform#jaatmekaitleja> (15.11.2024)

The map displays the administrative regions of Estonia, color-coded according to the waste management areas they belong to. The legend indicates the following categories:

- EKT - 55 veopiirkonda** (Blue)
- Ragn-Sells - 23 veopiirkonda** (Green)
- Ekovir - 7 veopiirkonda** (Yellow)
- TJT - 5 veopiirkonda** (Cyan)
- Lääne-Viru Jäätmekeskus - 3 veopiirkonda** (Red)

Joonisel nr 5 on esitatud nelja suurima korraldatud jäätmeveoga tegeleva ettevõtja turuosad jäätmeveopiirkondade lõikes ajavahemikus 01.01.2016–01.03.2024. Vaatluste arv selle perioodi jooksul on vastavalt 38, 48, 57, 61, 81, 87, 89, 89 ja 93. Varasemate aastate kohta ei olnud võimalik rohkem vaatlusi koguda haldusreformi mõjude ning omavalitsuste puuduvate andmete tõttu. Sellegipoolest leiab Konkurentsiamet, et kogutud andmed on piisavad, et hinnata ettevõtjate turuosade muutuste dünaamikat vaatlusalusel perioodil.

Joonis 5. Nelja suurima korraldatud jäätmeveoga tegeleva ettevõtja turuosad jäätmeveo piirkondade lõikes perioodil 2016–03.2024

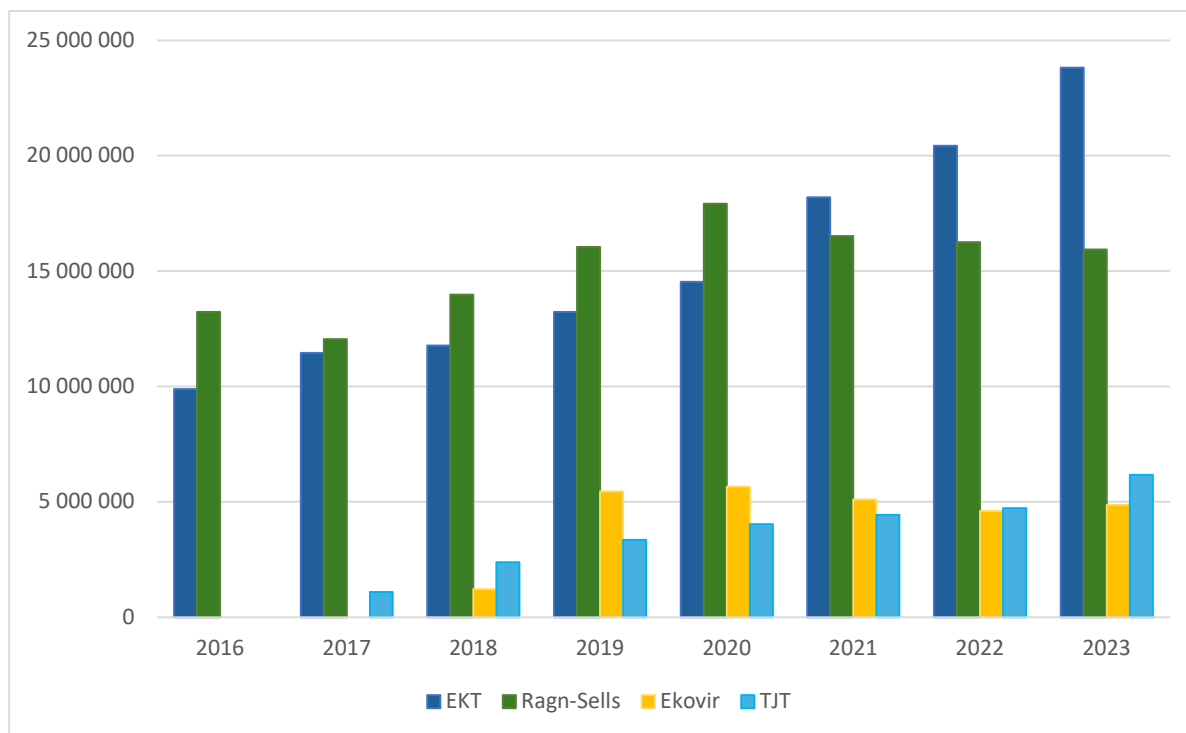


Allikas: Konkurentsiameti koostatud omavalitsustelt kogutud andmete alusel

Turuosade omavahelisest dünaamikast nähtub, kuidas Eestis on olnud kaks suuremat ettevõtjat, kes korraldatud jäätmeveo raames turgu omavad. Alates 2018. aastast on turuosade omavahelises dünaamikas hakanud tekkima märkimisväärsed muutused, kus Ragn-Sellsi AS-i turuosa on vähenenud 2024. aastaks ligi kaks korda. Samas on Eesti Keskkonnateenuste AS-i opereeritavate jäätmepiirkondade arv alates 2018. aastast märkimisväärselt kasvanud. Alates 2016. aastast on langenud ka OÜ EKO VIR turuosa. 2017. aastal on korraldatud jäätmeveo turule sisenenud Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus, kes on saavutanud turuosa mitmes Tallinna linnaosas.

2.2. Müügitulud

Joonis 6. Nelja suurima jäätmevedaja müügitulu olmejäätmete veo tegevusala lõikes majandusaastatel 2016–2023



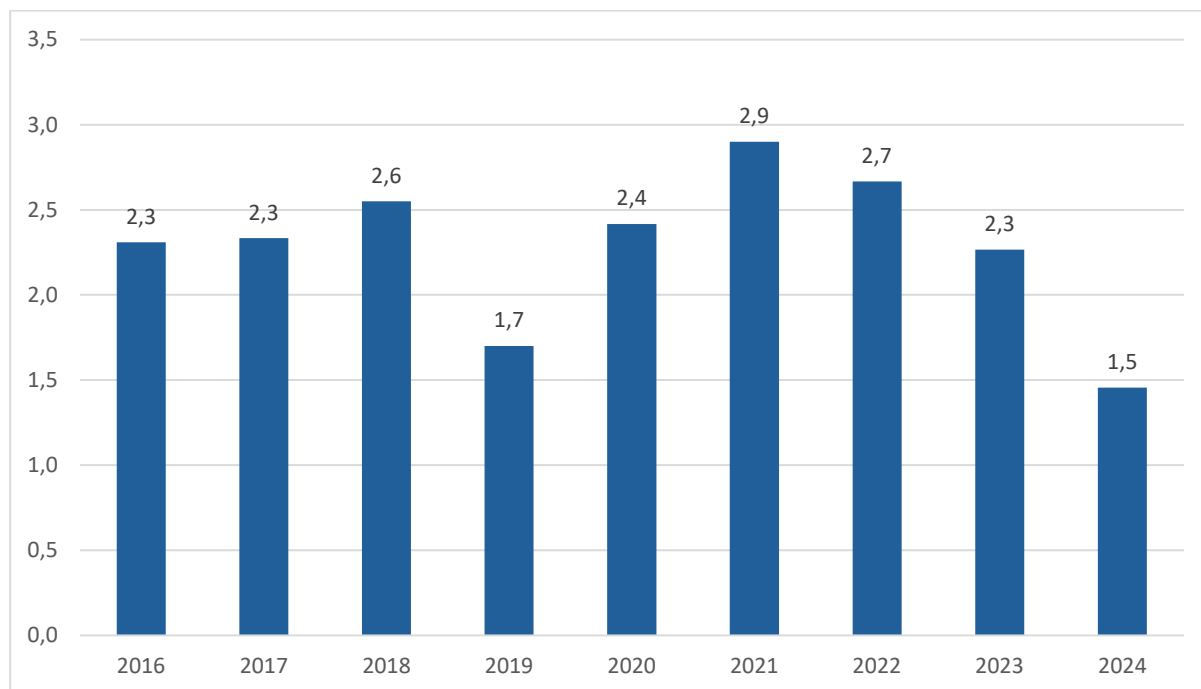
Allikas: Konkurentsiameti koostatud, tuginedes ettevõtjate majandusaasta aruannetele

Ettevõtjate müügitulu hindamine olmejäätmete veo tegevusala lõikes võib anda eksitavaid hinnanguid turuosade määramisel, kuna rahvaarv ja kogutavate jäätmete kogused varieeruvad jäätmepiirkondade lõikes. Seetõttu on turuosa hindamine oluline just jäätmepiirkondade lõikes, et võrrelda ettevõtjate võimekust võita hankeid ja laiendada oma tegevust eri geograafilistes piirkondades. Siiski peegeldab müügitulu olmejäätmete veo tegevusala lõikes sama dünaamikat ja turuosade muutusi, mida näitavad ettevõtjate turuosad jäätmeveopiirkondade turuosade põhjal.

2.3. Riigihangetel osalejad

Joonisel nr 7 on Konkurentsiamet analüüsinud korraldatud jäätmeveo hangetel osalejate keskmist arvu. Tulemustest ilmneb, et alates 2021. aastast on osalejate arv pidevalt vähenenud. 2024. aastal on saagenud juhtumid, kus hangetel osaleb vaid üks ettevõtja ning nendel juhtudel on see valdavalt olnud Eesti Keskkonnateenuste AS.¹⁹

Joonis 7. Lepinguga sõlmitud hangetel keskmine pakkujate arv kõigi jäätmeveopiirkondade lõikes perioodil 2016–2024



Allikas: Konkurentsiameti koostatud omavalitsutelt kogutud info põhjal

2.4. Järeldused

Kokkuvõtlikult näitavad Konkurentsiameti analüüsitud andmed, et jäätmeveoturul on konkurents vähenemas. Ühelt poolt on turg kontsentreerumas ühe ettevõtja keskseks ning seeläbi on turg liikunud duopoolselt turult üle monopoolsele turule. Seda kinnitab ka riigihangetel osalejate madal arv. Selline trend on olnud viimastel aastatel jätkuv ehk tulevikku silmas pidades võib turu kontsentreerumine veelgi süveneda. Madala konkurentsiga turul ning eriti olukorras, kus hangetel väheneb osalejate arv, võib seeläbi tuua tarbijatele kaasa kõrgemad teenusehinnad ning teenuse kvaliteedi languse.

¹⁹ Näiteks 2024. aastal Hiiumaa (viitenumber 282450) ja Viljandi valla (viitenumber 280828) korraldatud jäätmeveo teenuste riigihanketele laekus vaid üks pakkuja.

3. Konkurentsiolukord korraldatud jäätmeveo turul

3.1. Turule sisenemise barjäärid

Eelmises peatükis kirjeldatud kaubaturu trendid näitasid, et korraldatud jäätmeveoturg on suuresti kontsentreerumas. Kui uutel ettevõtjatel oleks võimalik turule siseneda, võiks see kontsentratsiooni mõju vähendada. Selles peatükis analüüsitakse korraldatud jäätmeveo turule sisenemise barjääre, mis võivad olla nii struktuursed kui ka strateegilised, võttes arvesse nii turu struktuuri kui ka ettevõtjate majanduskäitumist selles valdkonnas.

3.1.1. Struktuursed

Struktuursed turule sisenemise tõkked tulenevad majandusharu põhiomadustest, nagu kulud, nõudlus ja tehnoloogia. Need tegurid on enamasti suure turuosaga ettevõtjate otsese kontrolli alt väljas või kujutavad endast pigem üldise konkurentsivõitluse kõrvalmõjusid, mitte teadlikult rakendatavaid strateegiaid, mille eesmärk on takistada uute konkurentide sisenemist turule.²⁰

Eestis on jäätmeveo hanked korraldatud nii, et KOVid sõlmivad valitud ettevõtjaga teenuste kontsessioonilepingu kuni viieks aastaks. Selle lepingu alusel antakse ühele ettevõtjale ainuõigus osutada korraldatud jäätmeveoteenuseid konkreetset olmejäätmeveo territooriumil. Konkurentsiamet on olnud valdavalt seisukohal, et jäätmevedaja, kellel on jäätmeveoainuõigus, omab ühtlasi konkreetse olmejäätmeveo territooriumil turgu valitsevat seisundit KonkS § 13 lg 1 tähenduses. Jäätmeveo ainuõigust võib käsitleda regulatiivse turutõkkena, kuivõrd selle tulemusel on konkreetsele kaubaturule sisenemine ja tegevusalal tegutsemine teistel ettevõtjatel piiratud. Selle tulemusel toimub praegu korraldatud jäätmevedajate vahel konkurents sisuliselt jäätmeveo teenuste turule pääsemiseks. Sellistel turgudel, kus konkureerimine ei toimu mitte turul, vaid turule pääsu pärast, kaldub konkurentide arv pikemas perspektiivis vähenema, sest uutel tulijatel on turule sisenemine raskendatud. Eelnevale on Konkurentsiamet tähelepanu juhtinud juba 2012. aastast.²¹ Sellises olukorras on avalikul sektoril oluline roll hinnata turule sisenemise barjääre, hoidmaks ära turu ehk Eesti jäätmeveopiirkondade kontsentreerumise ühe ettevõtja kätte.

Eestis on jäätmeveo kontsessioonihanked üles seatud viisil, kus korraldatud jäätmeveo riigihange hõlmab enamasti ka jäätmekäitlust. Hetkel ei ole KOVidel kohustust korraldada jäätmekäitleja leidmiseks eraldi riigihanget, vaid KOV peab lisaks jäätmeveole reguleerima ka enda ja jäätmete edasise töötleva vahelise õigussuhte.²² JäätS § 67 lõike 3 punkti 4 kohaselt määratakse jäätmekäitluskohad jäätmeveo teenuste kontsessioonilepingu sõlmimiseks korraldatud riigihanke alusdokumentides, lähtudes läheduse põhimõttest. JäätS § 32 sätestab, et jäätmed kõrvaldatakse ja segaolmejäätmed taaskasutatakse nende tekkekohale võimalikult lähedal asuvas tehnoloogiliselt sobivas jäätmekäitluskohas, kus on tagatud inimese tervise ja keskkonna ohutus. Konkurentsiametile teadaolevalt korraldatakse hetkel eraldi käitlushankeid jäätmete vastuvõtmiseks ja töötlemiseks Tallinna linnas ning üksikutes teistes Eesti jäätmeveopiirkondades kogutud jäätmete suhtes. Valdavalt siiski eraldi käitlushankeid omavalitsustes ei tehta.

²⁰ OECD Roundtables on Competition Policy Papers. Barriers to Entry DAF/COMP(2005)42, lk 28. Kättesaadav: https://www.oecd.org/en/publications/barriers-to-entry_8bb30107-en.html (15.11.2024).

²¹ Konkurentsiameti ettepanek konkurentsiolukorra parandamiseks olmejäätmete kogumise ja veo ning käitlemise kaubaturgudel, 21.11.2012 nr 5.1-4/12-0010-114.

²² RKHKo 15.01.2015, 3-3-1-68-14, p-d 29-30.

Kui ühe riigihanke raames on kohustus pakkuda kahte eri teenust, mis nõuavad eri oskusteavet, varustust ja tehnoloogiat, võib see turule sisenemise raskemaks muuta. Kui ettevõtjad saaksid spetsialiseeruda ühele konkreetsele valdkonnale, suudaksid nad tõenäoliselt pakkuda parema kvaliteediga teenuseid ja paremini oma ärifookust valida – jäätmevedajad võiksid arendada nutikaid logistikalahendusi ja tõhusamaid kogumissüsteeme, samas kui jäätmekäitlusega tegelevad ettevõtjad saaksid keskenduda uutele töötlemis- ja ringlussevõtutehnoloogiatele. Teoorias võiksid konkurentsi soodustada ka lühemad hankelepingud. Seejuures tuleks poliitikakujundajatel hinnata, kas lühemad hankelepingud annaksid ettevõtjatele siiski piisavalt aega, et katta tehtud investeeringud näiteks kogumisvahenditesse ja tehnoloogiatesse.

Majandustegevuses kasumlikkuse saavutamiseks peab ettevõtja tagama oma varade kasutamise sedavõrd efektiivselt, et hoida kulusid kontrolli all, tagades samal ajal oodatava tulukuse. Üks kasumlikkuse tagamise aspekt on piisav klientide hulk (praegusel juhul piisav jäätmete hulk), et jaotada püsikulud võimalikult suurele mahule. Hetkel on jäätmeveos veopiirkonnad kaetud ühe ettevõtja ainuõigusega, mistõttu ei konkureeri eri ettevõtjad aktiivselt sama piirkonna jäätmetele. Suure turuosaga ettevõtja võib sellises olukorras saavutada teatavad kulueelised, võrreldes konkurentidega, kellel ei ole juurdepääsu veopiirkonna ressursidele. Lisaks, mida rohkem kontsentreerunud on turg ehk mida rohkem on ühel ettevõtjal teenindatavaid jäätmeveopiirkondi, seda efektiivsemalt on ettevõtjal võimalik jäätmeid koguda ja transportida, sest tagatud on stabiilne rahavoog. Taolise majandusliku efekti esinemine, mis väljendub toodanguühiku keskmise kulu vähenemises toodangumahu suurenedes, viitab sellele, et korraldatud jäätmeveos võib esineda mastaabisääst (*economies of scale*).

Konkurentsiamet ei ole selle analüüsi raames jäätmeveo hinna ja kulude analüüsi teinud, mistõttu ei saa tõenduspõhiselt väita mastaabisäästu esinemist. Siiski on need olulised tegurid, mida võiks kaaluda ja hinnata turule sisenemise barjääride tuvastamisel. Võib pidada usutavaks, et jäätmete koguse suurenemisel vähenevad jäätmete kogumise ja vedamise piirkulud. Mastaabisääst võimaldaks sellisel juhul katta nii püsikulud, näiteks investeeringud veoautodele, kogumismahutitele ja tehnoloogilistele lahendustele, kui ka muutuvkulud, näiteks kütuse- ja tööjõukulud. Mida rohkem piirkondi veoettevõtja teenindab ja mida suuremad on jäätmete kogused, seda väiksemad on tõenäoliselt ka kogumiskulud. Kuniks uus turule tulija ei ole sarnaseid jäätmekoguseid saavutanud, on tema kulud ka tõenäoliselt kõrgemad kui suure turuosaga jäätmevedajal. Seniks, kuni valitseva jõuga ettevõtja suudab oma kulusid hoida madalamal kui uus turuletulija, võib ta teenida konkurentsieelset kasumit.

Kui veoettevõtja pakub lisaks ka korraldatud jäätmeveoga seotud kuid hõlmamata lisateenuseid, nagu konteineri käsitransport, värava avamine, konteineri pesu jne, saab ettevõtja tõenäoliselt veelgi enam oma tulubaasi suurendada. Samal ajal võib ettevõtja kasutada jäätmeveoga seotud lisateenuseid, et katta jäätmeveo kui põhiteenuse kulusid ja seeläbi teistest soodsamat hinda pakkuda. Kulude ristsubsideerimise puhul on oluline tagada, et selline praktika ei tooks kaasa ebavõrdseid konkurentsitingimusi, kus ühed kliendid maksavad teistest märkimisväärselt rohkem, või et see ei moonutaks turgu viisil, mis võib kahjustada üldist konkurentsi (lähemalt alapeatükis 3.2.5.).

Lisaks kulueelistele võib nii esimesel turule sisenejal kui ka pikka aega turul tegutsenud ettevõtjal olla ka teisi püsivaid eeliseid, mis tulenevad näiteks turuspetsiifiliste teadmiste efektiivsest kasutamisest või väljakujunenud veovõrgustikust saadavast kasust. Korraldatud jäätmeveoteenusele esimesena juurdepääsu saanu võib suuta oma eeliseid maksimeerida enne kui teised konkurendid turule siseneda jõuavad.

3.1.2. Strateegilised

Strateegilised või käitumuslikud turule sisenemise barjäärid on need, mida ettevõtjad teadlikult loovad või esile kutsuvad, et takistada uute konkurentide sisenemist turule.²³ Eesti korraldatud jäätmeveoturul võivad peamised strateegilised takistused tekkida siis, kui ettevõtjad tegutsevad viisil, mis raskendab uutel osalejatel või naaberpiirkondade ettevõtjatel turule sisenemist. Nagu eelnevalt mainitud, ei konkureeri veoettevõtjad hetkel mitte sama piirkonna kodumajapidamiste jäätmetele, vaid hoopis turule juurdepääsu saamise nimel. See tähendab, et turule sisenemist takistavad praktikad võivad esineda valdavalt hankemenetluse etapis.

Konkurentsioiguses on mitmeid näiteid, kus suure turuosaga ettevõtjad kasutavad soodsaid hindu selleks, et konkurendid turult välja tõrjuda. Sellist praktikat tuntakse kui röövelliku hinnakujundust (inglise keeles *predatory pricing*). Röövelliku hinnakujunduse teooria viitab turukäitumisele, kus ettevõtja langetab ajutiselt oma toote või teenuse hinda märkimisväärselt alla turuhinna, et konkurendid ei suudaks sammu pidada ja oleksid sunnitud turult lahkuma. Selline hinnastrateegia on tihti lühiajaliselt kahjumlik, kuid ettevõtja panustab sellele, et pärast konkurentide eemaldumist suudab ta hindu oluliselt tõsta, olles saavutanud monopoolse või domineeriva positsiooni.

Jäätmeveoturu kontekstis võib röövellik hinnakujundus tähendada olukorda, kus jäätmevedaja pakub riigihankel hinna, mis jääb oluliselt alla omahinna, eesmärgiga vabaneda konkurentidest. Röövelliku hinnakujunduse märke jäätmeveoturul võivad ilmestada ka kõrged lisateenuse hinnad, teenuse halvenenud kvaliteet või turu konsolideerumine. Kui üks vedaja suudab konkurendid riigihangetel madalate hindadega turult välja tõrjuda, võib tulemuseks olla monopoolne või oluliselt kontsentreerunud turg, kus puudub konkurents ja seega ka surve pakkuda kvaliteetseid teenuseid mõistliku hinnaga. Seejuures ei ole röövelliku hinnakujunduse eristamine tavalisest hinnakujundusest sugugi lihtne protsess ning nõuab keerukat ning aeganõudvat õiguslikku ja majanduslikku analüüsi. Põhiliseks väljakutseks on ka eristada, kas madalad pakkumused on tingitud loomulikest turutingimustest või kas ettevõtja on olukorda ära kasutanud, et teenida hiljem põhjendamatult suurt kasumit. On oluline märkida, et madal konkurents konkreetsetes valdkonnas võib soodustada röövelliku hinnakujunduse riski, mistõttu on riigihankes ausate konkurentsitingimuste tagamine äärmiselt oluline.

3.2. Konkurentsitõrked

3.2.1. Võimalik hinnasurve riigihangetel

Jäätmeveoturu kontsentreerumise tulemusel on olmejäätmete jäätmeveoturul tegutsevate ettevõtete kasumlikkus märkimisväärselt langenud ning mitmed turuosalisel on mitme aasta jooksul teeninud puhaskahjumit. Ettevõtete majandusaasta aruannetele tuginedes ilmneb, et ettevõtte finantsriskide realiseerumise tõenäosus on suurenenud – kasumlikkus (EBITDA) on vähenenud (vt Joonis nr 8), likviidsus on halvenenud²⁴ ning ettevõtete sõltuvus võõrkapitalist on kasvanud²⁵. Samas on uute investeeringute tarbeks võõrkapitali mahtu oluliselt suurendanud²⁶ sisuliselt vaid Eesti Keskkonnateenuste AS, kes on mitmete aastate jooksul hõivanud märkimisväärselt turuosa ning taoline investimisvalmidus võib viidata ettevõtja kindlusele, et tulevikus suudab ettevõtja turgudele veelgi enam oma tooteid või teenuseid

²³ OECD. Barriers to Entry, lk 35.

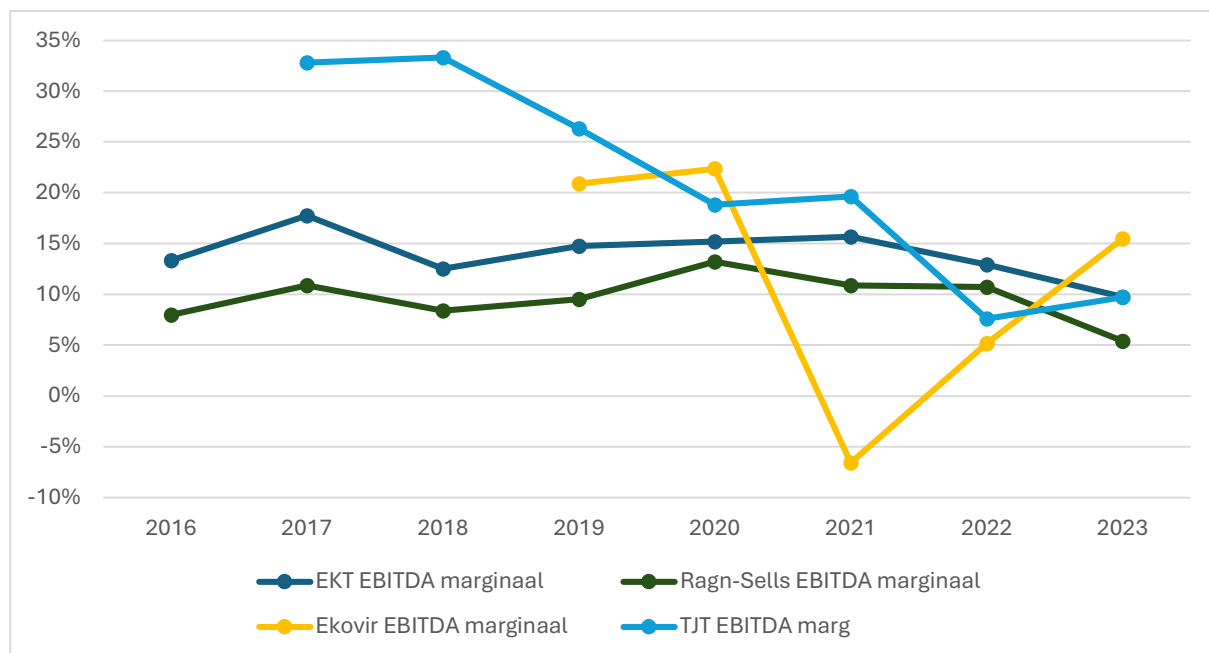
²⁴ Lühiajaliste kohustiste katekordaja = (käibevara / lühiajalised kohustised); rahavood; käibevara struktuur; raha ja raha ekvivalentide osatähtsus varades.

²⁵ Omakapitali osatähtsus bilansis ([omakapital + seotud osapoolte laenukohustised] / bilansiline varade maht); rahavood; DSCR (puhas äritulu / võla teenindamise kulud); ([neto võlakooormus – raha] / EBITDA).

²⁶ Rahavoogude aruanne; bilansi struktuursed muutused; põhivara komponendid ja muutused.

pakkuda. Taoline turu kui terviku ebastabiilne finantskäitumine peegeldab muutuseid, mida on näha Eesti jäätmeveoturul, kus ettevõtjate turuosad on muutumises ja ettevõtjate prognoosid ei ole tõenäoliselt alati täitunud.

Joonis 8. Nelja ettevõtte kohandatud EBITDA marginaal



Allikas: Konkurentsiameti koostatud avalike majandusaasta aruannete alusel

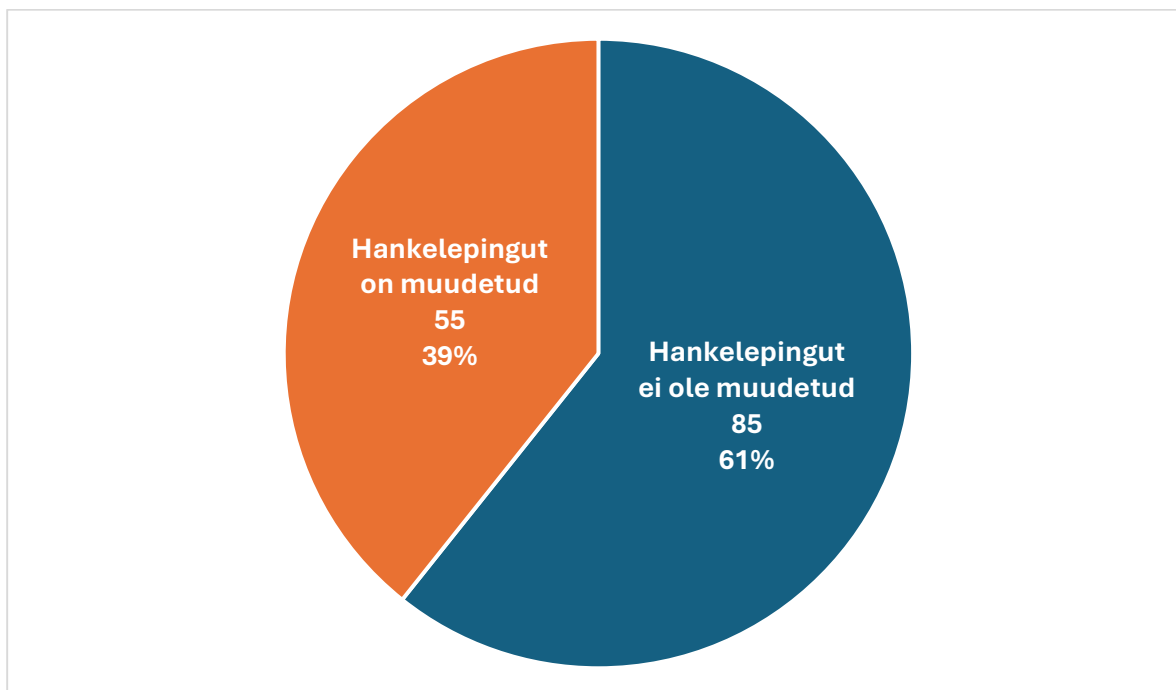
Kogu jäätmeturu üldine kasumlikkuse langus võib viidata võimalikule hinnasurvele jäätmeveoturul, mille tulemusel ei pruugi ettevõtjad alati hangetel tasakaalustatud pakkumusi esitada. See võib ka tekitada olukorra, kus lepingute täitmisel kasutatakse säästurežiimi, mis võib omakorda mõjutada teenuste kvaliteeti ja konkurentsi õiglast toimimist. Samas ei ole avalikult esitatud majandusaasta aruannete andmed piisava üldistusvõimega, et selliste riskide realiseerumist kindlalt väita. Sellised riskid sellegipoolest esinevad ning toovad esile praeguse jäätmeturu ebastabiilsuse ning võimalikud konkurentsitõrked.

Oluline on märkida, et ühe ettevõtte maksuvõlg on aastate jooksul kasvanud, ulatudes seisuga 17.10.2024 ligikaudu 32%-ni ettevõtte viimase kolme aasta keskmisest müügitulust. Selline olukord ei võimalda üheselt hinnata, kas see tuleneb konkurentsiolukorrast või ettevõtja strateegilistest juhtimisotsustest. Samas suurendab selline trend potentsiaalselt riski, et tulevikus võib konkurentide arv väheneda.

3.2.2. Jäätmeveohinna muutmine pärast hanget

Konkurentsiamet analüüsis perioodil 01.01.2016–01.04.2024 sõlmitud korraldatud jäätmeveo hankelepingute muudatusi. Jooniselt nr 9 on näha, et kõikidest sel perioodil sõlmitud hankelepingutest on muudetud 39%, s.t üle kolmandiku lepingutest.

Joonis 9. Hankelepingute muudatusi tänase seisuga perioodil 01.01.2016–01.04.2024



Allikas: Konkurentsiameti koostatud KOVi käest kogutud andmete põhjal

Juba sõlmitud hankelepingut on võimalik muuta vaid RHSis sätestatud erandjuhtudel ning eeldusel, et on täidetud RHSi § 123 lõikes 1 ja selle loetelus esitatud tingimused. Teoorias on väheolulised muudatused lubatud, kui need ei muuda hankelepingu üldist olemust, mis õigustaks uue hankelepingu sõlmimist. Kui hankelepingu olemust ja selle olulisi tingimusi oleks võimalik pärast pakkumuse tegemist muuta, tooks see kaasa olulise konkurentsi moonutamise. Seetõttu on õigustatud vaid sellised muudatused, mida ei olnud algse hankemenetluse ajal olemas või mis näiteks kallutavad lepingupoole majanduslikku tasakaalu hankija kasuks, mis ei olnud esialgses lepingus ette nähtud.²⁷

Sagedased hankelepingute muudatused turuosaliste algatusel iseloomustavad veelgi enam jäätmeveoturul valitsevat ebakindlust. Konkurentsiamet on analüüsinud jäätmeveo hankelepingute ja teenustasude muutmisi ka varem. 2018. aastal läbi viidud analüüsis, kus vaatluse all olid hinnatõusud perioodil 2015–2018, 21 hanget ja 4 vedajat, leidis amet ka toona, et arvukad hinna muutmise taotlused ja nende põhjendused kahjustavad konkurentsi riigihankel.²⁸ On näha, et hinna muutmine pärast korraldatud riigihanget on KOVide seas täna jätkuvalt aktuaalne.

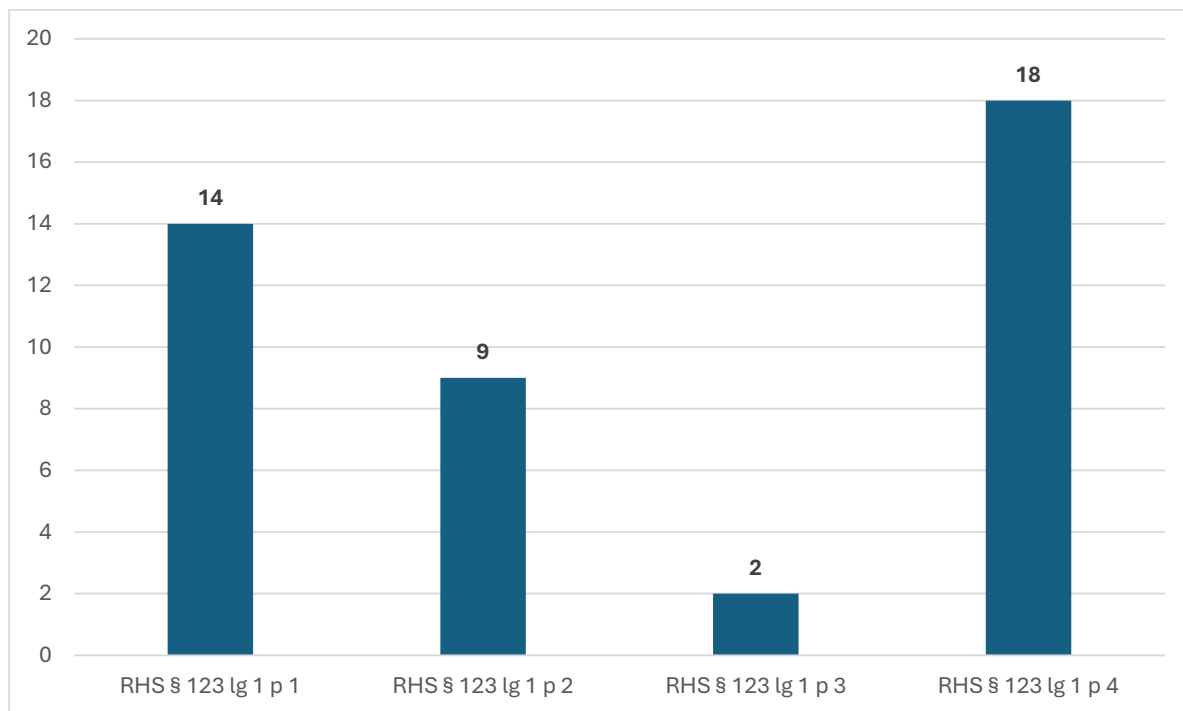
²⁷ Euroopa Kohtu otsus 19.06.2008, p-d 34-37, *Pressetext*.

²⁸ Konkurentsiameti soovitus jäätmeveohindade kontrollimiseks (09.11.2018 nr 5-5/2018-070). Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/analused-ja-uuringud/konkurentsijarelevalve#item-6> (15.11.2024).

3.2.3. Jäätmeveohinna muutmise põhjused

Selle analüüsi raames pöördus Konkurentsiamet KOVide poole, et saada täpsem ülevaade jäätmeveo kontsessioonilepingute muutmise alustest ja põhjustest. Jooniselt nr 10 nähtub, et lepinguid on muudetud, tuginedes peamiselt RHS § 123 lõike 1 punktidele 1–4, kusjuures enim on tuginetud punktidele 1 ja 4.

Joonis 10. Hankedepingute muudatuste alused



Allikas: Konkurentsiameti koostatud KOVide käest kogutud andmete põhjal

RHSi § 123 lg 1 punkt 1 lubab väiksemahulisi muudatusi hankedepingus, kui need ei muuda lepingu üldist olemust ja muudatuste väärtus ei ületa kümnet protsenti algsest maksumusest. Jäätmeveo kontekstis hõlmavad sellised muudatused peamiselt jäätmeveo teenustasude muudatusi, mis jäävad kuni 10 protsendi piiresse. RHSi § 123 lg 1 punkt 2 käsitleb lepingujärgseid muudatusi ning punkt 3 lisatellimusi. Seejuures käsitleb RHSi § 123 lg 1 punkt 4 pakkuja eettenägematutest asjaoludest tingitud muudatusi.

Korraldatud jäätmeveo teenuseid rahastatakse hetkel korraldatud jäätmeveo teenustasude kaudu, mille tasub jäätmevaldaja otse jäätmevedajale. Teenuse hind kujuneb vastavalt hankel esitatud madalamale pakumusele, kuid teatud tingimustel saab seda hiljem muuta. Jäätmevedaja peab lepingu kehtivuse ajal osutama teenust vastavalt pakumuses määratud hindadele ja kontsessiooni andja kooskõlastatud hinnakirjale. Samas peab jäätmeveo teenustasu olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemis- ja järelhoolduskulud ning jäätmeveo ja veo ettevalmistamisega seotud kulud (JäätS § 66 lg 5).

Hankemenetluse põhimõtted suunavad ettevõtjaid pakumusi tegema võimalikult omahinna lähedalt.²⁹ Samas kui näiteks majandusolukorra olulise muutumise tõttu ei ole pakumuses esitatud hinnad enam piisavad nende kulude katmiseks, võib tekkida jäätmevedajal soov algset lepingut muuta. Teatud juhtudel on majanduskeskkonna muutustele võimalik reageerida

²⁹ RKHKo 11.11.2021 nr 3-18-1946, p 30.

lepingu tingimuste ajakohastamisega. Selline lähenemine ei ole alati aga kontsessioonilepingute puhul sobiv. Kontsessioonide üheks oluliseks tunnusjooneks on äririski kandumine kontsessioonäärile (RHS § 131 lg 4). See hõlmab muuhulgas teenuse osutamise kulude võimalikku suurenemist ning turul esinevaid võimalikke ettenägematusi.³⁰ Arvesse ei võeta üldisi riske, mis on omased igale lepingule, nagu halb juhtimine, lepinguliste kohustuste täitmata jätmine või vääramatute jõud³¹, aga ka riske, mis tulenevad näiteks õigusnormide muutmisest lepingu ajal.³² Kui kontsessioonäärile ei läheks üle ühtegi äririski, sh kasumi teenimise või kahjumi kandmise risk, siis oleks tehing käsitletav tavalise hankelepinguna.³³

Konkurentsiametile esitatud andmetest nähtub, et jäätmevedajate taotlused teenustasude suurendamiseks tulenevad seniajani tööjõu- ja kütusekulude hinnatõusust, samuti maksude muutmistest (nt kütuseaktsiisi kallinemine) või lisandumisest (nt raskeveokimaksu ja teekasutustasu kehtestamine). Oluliseks teguriks on ka käitlustasud ehk jäätmete vastuvõtmise hinnad käitluskohas, mis mõjutavad otseselt vedajate kulusid. Näiteks ühe taotluse kohaselt tõusid 2017. aastal jäätmekäitluse hinnad suurusjärgus 80%.

Turuosaliste esitatud hinna muutmise taotlused tõstatavad küsimuse, kas ainuõigust omava ettevõtja äririsk on praegu piisavalt suur, et KOVi ja jäätmevedaja vahelist õigussuhet saaks üldse pidada kontsessioonisuhteks. Kui tegelik veohind ei kujune mitte hankel, vaid hilisema hinnatõusu taotluse abil, siis ei võida hanget oma äririske kõige paremini haldav ettevõtja, kes pakub riigihankel kõiki asjaolusid arvestades parimat hinda. Tegelikult ei ole hankel konkureerivatel ettevõtjatel isegi mõistlik pakkuda realistlikku hinda, kui olulisi äririske saab maandada pärast hanke võitmist hinnatõusu taotlust esitades. Seeläbi saab eelise hoopis pakkuja, kes teadlikult ei näita kõiki oma ettenähtavaid kulusid hankel osaledes ning pakub hankel põhjendamatult madalat hinda, et seda siis peatselt tagantjärele tõsta.

Kontsessioon peaks hõlmama kõiki juhtumeid, kus teenuse osutamise käigus esinevad tavapärased majandustegevuse kõikumised, millega ettevõtja peab toime tulema.³⁴ Hankelepingute tingimusi kujundades on soovitatud reguleerida ka ettenägematute asjaolude tekkimist ja lahendamist.³⁵ Ettevõtjal võib olla keeruline ette prognoosida näiteks aktsiiside ja maksude muutumist, kuid siiski on tavapärase majandustegevuse korral võimalik prognoosida ja võtta arvesse transpordi-, kütuse-, tööjõu- ja palgakulude jm majandustegevuse kulude tõusu. Lisaks on jäätmevedajatel võimalik arvestada oma tegevuses käitlustasude tõusudega. Seega, lähtuvalt jäätmeveoturul väljakujunenud praktikast, oleks lepingutes võimalik juba etteulatuvalt sätestada selged ja ühemõttelised alused, mis reguleerivad, kas ja kuidas lepingu täitmiste tingimused muutuvad. Kui hankelepingu muutmise tingimused on riigihanke menetluses kõigile ettevõtjatele ühtemoodi selgelt ja täpselt teada, on pakkumuste tegemisel tagatud võrdsed tingimused. Seetõttu ei riku ka hilisem lepingu muutmise läbipaistvuse põhimõtet ega anna ühele ettevõtjale ebavõrdset eelist teiste ees.

³⁰ Euroopa Kohtu 10.09.2009 kohtuasi C-206/08, *Eurawasser*, p 67-68.

³¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26.02.2014 direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT 94, 28.3.2014, p. 1–64), põhjenduspunkt 20.

³² *Eurawasser*, p 79.

³³ N. Parrest. RHS § 131, komm 19-20. Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

³⁴ Euroopa Kohtu 29.09.2009 kohtujuristi Eleanor Sharpston ettepanek, liidetud kohtuasjad C-145/08 ja C-149/08, *Club Hotel Loutraki jt*, p 75.

³⁵ N. Parrest. RHS § 123 lg 1 p 2, komm 34. Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

3.2.4. Jäätmevedajate äririskid

Analüüsi käigus pöördus Konkurentsiamet jäätmevedajate poole teabetaotlusega, milles paluti ettevõtjatel välja tuua riskid, millega nad peavad arvestama korraldatud jäätmeveo riigihangetel pakkumusi tehes. Teabepäringule vastasid AS Tallinna Jäätmete Taaskasutuskeskus, Eesti Keskkonnateenuste AS, AS Ragn-Sells ja Lääne-Viru Jäätmekeskuse MTÜ. Alljärgnevalt on toodud jäätmevedajate vastused (kokkuvõtlikult).

- **Hindamiskriteeriumid ei arvesta liigiti kogumisega** – riigihankel on hõlmatud üha suurem arv jäätmeliike, samas saab jäätmevedaja teha pakkumise ainult segaolmejäätmete veo ja käitluse hinnale. Hankijad soovivad, et liigiti kogutavad jäätmed kogutaks kokku kas tasuta või väga madala tasu eest ning vastavad kulud tuleb katta segaolmejäätmete kogumisest saadava tuluga. Seega on ristsubsideerimise vajadus tihtilugu hankesse juba kohustuslikuna sisse kirjutatud. Jäätmeliikide osakaalud ei vasta tegelikkusele. Sellises olukorras peab vedaja võtma suuri riske ja kasutama hankes toodud andmeid, millele prognoositakse juurde varasemast kogemusest tulnud jäätmemahude kasvu. Hankepakkumisi kalkuleerides lähtub ettevõtja parimast teadmisest ja eelnevast kogemusest, kuid viimase kahe aasta hanked on kaasa toonud prognoositust oluliselt suuremad mahud ja selle kogumisega seotud kulud.
- **Etteprognoosimatud jäätmemahud ja kulud** – üheks suurimaks riskiks peetakse hankedokumentides esitatud puudulikku teavet liigiti kogutavate jäätmete kohta. Sageli puudub pakkujatel pakkumuse koostamisel täpne info aadresside, koguste ja kogutavate jäätmete tüübi kohta. Selle põhjuseks on KOVide vähene eeltöö – enne hanke väljakuulutamist ei ole tavaliselt hinnatud, kui palju jäätmevaldajaid veopiirkonnas liigiti kogumisega liitub ja kui palju kasutab alternatiivseid lahendusi, nagu kompostimine või jäätmejaamad. Samuti ei ole teada jäätmejaamadesse toodavate tasuta jäätmete kogused ja hankija ei ole mahтусid piiritlenud. Kuna jäätmejaamades peab kontsessionäär reeglina vastu võtma piiramatust koguses ohtlikke jäätmeid ja ehitusjäätmeid, ei ole uutel pakkujatel, kes pole varem teenust osutanud, selget ülevaadet jäätmejaama toimetatavate jäätmete kogustest. See tähendab, et pakkujad peavad arvutused tegema ebatäpsete koguste või umbkaudsete prognooside põhjal, mis muudab jäätmete käitlemise ja lõppkäitluse kulud ettearvamatuks. Tulemuseks on, et kulud tuleb katta segaolmejäätmete kogumisest saadavast tulust, mis pidevalt kahaneb.
- **Kulude kasv** – hankeperiood on küllaltki pikk (tavaliselt 5 aastat) ning hankijad ei soovi kehtestada selgeid reegleid selle kohta, kuidas ja mis ulatuses on võimalik pakkumuse koostamisel hinnata kulude muutust pikal hankelepingu perioodil ning millised on riskide maandamise võimalused. Teatud kulud, nagu tööjõukulude kasv ja kütusehinna turumuutus, on teatud määral etteprognoositavad. Prognoosimatud on aga maksumuudatused, käitlushindade muutused, maailmaturul toimuvad sündmused, mis mõjutavad sekundaarsete materjalide hindasid. Hankijatele on tehtud ettepanekuid lisada hindade indekseerimise võimalus, kuid seda pole seni kasutatud. Hankijad eeldavad, et teenust osutatakse viis aastat samade hindadega, mis on olnud ettevõtjatele suur väljakutse, eriti viimastel aastatel, kui inflatsioon on ulatunud kuni 25%-ni ning kütus, töötasud, jäätmete käitlemise kulud, veokite soetamise ja hoolduse kulud jne, on kasvanud. Kuna hind on hangetel peamine hindamiskriteerium, osaletakse juba madalate marginaalidega ja iga hinnatõus mõjutab otseselt ettevõtte tulemuslikkust. Isegi kui leping lubab hinnamuutusi, on eri jäätmeliikide koguste erinevuse tõttu keeruline kõiki kulude kasvu ja inflatsiooni muutusi arvestada.
- **Seadusemuudatused** – riigihankel pakkumust tehes peab jäätmevedaja arvestama, et kuni viieaastase lepingu jooksul võivad muutuda maksustamise määrad või jäätmete tekkekohtas sorteerimise nõuded. Need võivad mõjutada lepinguliste kohustuste täitmist ning neid muutusi ei ole võimalik pakkumuse esitamisel täielikult ette näha.

- **Teeoludest tingitud riskid** – KOVid ei suuda sageli raskete ilmastikuolude tõttu jäätmemahutitele ligipääsu tagada, kuna teed on lumest lahti lükkamata ja kiilasjääga kaetud teed hooldamata. Samas on jäätmed siiski vaja ära vedada, mis toob jäätmeveoettevõtjale kaasa ettenägematuid kulusid, mis võiksid tegelikult olla ärahoitavad. Lõppastmes jäävad need täiendavad kulud ikkagi jäätmevaldajate kanda.
- **Proгноosimatud lisateenused** – pakkumuse tegemisel ei ole selge, kui palju tuleb lepinguperioodil lisateenustega tegeleda. Lisatoimingud võtavad töötajatel lisatööaega ja kulutavad prügiautode ressursi tegevustele, mida pakkuja ei suuda täpselt ette planeerida ega prognoosida.

Eespool toodud riskide realiseerumise kontekstis rõhutati, et juhul kui ei ole üheselt selge, kuidas pakkujad peaksid pakkumuse koostamisel oma kulusid arvestama, võivad pakkujad esitada nn strateegilisi pakkumusi, kasutades sihilikult *dumping*-hindasid. Jäätmevedajate sõnul lähevad KOVid selliste turumanipulatsioonidega liiga kergesti kaasa. *Dumping* on üks ebaausa konkurentsi vorme, kus ettevõtja müüb turul oma tooteid kunstlikult madala hinnaga, mis ei ole vastavuses tegelike tootmiskuludega.³⁶ *Dumpingut* kasutatakse pigem rahvusvahelises kontekstis. Siseriiklikus õiguses vastab sarnane tegevus röövellikku hinnakujunduse tunnustele (vt lähemalt alapeatükist 3.1.2). Teistel ettevõtjatel on sellistel tingimustel raske konkureerida ning halvimal juhul võib see viia konkurentide turult välja tõrjumiseni ja monopolsete turgude tekkimiseni, kus üks ettevõtja kontrollib suurt turuosa. Samal ajal tuleb arvestada, et liiga madala maksumusega pakkumused ei pruugi olla alati strateegilised, vaid tingitud loomulikest turutingimustest, nagu kõrged turule sisenemise barjäärid, puudulik teave või puudused hankedokumentides. Seetõttu peaksid KOVid koostöös turuosalistega vaatama üle riigihanke alusdokumendid, sealhulgas hindamiskriteeriumid, ning selgitama ka välja, kas pakkumuse madal maksumus on tulenevalt riigihangete alusdokumentides sätestatust alati ikkagi põhjendatud.³⁷

3.2.5. Lisateenuste kõrged hinnad

Korraldatud jäätmeveoga seotud lisateenused on teenused, mis toimivad jäätmevedu kui põhiteenust täiendavate ja nende osutamist toetavate lisateenustena. Nende peamine funktsioon on üldjuhul suunatud veoteenuse tõhustamisele ja kliendimugavuse pakkumisele. Lisateenuste hulka kuuluvad näiteks jäätmemahuti rent ja müük, graafikuväline lisatühjendus, jäätmemahuti käsitransport veokini, värava, ukse või tõkkepuu avamine, jäätmekoti vahetus, konteineri pesu, selle paigaldamine või vahetamine jms. Tavaliselt määratakse kohustuslikud lisateenused kindlaks riigihanke alusdokumentides, kuid veoettevõtja saab kokkuleppel jäätmevaldajaga osutada ka täiendavaid mugavusteenuseid.

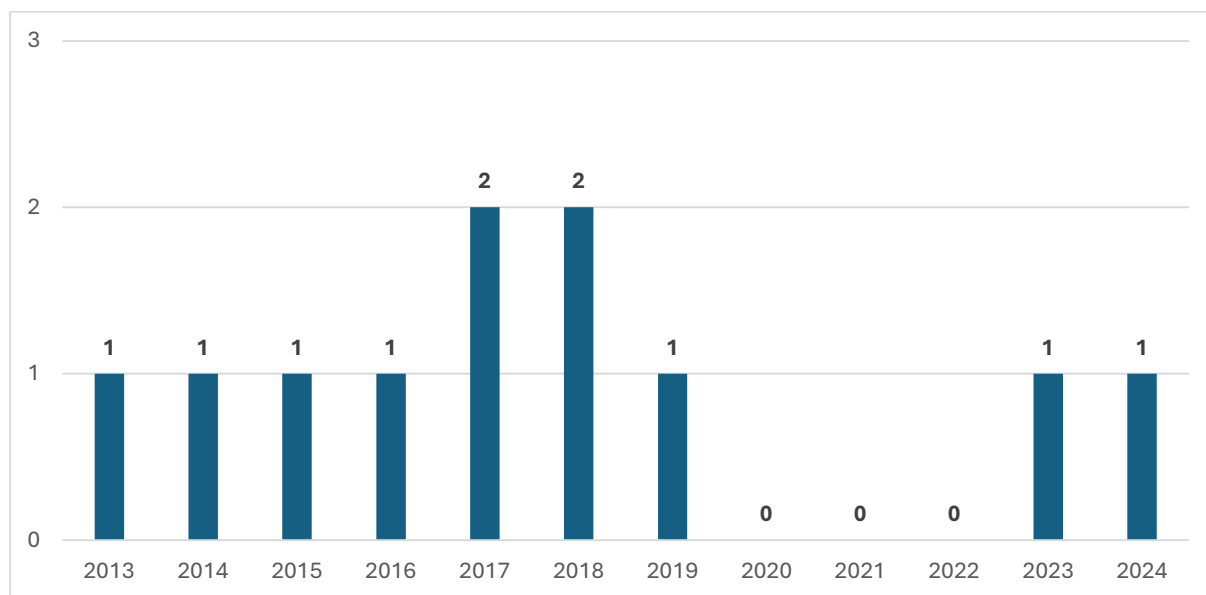
Kuigi lisateenused on põhiteenusega otseselt seotud, ei kuulu need korraldatud jäätmeveo koosseisu ning need hinnastatakse eraldi. Konkurentsiamet on lisateenuste hinnakujunduse üle järelevalve tegemisel olnud valdavalt seisukohal, et konkreetsetes jäätmeveopiirkonnas korraldatud jäätmeveoteenuseid ja sellega seotud lisateenuseid, mis ei ole konkurentsi seisukohalt mõistlikult asendatavad, osutades omab ettevõtja turgu valitsevat seisundit KonkS § 13 lõike 1 tähenduses. Turgu valitsevat seisundit omaval ettevõtjal on keelatud oma positsiooni kuritarvitada, sealhulgas ebaõiglaste hinnatingimuste kehtestamise või rakendamisega (KonkS § 16 p 1). Vaatamata sellele on Konkurentsiamet tuvastanud viimase

³⁶ Kättesaadav: <https://www.europarl.europa.eu/topics/et/article/20180621STO06336/dumping-lahtiseletatult-selle-maaratlus-ja-moju> (15.11.2024).

³⁷ RKHKo 16.03.2020, 3-19-1824, p 13: „Kollegium nõustub kohtute seisukohaga, et kuna vaidlusalune hange korraldati kontsessioonilepingu sõlmimiseks, ei tulnud hankijal lähtuda põhjendamatult madala maksumuse kontrollimisel RHS §-s 115 sätestatust, vaid riigihanke alusdokumentidest (RHS § 16 lg 2 ja § 141 lg 1).“

aastakümne jooksul arvukaid kordi, kus lisateenuste hinnakujundus on olnud KonkS-iga vastuolus. Jooniselt nr 11 nähtub, et perioodil 2013–2024 on Konkurentsiamet viinud aastast läbi 1–2 jäätmeveo lisateenuste hinnastamisega seotud menetlust.

Joonis 11. Konkurentsiameti läbi viidud menetlused jäätmeveo lisateenuste valdkonnas (2013–2024, n=11)



Allikas: Konkurentsiameti koostatud

Näiteks aastal 2013 tuvastas Konkurentsiamet, et jäätmevedaja oli kehtestanud ebamõistlikult kõrge värava avamise teenuse hinna. 2014. aastal tuvastati, et ka teine jäätmevedaja oli samale lisateenusele kehtestanud ebamõistlikult kõrge hinna. 2015. aastal tuvastas amet, et segaolmejäätmete mahuti tühjenduse ja äraveo hinnad olid KonkS-iga vastuolus. 2017. aastal tuvastas amet konteinerite teisaldamise ebamõistlikult kõrge hinna ja hiljuti, 2023. aastal, prügikonteineri käsitranspordile ebamõistlikult kõrge hinna. 2023. aasta lõpus läbi viidud hinnakaardistuse tulemusel langetati lisateenuste hinda 12 Eesti jäätmeveopiirkonnas.³⁸ 2024. aastal nõudis amet jäätmevedajalt taaskord konteineri käsitranspordi lisateenuse hinna alandamist kokku 17 jäätmeveopiirkonnas.

Kohtupraktika kohaselt kontrollitakse hinna ebaõiglust, võrreldes seda teenuse või kauba majandusliku väärtusega.³⁹ Kuritarvitusega on tegemist juhul, kui turgu valitsevat seisundit omav ettevõtja nõuab oma teenuse või kauba eest tasu, mis on osutatud teenuse või müüdud kauba majandusliku väärtuse suhtes ebaproportsionaalne. Kauba majanduslik väärtus koosneb reeglina selle tootmis- või soetamiskuludest ja mõistlikust ärikasumist.⁴⁰ Seega on turgu valitseva ettevõtja kehtestatud lisateenuse hind ebaõiglane, kui see ei põhine tegelikel kuludel ning teenuse hinda on lülitatud ülemäärast tulukust.

Korraldatud jäätmeveoga seotud lisateenuste hinna ebamõistlikult kõrgele tasemele tõstmine (inglise keeles ka *excessive pricing*) on klassikaline näide turgu valitseva seisundi kuritarvitamisest. Sellist olukorda soodustab konkurentsi puudumine konkreetsetes jäätmeveopiirkonnas. Kuna jäätmevaldajatel ei ole hankeperioodi jooksul võimalust teenusepakkujat vahetada ja mitmetest lisateenustest loobuda ei saa, satuvad nad olukorda, kus

³⁸ Konkurentsiameti pressiteade kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/uudised/konkurentsiameti-hinnauuring-langetas-jaatmeveo-hinda-12-piirkonnas> (15.11.2024)

³⁹ Riigikohtu halduskollegiumi 18.12.2002 otsus nr 3-3-1-66-02, p 26.

⁴⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 08.10.2018 otsus nr 3-15-2945, lk 5.

ollakse sunnitud maksma oluliselt kõrgemaid hindu eri lisateenuste eest. Konkurentsiameti ülesanne on jälgida selliseid olukordi ning sekkuda vajaduse korral, et tagada õiglane hinnakujundus. Samas ei ole igasugune hinnatõus piisav, et tõendada konkurentsiseaduse rikkumist ning igal üksikul juhtumil tuleb asjaolusid hinnata uuesti. Ei saa ka välistada, et lisateenuste kõrged hinnad on seotud võimaliku röövelliku hinnakujundusega hangetel, kus eesmärgiks on kompenseerida madala pakkumusega kaasnenud kulud hiljem lisateenuste kõrgete tasude kaudu. Sellisel tegevusel on pikaajaline negatiivne mõju konkurentsile, sest see sisuliselt varjab riigihanke objekti tegelikku maksumust ning kahjustab tarbijaid pikemas perspektiivis. Neid probleeme võiks aidata ennetada hankelepingus lisateenuste proportsionaalsete ja objektiivsete hinnalagede seadmine.

3.2.6. Järeldused

Kokkuvõtlikult võib märkida, et jäätmeturu üldine kasumlikkuse langus, jäätmevedajate finantsnäitajad, sagedased hankelepingute muudatused, jäätmevedajate välja toodud äririskid ja puudused hankemenetluse korralduses ning kõrged lisateenuste hinnad võivad viidata riigihangetel tekkivale hinnasurvele, mis võib sundida ettevõtjaid tegema pakkumusi alla omahinna. Määramatute äririskide tõttu osalevad jäätmeveo riigihangetel praegu vaid üksikud ettevõtjad. Seetõttu ei ole ka KOVidel jäätmevedaja leidmisel suurt valikuvõimalust. Olemasolevatel jäätmevedajatel ja turule siseneda soovivatel uutel ettevõtjatel võib hetkel puududa selge arusaam hangitava teenuse tegelikust maksumusest. Selline olukord võib kaasa tuua „võitjate needuse“ (inglise keeles *the winner's curse*), kus riigihanke võitja hindab objekti väärtust kas üle või alla tegeliku maksumuse, mida hiljem läbirääkimiste teel tõenäoliselt korrigeeritakse.⁴¹ Kusjuures hilisemad lisakulud, mis kaasnevad uute läbirääkimistega, konkreetset juhul näiteks hinna muutmise taotluste läbivaatamisega, maksab kinni lõpptarbijal. Vaadates jäätmevedajate hinna muutmise taotluste arvu, seejuures võttes arvesse ka jäätmevedajate tagasisidet, mille kohaselt on hangetel praegu pigem keeruline jäätmekoguseid ette prognoosida ning et vahel tehakse riigihangetel teadlikult liiga madalate hindadega pakkumusi, on „võitja needuse“ ilmnemise oht jäätmeveo hangetel märkimisväärne.

Juba sõlmitud lepingute muutmise ja hinnatõusu statistika on Konkurentsiameti hinnangul jätkuvalt probleemne. Riigihangetel saab sageli eelise ettevõtja, kes oma pakkumuses ei näita kõiki tegelikke kulusid, taotledes hiljem hinnatõuse ja maandades sel moel oma äririske. Suure turuvõimuga ettevõtjad suudavad neid nõrkusi ära kasutada, sest nende teabe asümmeetria on suurem. KOV peaks tagama, et kontsessioonilepingu tingimused vastavad tegelikule turuolukorrale ning seejuures reguleerima lepingutes juhtumeid, kus hinnamuudatused on tõepoolest lubatud. Näiteks võiks kontsessioonilepingutes selgelt sätestada jäätmevedajate õigused, kohustused ja riskid, et vältida hilisemaid uusi läbirääkimisi. On selge, et KOVidel ei ole võimalik ette kirjutada ettenägematuid riske. Kuna aga korraldatud jäätmeveo süsteem on olemas olnud juba mitmeid aastaid, on tõenäoliselt ka välja kujunenud tüüpsituatsioonid ja ettenähtavad asjaolud, mille saabumisel lepingut muudetakse. Sellised asjaolud saaks Konkurentsiameti hinnangul RHSi § 123 lg 1 punkti 2 kohase lepingujärgse muudatusena algses hankelepingus juba ette näha.

⁴¹ Julie de Brux, The Dark and Bright Sides of Renegotiation: An Application to Transport Concession Contracts, Utilities Policy, Volume 18, Issue 2, 2010, Pages 77-85, ISSN 0957-1787. Kättesaadav: <https://doi.org/10.1016/j.jup.2009.07.003>.

Ametile teadaolevalt käsitlevad KOVid jäätmeveo hankelepingute muutmisklausleid erinevalt – mõned on muutmise alused detailselt ette näinud, teised on jäänud üldisteks, viidates vaid lepingu ajakohastamise ja muutmise võimalustele, ning on ka KOVe, kes ei maini lepingus muutmise võimalusi üldse. Konkurentsiameti hinnangul tuleks eelistada, et tüüplepingud sisaldaksid juba objektiivseid asjaolusid, mis võimaldaksid vajadusel lepingut kas perioodiliselt üle vaadata või muuta, lähtudes jäätmeveo valdkonnas välja kujunenud praktikast. *The Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) on soovitanud enne hankemenetluse alustamist vajadusel ka asjakohase turu-uuringu korraldamist, kus määratakse kindlaks olulised kulu- ja turutegurid, potentsiaalsed pakkujad ja turuvõimalused.⁴² Näiteks saaksid KOVid määrata jäätmejaama oodatavad maksimaalsed jäätmevood, lähtudes varasemate aastate andmetest, ning seada nendele selged piirangud. Samuti saaksid hankijad koostada jäätmete prognoosid ja võimalusel teha koostööd ettevõtjatega, kes on varem jäätmejaamades teenust osutanud, et hinnata seniseid jäätmevoogusid. See võimaldaks maandada näiteks neid jäätmevedajate riske, mis kaasnevad etteprognoosimatute jäätmemahitudega.

Kokkuvõtlikult tuleks KOVidel võtta viivitamatult meetmed hanke hindamiskriteeriumite ülevaatamiseks ja arvukate hinna muutmise taotluste vähendamiseks. On teada, et mida rohkem ettevõtjaid teeb riigihankel pakkumusi, seda enam väheneb konkurentsivastase koostöö tõenäosus ja „võitja needuse“ ilmnemine.⁴³ Põhjendamatud hinna muutmise taotlused suurendavad ka KOVide halduskoormust, mistõttu on selliste taotluste esitamise ennetamine vajalik. Kui taotluse läbivaatamine on KOVi jaoks keeruline või koormav, on seejuures võimalik lepingu sõlmimine uuesti konkurentsile avada, mis võimaldab ettevõtjatel kohaneda majanduse või tegevuskeskkonna muutustega.

⁴² OECD, Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement, OECD/LEGAL/0396 (2024), p 2. Kättesaadav: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0396> (15.11.2024).

⁴³ Competition for the Market, BODY OF KNOWLEDGE ON INFRASTRUCTURE REGULATION, Kättesaadav: <http://regulationbodyofknowledge.org/market-structure-and-competition/competition-market/> (15.11.2024).

4. Jäätmereformi mõju konkurentsiorukorra

4.1. Jäätmeveo ja -käitluse hangete lahutamine

Teadaolevalt plaanib Kliimaministeerium jäätmereformi raames veo- ja käitlusteenuse hangete lahutamist. Muudatuste kohaselt hakkaks senise jäätmeveo ettevõtja asemel jäätmete käitlejatega lepinguid sõlmima KOV, et soodustada uutel käitlejatel turule pääsemist ning suurendada seeläbi konkurentsi ja teenuse kvaliteeti.⁴⁴ Kuna VTK kohaselt hakkab teenuse osutajatele tasu maksmine toimuma jäätmetasu kaudu, mida tasuvad tõenäoliselt KOVid edaspidi otse jäätmekäitlejatele ja jäätmevedajatele, siis võib sellest järeldada, et hankemenetluses sõlmitakse edaspidi tavaline teenuste hankeleping (mitte kontsessioonileping) jäätmete veoks ja eraldi ka jäätmete käitlemiseks. See võib omakorda tähendada vähem äririskide jaotust teenusepakkujatele, millest võiks justkui oodata hinnatõusude taotluste vähenemist tulevikus.

Konkurentsiamet käsitleb seniseid jäätmevedu ja -käitlust hõlmavaid riigihankeid hetkel turule sisenemise barjäärina (vt lähemalt alapeatükist 3.1.1). Hangete lahutamine aitaks tõenäoliselt konkurentsi parandada, eelkõige olukorras, kus toimub tugev turu kontsentreerumine ning tekkinud on kasvav vajadus jäätmeveo ja -käitluse valdkonnaga seotud innovatsiooni järele. Sellisel juhul korraldatakse hanked tegevusalade ja vajadusel ka jäätmeliikide jaoks eraldi, mis võib avada turu rohkematele ettevõtjatele.

Konkurentsiamet peab vajalikuks juhtida tähelepanu ka VTK leheküljel 17 välja toodule, mille kohaselt *kui KOVil või KOV koostööorganisatsioonil on endale kuuluv käitluskoht, kus on võimalik jäätmeid ringlusse võtta, ei ole hanke korraldamine vajalik ja ringlussevõtt tuleb sel juhul tagada oma käitluskohas*. Vajadus määratleda jäätmekäitluskohad on hetkel põhjendatud JäätS §-s 32 sätestatud läheduse põhimõttega. Amet leiab, et kindlasti ei tohiks seda põhimõtet tõlgendada kitsalt, vaid turul peab säilima võimalus, et ka teised nõuetele vastavad ettevõtjad saaksid turul osaleda. KOVile kuuluva käitluskoha määramine ilma hankemenetlust läbi viimata vastab sisult sisetehingu tunnustele, mis on konkurentsi seisukohast probleemne. Turuosalistel peaks säilima võimalus osutada jäätmekäitlusteenuseid ning seda võimalust tagaks hankemenetluse läbiviimine. Selliselt on tagatud võrdne juurdepääs turule ning KOVi omandis olevatele ettevõtetele ei anta põhjendamatuid eeliseid.

4.2. Jäätmetasu kogumine

Jäätmereformi raames plaanitakse jäätmehoolduse rahastamist muu hulgas jäätmetasu rakendamise kaudu. Küsimus, et kelle kaudu peaks jäätmetasu kogumine ja arveldamine toimuma, on Konkurentsiametile teadaolevalt tekitanud huvirühmade seas täiendavat arutelu. Jäätmereformi VTK-s on jäätmetasu kogumiseks ette nähtud kolm võimalust: tasu kogub KOV ise (i); tasu kogumine delegeeritakse KOVide koostööorganisatsioonile (ii); tasu kogumine delegeeritakse jäätmevedajale (iii).⁴⁵

Konkurentsiamet peab oluliseks, et jäätmetasude arvestust korraldaksid KOVid või KOVide koostööorganisatsioonid, kes vastutavad valdkonna eest ning valvavad hanketingimuste täitmise järele. On tõenäoline, et kui tasu kogumine oleks teenuseosutaja ülesanne, siis saaks ettevõtja konkurentide ees teatud informatsioonilise eelise. Näiteks sisaldavad arved väärtuslikke kvantitatiivseid andmeid, mille konsolideerimine ja säilitamine on muutunud üha

⁴⁴ Jäätmereformi VTK, lk 17.

⁴⁵ Samas, lk 20.

olulisemaks, arvestades andmeanalüüsi ja digilahenduste kiiret arengut. Andmed võimaldavad teha statistilisi analüüse, prognoosida trende ning hinnata tarbijakäitumist, sealhulgas lisateenuste kasutust. Seetõttu tuleks andmete haldamine usaldada neutraalsele poolele, mis aitab vähendada informatsiooni asümmeetriat, toetab täpsemate hangete korraldamist ning aitab maandada jäätmevedajate ja -käitlejate äritegevusega seotud riske.

Üks usaldusväärse jäätmekäitluspoliitika olulisi eeldusi on ka jäätmetestatistika. EL on loonud jäätmetestatistika koostamise raamistiku määrusega nr 2150/2002, mille kohaselt peavad ELi ja EMP riigid koostama statistikat jäätmete tekke, taaskasutamise ja kõrvaldamise kohta ning esitama tulemused Eurostatile. Kogutud statistika peaks võimaldama jälgida ja hinnata ELi jäätmepoliitika rakendamist. Ka Riigikontroll tõi oma 2024. aasta järelauditis välja, et üks usaldusväärse jäätmetestatistika võtmekohti on esitatud andmete kontroll ja põhjalik järelevalve jäätmekäitlejate üle, et teave olmejäätmete ringlussevõtu kohta oleks täpne. Vastasel korral esineb risk, et ettevõtjad hoiduvad ringlussevõttust ja selle asemel näitavad jäätmete ringlussevõttu üksnes formaalselt ja suunavad jäätmed hoopiski põletamisele või ladestamisele.⁴⁶ Sellisel juhul ähvardab Eestit nii rikkumismenetlus kui ka trahv, kui ELi jäätmedirektiivi eesmärgi ei täideta.⁴⁷ Usaldusväärne statistika kogumine parameetrite kohta, näiteks andmed hangete ja jäätmekäitluste ettevõtjate tegevuse kohta, mõjutavad otseselt ka konkurentsi jäätmeveos ja -käitluses. Kui andmed on täpsed ja kontrollitud, saavad nii KOVid kui ka riigiasutused paremini hinnata eri ettevõtjate tegelikku panust ringlussevõttu ja kestlikesse lahendustesse ning vältida koostööd ettevõtjatega, kes jäätmealaseid eesmärgi ei täida. Andmehaldus läbi KOVide parandaks jäätmeturu läbipaistvust ja vähendaks informatsiooni asümmeetriat omavalitsuse, jäätmevedaja ja -käitlejate ning potentsiaalsete uute teenusepakkujate vahel. KOVid oleksid paremas positsioonis teenuste kvaliteedi ning hinnataseme haldamisel ja jälgimisel, mis aitaks luua õiglasemad ja konkurentsivõimelisemad tingimused turul.

Oluline on ka tähele panna, et kui jäätmevedu ja jäätmekäitlus hangitakse tulevikus eraldi teenustena ning jäätmetasu kogumise kohustus jääb KOVidele, siis teeks selline muudatus senisest jäätmeveo kontsessioonilepingust tavalise teenuste hankelepingu, kus hankija ehk KOV maksab jäätmetasust edaspidi lepingutäitjale, sealhulgas jäätmevedajatele ja -käitlejatele. RHS-i mõttes on jäätmevedu, -käitlus ja jäätmetasu kogumine eraldiseisvad teenused, mille koos hankimist peab hankija põhjendama. Arvestades jäätmereformi peamist eesmärki muuta süsteem läbipaistvamaks ning suurendada konkurentsi, ei täidaks jäätmetasude kogumise hankimine erasektorist seda eesmärki.

Jäätmetasu puhul on ka oluline tagada, et see ei kujuneks jäätmevaldaja jaoks liialt koormavaks. VTK-st nähtub, et jäätmetasu hulka arvestatakse muuhulgas ka jäätmete käitlemise kulu.⁴⁸ Konkurentsiamet peab vajalikuks juhtida tähelepanu asjaolule, et üks peamisi hinnamuutuse taotluste esitamise põhjuseid on olnud käitlustasude hinnatõusud (vt lähemalt alapeatükist 3.2.3). Kuna jäätmereformi järgselt peab KOV lisaks jäätmeveole hankima ka jäätmekäitlusteenuse, on eriti oluline, et riigihanke hinnastamine oleks põhjalikult läbi mõeldud. See tähendab ka vajadust ette näha selged ja läbipaistvad tingimused hankelepingu muutmiseks, et hinnatõusude korral saaks lepingut vaid erandjuhul korrigeerida. Samuti tuleb määratleda, millises ulatuses on käitlustasu ja selle tõusu lisamine jäätmetasu hulka üldse õigustatud. Oluline on leida tasakaal ettevõtjate õiguste ja äririskide juhtimise ning jäätmevaldajate huvide vahel, et vältida liigset hinnatõusu. Üks võimalus seda probleemi

⁴⁶ Riigikontrolli aruanne Riigikogule „Olmejäätmete ringlussevõtu eesmärkide täitmine (järelaudit)“. Tallinn 18.06.2024, p 43. Kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/6577/Area/94/language/et-EE/Default.aspx> (15.11.2024).

⁴⁷ Samas, p 7.

⁴⁸ Jäätmereformi VTK, lk 19.

lahendada võib olla jäätmetasu fikseerimine teatud perioodiks, mis aitaks vältida järske hinnakõikumisi ja annaks kõikidele turuosalistele kindlustunde.

Riigikohus on varasemalt väljendanud seisukohta, et jäätmevaldajatega jäätmeveo teenustasuga arveldamise puhul on tegu avaliku võimu teostamisega seotud tegevusega, mida ei saa pidada ettevõtluseks KonkS § 2 lg-te 1 ja 2 mõttes.⁴⁹ See tähendab, et jäätmetasu kogumise ja selle suuruse küsimus ei kuuluks tõenäoliselt ka Konkurentsiameti pädevusse, kuna tegemist ei ole vaba turu ettevõtlusega, vaid avalik-õigusliku ülesandega. Selle ülesandega seotud järelevalve teostamisel jääb juhtiv roll KOVile, kes peab tagama, et riigihanked on läbipaistvad ja hinnatingimused selgelt määratletud. Kuna jäätmetasu on avalik teenus, mille suurus võib mõjutada paljusid tarbijaid, peab KOV tagama, et jäätmetasu hinnakujundus oleks õiglane.

4.3. Klienditeenindus

Konkurentsiameti hinnangul on klienditeeninduse korraldamine KOVide kaudu sama oluline kui jäätmetasude reguleerimine. Klienditeeninduse üleminekul KOVidele on oluline roll seoses andmete, eelkõige kvalitatiivsete andmetega, nagu tarbijate tagasiside, kaebused ja muud turusignaalid. Selline teave on KOVidele väärtuslik, sest see võimaldab neil tõhusalt jälgida hankevõtja lepingutingimuste täitmist ning tagada teenuse kvaliteedi vastavus ootustele. Praegune olukord, kus jäätmevedajad korraldavad klienditeenindust, on jätnud KOVid infosulgu. Sellises süsteemis võivad jäätmevedajad jätta tarbijate tagasiside menetlemata ning ei pruugi rakendada vajalikke parandusi teenuse kvaliteedi tõstmiseks. Selle tulemusena võivad veopiirkondades esineda teenuse kvaliteedi puudujäägid. Piisava ja üksikasjaliku informatsiooni puudumine takistab KOVidel järelevalve teostamist ning hankevõtja lepingutingimuste täitmise hindamist. Seetõttu on oluline, et klienditeeninduse koordineerimine toimuks KOVide kaudu, tagamaks läbipaistvus ja kvaliteetne jäätmekorraldus.

4.4. Tehnilise tingimuste standardlahendused

VTK-st nähtub, et KOVide enesekorraldusõigust arvestades ei ole riigil kavas välja töötada üleriigilisi käitlusteenuse ja veohanke tehniliste tingimuste kohustuslikke standardseid lahendusi. Küll aga peavad KOVid jäätmehooldust korraldades saavutama JäätS-is sätestatud eesmärgid.⁵⁰ Leiame, et standardsed lahendused võivad osutuda vajalikuks eelkõige just võimalike äririskide ja hankelingu muutmist tingivate olukordade reguleerimiseks (vt lähemalt alapeatükist 3.2.3 ja 3.2.4). Senine Konkurentsiameti järelevalvepraktika on hõlmanud jätkuvalt ka korduvaid sekkumisi lisateenuste ebaõiglasesse hinnakujundusse (vt lähemalt alapeatükis 3.2.5). Seetõttu on lisateenuste hinnakujunduse reguleerimine ja selle üle järelevalve tagamine endiselt aktuaalne.

Juhul, kui lisateenused arvestatakse edaspidi jäätmetasu hulka, siis on võimalik, et KOVid saavad suurema rolli ja vastutuse ka lisateenuste õiglase hinnakujunduse tagamisel. Ettevõtja kehtestatud lisateenuse tasud peaksid olema eelkõige kulupõhised ja õiglased ka juhul, kui need sisalduvad komponendina jäätmevaldaja tasutavas jäätmetasus. Tehniliste tingimuste standardlahenduste väljatöötamine võib siin pakkuda olulist tuge, eelkõige just lisateenuste hinnastamise ja lepingute muutmise aluste reguleerimisel. Näiteks võiks kaaluda jäätmeveo ja -käitlustasude ning lisateenuste hindade indekseerimist või hinnalagede seadmist, et tagada hinna läbipaistvus. Ettevõtja hinnakujunduse tagantjärele hindamine on aeganõudev ja keeruline protsess ning seni peavad jäätmevaldajad siiski kõrgemat hinda maksma. Oluliselt

⁴⁹ RKHKo 25.04.2019 nr 3-16-1267, p 22.

⁵⁰ Jäätmereformi VTK, lk 15.

ressursi- ja ajasäästlikum lahendus on määratleda teenuste hinnastamise tingimused juba eelnevalt hanketingimustes.

4.5. Sisetehing

RHSi § 12 käsitleb erandeid, mil hankijad ei ole kohustatud riigihangete seaduses sätestatud korda järgima. Üks nimetatud eranditest on nn *in-house*-tehing ehk sisetehing. Sisetehingu erand ei kohaldu korraldatud jäätmeveo teenuste tellimisele (JäätS § 1 lg 5). KOVidele seatud keeld, mille järgi ei ole lubatud jäätmeveo korraldamiseks luua vastavat struktuuriüksust või munitsipaalettevõtet, kehtib juba aastast 2010. Konkurentsiametile teadaolevalt on jäätmereformi raames tekkinud huvirühmade seas arutelusid KOVide jäätmeveo ja jäätmekäitluse hangetel sisetehingute lubamise kohta.

Konkurentsiamet ka varem analüüsinud sisetehingu mõjusid konkurentsile. 2012. aastal juhtis amet tähelepanu, et riik ja KOVid ei peaks sekkuma ettevõtlusse turgudel, kus eraettevõtjate vaheline konkurents toimib või kus see on võimalik.⁵¹ Kui 2017. aastal, kui seaduseelnõu 450 SE menetluses esitas Keskerakonna fraktsioon ettepaneku JäätS § 1 lõike 5 kehtetuks tunnistada, juhtis Konkurentsiamet taaskord Riigikogu majanduskomisjoni liikmete ja ministrite tähelepanu sisetehingu problematikale.⁵²

4.5.1. Jäätmevedu

Sisetehingu lubamine jäätmeveol tooks tõenäoliselt kaasa konkurentsiolukorra edasise halvenemise ja tarbija huvide kahjustamise. Praegustes konkurentsitingimustes, kus Eesti korraldatud jäätmeveoturg on tugevalt kontsentreerumas, on hädavajalik võtta meetmeid, mis soodustaksid turu avamist rohkematele ettevõtjatele. Tõhus konkurents eeldab, et kõik ettevõtjad saavad võrdsetel konkurentsitingimustel võistelda oma turuosa suurendamise nimel ning et uutel tulijatel on võimalik turule siseneda. Sisetehingute lubamine ei kahjustaks mitte ainult avalikku huvi ja konkurentsi, vaid takistaks ka potentsiaalsete uute konkurentide turule pääsemist.

Riigikohus on rõhutanud, et olukorras, kus avaliku ülesande täitmise korraldamine hõlmab valiku tegemist ettevõtjate vahel, kes potentsiaalselt võiksid olla huvitatud klientidele teenuse osutamisest (jäätmevedu, transport, võrguteenused jne), peaks see toimuma kohases menetluses, mis tagab ühetaolise kohtlemise, avalikkuse ja läbipaistvuse ning proportsionaalsuse. Selline menetlus peab võimaldama võrdsetel alustel osaleda kõigil põhjendatud nõuetele vastavatel isikutel.⁵³

Riigihankemenetluse eesmärk on soodustada ettevõtlust ning konkurentsi. Seesuguses majandussektoris, kus turgu on mõistlik rohkem avada ja lasta ettevõtjatel konkureerida, tohib sisetehingute sõlmimist keelata. Juhul, kui seadusandja otsustaks nüüd jäätmevaldkonnas sisetehingud lubada, süvendaks see valdkonnas juba eksisteerivaid konkurentsiprobleeme. Ehkki Konkurentsiamet nõustub, et teatud olukordades võib avalikes huvides ka konkurentsi piirata, siis hetkel turu piiramiseks sisulised põhjendused puuduvad.

⁵¹ Konkurentsiameti ettepanek konkurentsiolukorra parandamiseks olmejäätmete kogumise ja veo ning käitlemise kaubaturgudel, 21.11.2012 nr 5.1-4/12-0010-114.

⁵² Konkurentsiameti ettepanek sisetehingute piirangu säilitamiseks jäätmevaldkonnas, 22.05.2017.a 5-4/2017-096-1. Kättesaadav: <https://adr.rik.ee/ka/dokument/7380718>.

⁵³ RKHKo 18.04.2024, 3-20-1313, p 20.

4.5.2. Jäätmekäitlus

Jäätmekäitluses sisetehingu lubamise puhul jäävad Konkurentsiameti argumendid samaks, mis jäätmeveo puhulgi. On tõendatud, et sisetehingud viivad konkurentsi ja läbipaistva hinnakujunduse puudumiseni. Näiteks Leedu konkurentsinookogu 2015. aastal läbi viidud jäätmekäitluse uuringu tulemused viitasid sellele, et kolmandik Leedu omavalitsustest ignoreerib konkurentsi ja annab jäätmekäitluse ainuõigused munitsipaalettevõtetele. Selle tõttu ei korraldatud mõnes omavalitsuses jäätmekäitlusteenustele riigihankeid 7 aastat või isegi kauem. Samuti tõi sisetehing kaasa märkimisväärsed hinnaerinevused (5–100%) omavalitsuste vahel, kes korraldavad jäätmekäitleja valimiseks riigihanke ja nende vahel, kes seda ei tee.⁵⁴

Konkurentsiamet ei välista, et jäätmekäitlusteenuste hankelepingut oleks võimalik sõlmida sisetehingu teel vaid juhul, kui hankemenetlus on ebaõnnestunud, ning ka siis ainult väga piiratud erijuhtudel (näiteks väiksem omavalitsus, kes ei suuda erasektorist sobivat teenusepakkujat leida). Siiski tuleb esmajoonel tagada, et konkurentsi kaitseks ning ettevõtja leidmiseks viiakse läbi hankemenetlus. Hanke nurjumise korral on oluline põhjalikult uurida selle ebaõnnestumise põhjuseid, näiteks kas hanketingimused olid proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud, ning seejärel hinnata sisetehingu mõju konkurentile, et avaliku teenuse osutajale ei antaks põhjendamatuid eeliseid. Samuti tuleks hinnata, millised tagajärjed kaasnevad KOVide mitmeosalise rolliga, kus KOV tegutseb sisetehingu tõttu samal ajal hankija, järelevalvaja ja konkurendina. See võib tekitada huvide konflikti. Enne regulatsiooni muutmist on vaja läbi viia põhjalik mõjuanalüüs, et selgitada välja, kes saaks sisetehingu erandi kaotamisest kasu, kas sellised muudatused teeniksid avalikku huvi ja konkurentsi edendamist ning kas ja millisel viisil on sisetehingu puhul tagatud õiglane hinnakujundus.

⁵⁴ Kättesaadav: <https://kt.gov.lt/en/news/sectorial-inquiry-into-waste-management-proves-lack-of-competition-and-transparent-pricing> (15.11.2024).

Kokkuvõte ja soovitused

Analüüs täitis oma eesmärgi ja selle tulemusena on ametil hea ülevaade korraldatud jäätmeveo konkurentsiolekorrast. Kokkuvõttes on senine korraldatud jäätmeveo mudel, kus ühele ettevõtjale antakse mitmeks aastaks veoõigus kindlal territooriumil, viinud olukorrani, kus turule on jäänud tegutsema vaid üksikud ettevõtjad. Jäätmeveoturul on konkurents äärmiselt madal ning jäätmeveosektor ei ole uutele potentsiaalsetele konkurentidele piisavalt atraktiivne. Praegused jäätmeveohanked, mille raames on võimalik hankida mitut eri teenust, toimivad turule sisenemise barjäärina ning takistavad ettevõtjate spetsialiseerumist. Turu ebastabiilsus ja valitsev ebakindlus kajastuvad nii hangetel osalejate väheses arvus kui ka hankelepingute sagedastes muudatustes. Muudatuste tulemusel ei kajasta riigihangetel tehtud pakkumused tihti ka teenuse tegelikku väärtust. Ka jäätmevedajate sõnul tehakse hangetel pakkumusi sageli umbkaudsete prognooside põhjal ning tihti ka teadlikult liiga madalate hindadega, mida võib olla soodustanud puudused hanke alusandmetes või KOVide vähene eeltöö. Selline olukord kahjustab konkurentsi ja pärsib turu arengut, kuna võimaldab suure turuosaga ettevõtjatel oma positsiooni kindlustada ja takistab uute tulijate sisenemist turule.

Meil on hea meel, et Kliimaministeerium on algatanud jäätmereformi, mille eesmärgid on suunatud ka jäätmeturu konkurentsiolekorra parandamisele. Eesti jäätmeturg vajab sekkumist, et tagada aus konkurents ning õiglased hinnad.

Arvestades analüüsi raames selgunud asjaolusid, teeb Konkurentsiamet KonkS § 61 lõike 1 alusel kohaliku omavalitsuse üksustele ja poliitikakujundajatele alljärgnevad soovitused turuolukorra parandamiseks.

KOVid ja hankelepingud

- 1. Riigihanke tingimuste standardlahendused.** Soovitame välja töötada riigihanke näidistingimused korraldatud jäätmeveoteenuse osutamiseks (hanke alusandmed, hindamiskriteeriumid, lisateenuste hinnastamine jne) ja hankelepingute muutmise aluste reguleerimiseks, mida vastavalt praktikale hoitakse ajakohasena. Teadaolevalt on Keskkonnaamet välja töötanud korraldatud jäätmeveo riigihanke alusdokumentide koostamise juhendi kohaliku omavalitsusele.⁵⁵ Soovitame koostöös turuosalistega (sh jäätmevedajad ja KOVid) juhendit ajakohastada, võttes arvesse analüüsis tõstatatud probleeme ja jäätmevedajate välja toodud äriske.
- 2. Teenustasude muutmise tingimused.** Soovitame sõnastada olemasolevates ja edaspidi sõlmítavates hankelepingutes selged ja ühemõttelised lepingu muutmise alused, lähtudes jäätmevaldkonnas välja kujunenud praktikast. Lepingute muutmise tingimustes tuleks eelkõige selgelt määratleda, kas ja millistel juhtudel on lubatud lepingu tingimusi hiljem muuta. Ka võiks hankedokumentides ette näha kulud, mille osas hinnatõus ei anna alust taotluse rahuldamiseks. Soovitame koostöös turuosalistega üle vaadata, kas ja milliseid kulusid on võimalik indekseerida ning viia sisse vastavad muudatused lepingutes. Kulude suurenemise põhjendamise kohustus tuleks panna üheselt ettevõtjale. Läbipaistvuse huvides on oluline, et KOVid rakendaksid hankelepingute muutmise põhimõtteid samadel alustel. See loob stabiilse ja prognoositava keskkonna, kus ettevõtjad saavad teha informeeritud otsuseid.

⁵⁵

Kättesaadav:

https://keskkonnaamet.ee/sites/default/files/documents/2021-05/korraldatud_jaatmeveo_riigihanke_alusdokumentide_koostamise_juhend_kov-idele_16_03_2020_v2.pdf
(15.11.2024).

3. **Põhjendamatud hinnamuutmise taotlused.** Soovitame KOVidel jätta rahuldamata turuosaliste esitatud hinna muutmise taotlused, mis on esitatud asjaoludel, mis olid või pidid olema ettevõtjale ettenähtavad. Taotlus tuleks lugeda põhjendamatuks, kui sellega koos ei ole esitatud selgeid tõendeid, miks taotletud hinnatõus ettevõtja seisukohalt vältimatu on. Selliste taotluste rahuldamine võib moonutada konkurentsi ja luua ebaausaid eeliseid, mis võivad kahjustada teiste turuosaliste huve. Ettevõtjad peavad olema oma äririskidega kursis ning suutma neid ette prognoosida juba riigihankel pakkumust tehes. Selleks peaksid ka KOVid rakendama selgeid hindamiskriteeriume.
4. **Järelevalve tõhustamine.** Soovitame KOVidel tõhustada järelevalvet hankelepingute täitmise üle ning vajadusel luua eraldiseisva ja sõltumatu avalik-õigusliku organisatsiooni või üksuse, mille ülesanne oleks jälgida jäätmeveoettevõtjate ja nende sõlmitud hankelepingute tingimuste täitmist. Soovitame tõhustada järelevalvet koostööorganisatsioonide üle, kellele on delegeeritud haldusülesannete täitmine seoses jäätmehoolduse ja riigihangete korraldamisega. Samuti soovitame luua lihtsa ja kasutajasõbraliku kaebuste esitamise süsteemi, mis võimaldab kodanikel kiirelt ja mugavalt edastada KOVidele oma muresid või ettepanekuid jäätmeveoteenuse ja selle kvaliteedi kohta.
5. **KOVide koostööorganisatsioonid ja mittetulundusühingud.** Soovitame tagada, et Konkurentsiameti soovitusel rakenduvad ka KOVide ühendustele, kes täidavad JäätS § 67 lõike 2 alusel riigihangete korraldamisega seotud ülesandeid KOVide asemel.

Jäätmereform

6. **Jäätmeveo ja jäätmekäitluse hangete lahutamine.** Soovitame lahutada jäätmeveo ja jäätmekäitluse hanked, et avada turgu võimalikult paljudele ettevõtjatele ning soodustada konkurentsi mõlemas valdkonnas.
7. **Jäätmetasu kogumine.** Soovitame, et jäätmetasude arvestust ja kogumist korraldaksid KOVid või nende koostööorganisatsioonid, kes vastutavad valdkonna eest ning jälgivad hanketingimuste täitmist.
8. **Klienditeenindus.** Soovitame, et jäätmevaldkonna klienditeeninduse korraldamine antaks üle KOVidele, et nendeni jõuaks jäätmevaldajate tagasiside teenuse osutamise kohta.
9. **Sisetehingu keeld.** Soovitame säilitada JäätS § 1 lõikes 5 sätestatud sisetehingu keelu kohaldumise jäätmeveo ja tulevikus, kui hanked eraldatakse, ka jäätmekäitluse teenuste tellimisele.