



RIIGIKOHUS  
.....

RIIGIKOHUS  
ÕIGUSTEABE OSAKOND

**JäätS § 66 lg 5 tõlgendamine ristsubsideerimise  
küsimuses**

**Kohtupraktika lühianalüüs**

**Liina Kanger**  
**haldusõiguse analüütik**

Tartu

November 2011

## Sisukord

<b>JäätS § 66 lg 5 tõlgendamine ristsubsideerimise küsimuses.....</b>	<b>1</b>
<b>Sissejuhatus.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Ristsubsideerimine .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Kohtupraktika enne Riigikohtu lahendit 3-3-1-44-09 .....</b>	<b>5</b>
2.1 Ristsubsideerimise keeld .....	5
2.2 Põhjendamatult madal hind .....	7
2.3 Uurimisprintsip.....	8
<b>3. Kohtupraktika pärast Riigikohtu lahendit 3-3-1-44-09 .....</b>	<b>8</b>
3.1 Ebaproportsionaalselt suurte kulutuste jäätmetekitaja kanda jätmine .....	10
3.2 Põhjendamatult madal hind .....	10
3.3 Uurimisprintsip.....	11
<b>Kokkuvõte .....</b>	<b>14</b>

## Sissejuhatus

Jäätmevedu on avalikkuse tähelepanu pälviv teema, sest õigusvaidluste tulemused võivad otseselt kajastuda isikutele esitatavatel jäätmeveo arvetel. Tõsiseks probleemiks on kohalike omavalitsuse üksuste korraldatud jäätmeveo hangete laiaulatuslik kohtulik vaidlustamine. Pole uuritud, kas kohtuvaidluste arvukuse põhjuseks on jäätmeveo ettevõtete tihe konkurents või hangete läbiviimise nõrk kvaliteet. Viimast ei ole peetud kuigi tõenäoliseks põhjuseks, sest vaidlustatakse ennekõike suuremate linnade korraldatud hankeid.<sup>1</sup>

Jäätmeseaduse (JäätS) § 67 nägi kuni 01.01.2011 ette, et kohalik omavalitsus korraldab jäätmevedaja valikuks konkursi konkurentsiseaduse alusel kehtestatud korras. Alates 01.01.2011 lähtutakse riigihangete seaduses sätestatust, kuid see muutus ei ole muutnud vaidluste põhiolulist.

Käesolev analüüs lähtub kohtus kaebuse esitaja peamisest argumendist, et võitjaks on tunnustatud põhjendamatult madala hinnaga pakkumine. Uuritakse, kuidas kohtud kindlaks teevad, kas pakutud hind on põhjendamatult madal, eeskätt kuidas suhtuda ristsubsideerimise ja milline on haldusorgani uurimisprintsipi ulatus hinna kujunemise väljaselgitamisel.

JäätS § 66 lg 5 järgi peab jäätmeveo teenustasu olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemise- ja järelhoolduskulud ning jäätmete veo ja veo ettevalmistamisega seotud kulud. Kas selles sättes tuleks näha ristsubsideerimise keeldu? Analüüsis näidatakse, kuidas on aja jooksul muutunud sätte tõlgendus ristsubsideerimise osas.

Analüüsi aluseks on KIS-i vahendusel leitud haldus- ja ringkonnakohtute otsused, mida kokku oli 35 (19 halduskohtu otsust ja 16 ringkonnakohtu otsust).

Analüüsis esitatud seisukohtadel ei ole siduvat mõju ja need ei ole käsitatavad Riigikohtu seisukohana. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendis.

---

<sup>1</sup> Jäätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse seletuskiri, lk 21.

# 1. Ristsubsideerimine

Ristsubsideerimine tähendab, et ettevõtja suunab või jaotab kõik ühe geograafilise või tooteturu tegevuskulud või osa nendest tegevusele teisel geograafilisel või tooteturul, subsideerides sellega ühte tooteturgu teise arvel või vastupidi. Lihtsamalt ja jäätmeveo probleemi kontekstis on Tallinna Ringkonnakohus andnud näiteks määratluse: „Üldiselt mõeldakse ristsubsideerimise all seda, et ühe samal kaubaturul pakutava teenuse eest nõutakse kuludest suuremat hinda, et kompenseerida samal turul pakutava teise teenuse eest nõutavat kuludest madalamat hinda.“<sup>2</sup> Tallinna Ringkonnakohus on veel ka kasutanud selgitust, et väikekonteinerite valdajatelt nõutakse sisuliselt suurte konteinerite valdajate kulude kinnimaksmist.<sup>3</sup> Ristsubsideerimisega kaasnev oht avaldub selles, et see võib tekitada kõlvatut konkurentsi. Ristsubsideerimine võib viia konkurentide lüüasaamisele pakkumiste tõttu, mis ei tulene tõhususest, vaid ristsubsideerimisest.

Viimati muudeti JäätS § 66 lg-t 5 jäätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seadusega. Seaduse seletuskirjast nähtub, et eelnõu koostajate arvates tuleks antud normi kontekstis vajaduse piires kõne alla ka ristsubsideerimine. Seletuskirjas seisab, et ristsubsideerimine on võimalik ainult korraldatud jäätmeveo puhul, seda ei ole aga võimalik saavutada erasektori pakutava reguleerimata turu korral.<sup>4</sup>

Riigikohtu halduskolleegium andis JäätS § 66 lg-le 5 sättele hinnangu oma 18. novembri 2009. a otsuses 3-3-1-44-09,<sup>5</sup> milles vaidlusküsimuseks oli jäätmeveo konkurss Elva linnas, kus üks pakkujatest oli jäätmeveo rahastamisel kasutanud ristsubsideerimist, mille tulemusel sai ta pakkuda teenust väga madala hinnaga. Antud lahendis määratles halduskolleegium ka ristsubsideerimise mõistet, öeldes et, ristsubsideerimise keelu korral sekkub riik või kohaliku omavalitsuse üksus ettevõtte tegevusse ning keelab teatud käitumise majandus- ja kutsetegevuses, näiteks ühe kaubaturu kahjumi katmise teise kaubaturu kasumi arvelt. Seega põhines Riigikohtu arutus eeldusel, et ettevõtja omab kahte erinevat kaubaturgu. Samas jättis Riigikohus võtmata seisukoha, kas jäätmeasjades on jäätmeveoteenus erinevate mahutite osas üks kaubaturg või erinevad kaubaturud.

---

<sup>2</sup> TlnRKO 23.05.2011, haldusasi 3-09-2932, p 12.

<sup>3</sup> TlnRKO 9.03.2009, haldusasi 3-08-1200.

<sup>4</sup> Jäätmeseaduse ja maapõueseaduse muutmise seaduse seletuskiri, lk 21.

<sup>5</sup> Riigikohus andis hinnangu JäätS § 66 lg 5 redaktsioonile, mis kehtis kuni 18.07.2010 sõnastuses „Jäätmeveo teenustasu peab olema piisav, et katta jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemise- ja järelhoolduskulud ning jäätmete veokulud“. 19.07.2010 jõustunud redaktsioon lisas sellesse nimekirja veel veo ettevalmistamisega seotud kulud. Seega sätte olemust ei muudetud ja Riigikohtu antud tõlgendus on asjakohane ka praegu.

Kolleegium leidis, et JäätS § 66 lg 5 reguleerimisalasse ei kuulu vaba ettevõtluse huvidest lähtuva konkurentsi kaitsmine, vaid sätte otstarbeks on määrata need kriteeriumid, millest lähtuvalt peab kohaliku omavalitsuse üksus jäätmeveo teenustasu arvestama (p 18). Kolleegium viitas ka jäätmeseaduse eelnõu seletuskirjale, milles on märgitud, et JäätS §-s 66 sätestatud jäätmeveo teenustasu määramise alused määratakse "saastaja maksab" põhimõttest lähtuvalt, ning leidis, et õigusriikliku seadusreservatsiooni nõude kohaselt ei saa ristsubsideerimise keeldu tuletada "saastaja maksab" põhimõttest, kuna nimetatud mõistete sisu, maht, ulatus ja reguleerimisalad ei kattu.<sup>6</sup> Selle seisukohaga eristas Riigikohus jäätmeseaduse konkurentsiõiguslikke ja keskkonnaõiguslikke eesmärke ja võttis põhimõttelise seisukoha keskkonnaõiguslike eesmärkide esimusest. Võib järeldada, et KOV-d ei pea jäätmekorralduses vaba konkurentsi kaitsma (s.t hindama, kas jäätevedaja saab turguvalitseva seisundi ja võib turgu kuritarvitada ja kuidas see mõjub teisele ettevõtjale), vaid peavad tagama eelkõige selle, et jäätmetekitajaid koheldakse võrdselt ja arvestama „saastaja maksab“ põhimõttega. Sellega andis Riigikohtu halduskolleegium suuna haldus- ja ringkonnakohtu edasisele praktikale.

## 2. Kohtupraktika enne Riigikohtu lahendit 3-3-1-44-09

Asjas tüüpiliselt lahendamist vajanud küsimused:

– Kas ristsubsideerimise keeld tuleneb JäätS § 66 lg-st 5?
– Kas ristsubsideerimise keeld tuleneb pakkumise kutse dokumentidest (PKD)?
– Milliseid teenuseliike on keelatud omavahel ristsubsideerida (kas nt ainult JäätS § 66 lg-s 5 nimetatuid või ka muid, nt konteinerite renditasusid)?
– Milline on põhjendamatult madal hind? Kas 0-hind või miinuspärgiline hind tähendab iseenesest, et tegu on põhjendamatult madala hinnaga?

### 2.1 Ristsubsideerimise keeld

JäätS § 66 lg 5 loetleb kulud, mille jäätmeveo teenustasu peab ära katma. Nendeks on: jäätmekäitluskoha rajamis-, kasutamise-, sulgemis- ja järelhoolduskulud ning jäätmete veo ja veo ettevalmistamisega seotud kulud. Enne nimetatud Riigikohtu lahendit olid kohtud ristsubsideerimise osas erinevatel positsioonidel. Seejuures tuleb öelda, et Tartu Halduskohus ei määratlenud oma positsiooni sõnaselgelt. Ta on küll kontrollinud, kas ristsubsideerimine

---

<sup>6</sup> Riigikohtu halduskolleegium ei ole oma praktikas „saastaja maksab“ põhimõtte sisu üheski muus lahendis selgitanud.

esines, kuid ei võtnud seisukohta, kas PKD võis seadusest tulenevalt sisaldada ristsubsideerimise keeldu.<sup>7</sup>

Tallinna Halduskohus oli oma positsioonis konkreetsem. Just Tallinna Halduskohtu ja Ringkonnakohtu praktikas on olnud diskussioon JäätS § 66 lg 5 tõlgendamise kohta.

Esimene küsimus oli see, et kui JäätS § 66 lg 5 ristsubsideerimise keeldu sisaldab, siis kas nimetatud kululiigid on ammendav loetelu kuludest, mida on keelatud ristsubsideerida? Nimetatud kululiikide kõrval on ka teisi kulusid. Tallinna Halduskohus lahkas juba 2008. aastal küsimust, kas keelatud on prügikonteinerite rendihinna ristsubsideerimine ja märkis, et see, kuidas vedaja oma hinda kujundab ja kulusid katab, on ettevõtja ärikorralduslik hinnakujunduspoliitika küsimus. Otsuse tsitaadist nähtub, et kohus normis ristsubsideerimise keeldu ei näinud:

[E]i JäätS § 66 lg 5 ega ka teised **õigusaktid ei keela konteinerite üürihinna ristsubsideerimist teiste teenuste arvelt**. Küsimus, kuidas saavutada kohalikus omavalitsuses kõige soodsam jäätmeveoteenuse hind tarbijale, ei ole JäätS § 66 lg 5 küsimus, vaid PKD sätetega paika pandud kohaliku omavalitsuse enda poolt.<sup>8</sup>

Ringkonnakohtu motivatsioon seevastu erines halduskohtu omast, kuigi ta jättis halduskohtu otsuse muutmata ja märkis, et JäätS § 66 lg 5 nimetab ammendavalt, millised kulud peab jäätmeveo teenustasu katma.<sup>9</sup> Ringkonnakohus tõlgendas sätet selliselt, et JäätS § 66 lg 5 sätestab üheselt, mis osas on ristsubsideerimine keelatud. *Üksnes seetõttu, et pakkumiste läbiviimisel on reeglina üheks hindamiskriteeriumiks ka konteinerite rendikulud, ei õigusta vastavas osas JäätS § 66 lg 5 regulatsiooni laiendamist*, leidis Tallinna Ringkonnakohus.<sup>10</sup> Seega muude tingimuste osas, mis on loetletud JäätS § 66 lg-s 5, nägi ringkonnakohus ristsubsideerimise keeldu. Seda kinnitab ka Tallinna Ringkonnakohtu edasine praktika.

Tallinna Ringkonnakohus tõlgendas 2009. a märtsis JäätS selliselt, et see ristsubsideerimist ette ei näe ja et ristsubsideerimine kahjustaks konkurentsi. Kui pakkumiste koostamisel kasutasid ettevõtjad ristsubsideerimist erinevate mahtudega konteinerite vahel, mistõttu suuremate konteinerite kasutajatele oleks olnud teenustasu alla selles konteineris sisalduvate jäätmete käitluskulusid ning hinnavahe oleks kompenseeritud väiksemamahuliste konteinerite

---

<sup>7</sup> Ka Tartu Ringkonnakohus nõustus halduskohtuga, et vaidluses puudus alus väiteks, et toimus ristsubsideerimine. (TrtRKO 30.06.2009, haldusasi 3-08-1514, p 8).

<sup>8</sup> TlnHKO 23.04.2008, haldusasi 3-07-2448. Tallinna Halduskohus on ühes teises asjas veel märkinud, et JäätS § 66 lg-ga 5 pole vastuolus, kui ühe ja sama firma tööjõukulu erinevates jäätmeveopiirkondades on erinev. (TlnHKO 31.03.2009, haldusasi 3-08-2397).

<sup>9</sup> TlnRKO 25.09.2009, haldusasi 3-07-2448, p 9.

<sup>10</sup> TlnRKO 25.09.2009, haldusasi 3-07-2448, p 9-10.

teenustasude arvelt, siis ütles ringkonnakohus, et PKD ega JäätS sellist ristsubsideerimise võimalust ette ei näe. Kohus tõlgendas JäätS-st järgnevalt: JäätS § 11 lg-st 2 järeldeb, et jäätmevaldaja maksab kinni enda tekitatud jäätmete käitlemise ja jäätmekäitlussüsteemi toimimise, kuid ühestki sättest ei tulene ühe jäätmevaldaja kohustust maksta kinni teise jäätmevaldaja JäätS § 66 lg-s 5 nimetatud kulud. Kokkuvõttes leidis ringkonnakohus, et ristsubsideerimine võib küll olla ettevõtjale kasumlik, kuid kuna parim võimalik pakkumine peab tagama õiglase ja soodsaima teenustasu kõigi jäätmemahutite lõikes, siis peab iga jäätmemahuti teenustasu katma vastavas konteineris sisalduvate jäätmete käitluskulud ja olema soodsaim teiste ettevõtjate pakkumistega võrreldes. Vastasel juhul koheldaks prügitokitajaid ebavõrdselt ning ainuõiguse andmine pakkujale, kelle pakkumine polnud majanduslikult kõige soodsam ja õiglasem, annab ainuõiguse saajale põhjendamatu konkurentsieelise.<sup>11</sup>

Samal seisukohal oli Tallinna Ringkonnakohus ka nädalajagu varasemas otsuses, mille Riigikohus võttis menetlusse (3-3-1-44-09), et muuta JäätS § 66 lg 5 tõlgendust. Ringkonnakohtu selles otsuses seisib:

Samuti ei näe PKD ega JäätS otseselt ette ristsubsideerimise võimalust ning seetõttu ei oleks õiguspärane ja konkursi väljakuulutamise eesmärgiga kooskõlas olukord, kus väiksemate konteinerite kasutajad maksavad kinni suurte konteinerite valdajate teenindamisest tekkivad kulud. Ringkonnakohus leiab, et **nii JäätS § 66 lg 5 kui ka PKD p 4.6 sisuks on muuhulgas ka hindade ristsubsideerimise välistamine.** Ristsubsideerimise lubamine ei ole kooskõlas konkursi eesmärgiga, sest selle tulemusena peavad osad jäätmevaldajad maksma kinni teiste jäätmevaldajate prügiveokulud. /---/ PKD p 7.7 on ristsubsideerimise keeluga küll vastuolus, kuid ei saa seda mõjutada, sest **ristsubsideerimise keeld tuleneb JäätS-st.**<sup>12</sup>

Seega oli enne Riigikohtu lahendit peamiselt Tallinnast alguse saanud seisukoht, et JäätS keelab ristsubsideerimise. Ristsubsideerimisega lahutamatu seondus ka põhjendamatu madala hinna temaatika.

## 2.2 Põhjendamatu madal hind

Enne Riigikohtu lahendit haldusastjas nr 3-3-1-44-09 arutleti haldus- ja ringkonnakohtutes küllalt palju selle üle, kas tohib teha 0-hinnaga pakkumisi või on see põhjendamatu madal hind. Praktika kujunes selliseks, et kui pakkumise kutse dokumentides ei ole tellija määranud sellist piirhinda, millest madalamat renditasu pakkuda ei tohi, siis 0 krooni/eurot iseenesest ei ole liiga madal hind.<sup>13</sup> Tallinna ja Tartu halduskohtute praktika oli vastastikku üksteisest

---

<sup>11</sup> TlnRKO 17.03.2009, haldusasi 3-08-779.

<sup>12</sup> TlnRKO 9.03.2009, haldusasi 3-08-1200.

<sup>13</sup> TrtHKo 9.02.2009, haldusasi 3-08-1514, p 20-22 ja TrtRKO 30.06.2009, haldusasi 3-08-1514, p 8.

teadlik, sest Tallinna Ringkonnakohus viitas eelmärgitud Tartu Ringkonnakohtu jõustunud kohtuotsusele (3-08-1514), ja leidis, et konteinerite osas on nn 0-hinna pakkumine lubatav, kusjuures sellise pakkumise puhul on tegemist pakkuja enda äririskiga ning kohaliku omavalitsuse huvi on korraldada seaduse nõuetele vastav jäätmevedu võimalikult minimaalsete kuludega jäätmevaldajatele.<sup>14</sup>

### **2.3 Uurimisprintsiiip**

Veel üks küsimus, mis vaidlusest vaidlusesse, kerkis, on küsimus sellest, kui põhjalikult peab tellija kindlaks tegema pakkujate hinnakujundusmeetodid ja kas ta üldse peab läbi nägema, et kasutatakse ristsubsideerimist. Haldusorgani uurimisprintsiiibi ulatuse osas leidis Tallinna Ringkonnakohus näiteks, et vastustaja ei ole pakkumiste vastavaks tunnistamise otsustamisel teinud kindlaks, kas kolmanda isiku pakkumises esitatud teenuse hinnad kaebuses vaidlustatud teenuste osas katavad ära JäätS § 66 lg-s 5 sätestatud kulud või mitte ning tegemist on vastustaja menetlusveaga.<sup>15</sup> Seega peeti haldusorgani uurimisprintsiiibist tulenevaks kohustuseks hinnata, kas hindu ristsubsideeritakse. (Et sama temaatika jätkub praeguseni, on seda edasi käsitletud analüüsi alapeatükis 3.3.)

## **3. Kohtupraktika pärast Riigikohtu lahendit 3-3-1-44-09**

Kui võrrelda, mis muutus pärast Riigikohtu lahendit 3-3-1-44-09, siis Riigikohtu otsust on loetud üheselt selliselt, et JäätS ei keela ristsubsideerimist. See muidugi ei tähenda, et kohalikud omavalitsused oleksid kohustatud ristsubsideerimist igal juhul lubama.<sup>16</sup> Niisiis, PKD-st tuleb ristsubsideerimise keelu olemasolu igal juhul kontrollida. Kui PKD keelab ristsubsideerimise, siis on seda tingimust kohtud pidanud iseenesest lubatavaks:

Vastustaja on põhjendatult asunud seisukohale, et kõnealused teenustasud ei taga jäätmevaldajate võrdset kohtlemist, s.t. tegemist on ristsubsideerimisega. Kohtu arvates on ristsubsideerimise keeld õiguspärane, pole mingit mõistlikku põhjust, miks näiteks segaolmejäätmete valdajad üksi peaksid kinni maksuma multisektsioonilise auto soetamis- ja kasutuskulud. Samuti ei esitanud kaebaja vastustajale konkursimenetluses mingeid tõendeid selle kohta, kuidas on tal võimalik realiseerida kõik biolagunevad jäätmed hinnaga 175 kr/t, mistõttu linnavalitsus õigustatult järeldas, et see pole realistlik. /---/ Kuivõrd

---

<sup>14</sup> TlnRKO 25.09.2009, haldusasi 3-07-2448, p 9-10.

<sup>15</sup> TlnRKO 28.08.2009, haldusasi 3-08-2397, p 12.

<sup>16</sup> TlnHKO 14.12.2010, haldusasi 3-09-2932.



ristsubsideerimine oli vastustaja 19.08.2009.a. selgitusega keelatud, on vastustaja kaebaja pakkumise põhjendatult tagasi lükanud kui põhjendamatult madala hinnaga pakkumise.<sup>17</sup>

Kuna ristsubsideerimise keeldu tuleb otsida jätkuvalt PKD-st, mitte enam aga JäätS-st, ajendab see menetlusosalisi võrdlema omavahel erinevaid konkursse või hankeid ja nende pakkumise kutse dokumente. Kuna jäätmeveo alased vaidlused puudutavad enamasti ainult ühtesid ja samasid ettevõtteid (peamiselt AS Ragn-Sells, AS Veolia Keskkonnateenused, AS Adelan Prügiveod), siis neil on pilt tingimustest Eesti erinevates linnades ja valdades väga hästi teada. Nii põhjendavad menetlusosalised põhjendanud madalahinnalist pakkumist asjaoluga, et ristsubsideerimine oli teistes linnades lubatud ning seal ei ähvardanud pakkujaid põhjendamatult madalahinnalise pakkumise tagasi lükkamisega. Kohtud ei pea selliseid võrdlusi asjakohaseks:

Kaebaja viited teistes valdades-linnades toimunud jäätmeveokonkurssidele ja nendest väljaskasvanud kahele kohtuvaidlusele pole asjakohased, sest viidatud konkursside ja vaidlusaluse konkursi tingimused, läbiviijad, osavõtjate ring ja esitatud pakkumised pole identsed. Asjaolu, et Harku Vallavalitsus lubas kaebajal ristsubsideerida biolagunevate jäätmete vedu segaolmejäätmete veo arvel, ei tähenda, et seda peaks lubama ka Maardu Linnavalitsus. Kui Raasiku valla ja Pärnu linna jäätmeveokonkurssidel ei tekitanud biolagunevate jäätmete teenustasu 0,05 kr vaidlusi, ei tulene sellest, et ka Maardu Linnavalitsus peaks sellist teenustasu tingimusteta aktsepteerima.<sup>18</sup>

Täiendavalt võib märkida, et Riigikohus on 14.04.2010.a. otsuses nr 3-3-1-99-09 sedastanud, et pakkumismenetluses PKD kohta selgituste andmise korral muutuvad need selgitused siduvaks nii konkursi korraldajale kui ka pakkujatele.<sup>19</sup> Seega KOV peab pakkumiste vastavuse hindamisel lähtuma nii PKD-st kui ka vastuseks pakkujate küsimustele antud selgitustest.<sup>20</sup> Riigikohtu see seisukoht on jõudsalt praktikasse kandunud ning juurdunud.

Olulise muutusena pärast Riigikohtu kõnelust otsust kaasnes „saastaja maksab“ põhimõtte raames hindamine, ega jäätmetekitaja kanda ei jäeta ebaproportsionaalselt suurt kulu. Seega kandus arutus ettevõtja tegevuselt (kas ta kannab ühe tooteturu kahjumi teise tooteturu kasumi arvelt) üle jäätmetekitajaga seotud aspektide hindamisele.

Kui võrrelda keskse tähtsusega probleeme vaidlustes enne ja pärast kõnelust Riigikohtu otsust, siis tuleb märkida, et asjas lahendamist vajavad küsimused on osaliselt ka samaks

---

<sup>17</sup> TlnHKo 14.12.2010, haldusasi 3-09-2932.

<sup>18</sup> TlnHKo 14.12.2010, haldusasi 3-09-2932. Vt ka TlnRKO 12.05.2010, haldusasi 3-09-1197, p 9 ja 16, kus võrreldi Keila linna konkurssi Sauel ja Valgas toimunud konkurssidega.

<sup>19</sup> TlnHKo 14.12.2010, haldusasi 3-09-2932.

<sup>20</sup> TlnHKo 14.12.2010 ja TlnRKO 23.05.2011, haldusasi 3-09-2932.

jäänud. Näiteks jätkub küsimus, milline on liiga madal hind, samuti milline on KOV uurimisprintsipi määr parima pakkumise väljaselgitamisel.

### 3.1 Ebaproportsionaalselt suurte kulutuste jäätmetekitaja kanda jätmine

Riigikohus selgitas 18.11.2009 otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-44-09: „Linnas on raske määrata täpselt kindlaks iga jäätmetekitaja jäätmekogust, mis tähendab seda, et praktikas peavad jäätmetekitajad paratamatult osa kulusid jagama. Samuti on ka Euroopa Kohus leidnud, et "saastaja maksab" põhimõttega ei ole alati vastuolus see, kui osad jäätmetekitajad peavad kandma teiste jäätmetekitajate kulusid, kuid jäätmetekitaja kanda ei tohi jätta ilmselgelt ebaproportsionaalselt suuri kulusid võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida nad tekitasid.“ Tallinna Halduskohus on jäätmemahutite kasutajate kanda jäävaid kulusid hinnanud näiteks järgnevalt:

Pakkumiste vastavaks tunnistamise eeldusena ei lasunud õiguse andjal hinnakontrolli läbiviimise kohustust. Vastustaja on selgitanud, et mõistlikkuse piires ristsubsideerimiseks sai PKD-st tulenevalt pidada jäätmeveo teenustasu piirmäärasid. Kolmanda isiku pakkumises esitatud hindade puhul **puudub ka alus väita 600 ja 2500 l jäätmemahutite kasutajate ilmselgelt ebaproportsionaalselt koormamist kulude kandmisel.**<sup>21</sup>

Ka Tallinna Ringkonnakohus märgib, et ei ole oluline tagada, et iga jäätmetekitaja kannaks kõik enda poolt tekitatud kulud, oluline on, et teiste jäätmetekitajate kanda ei jääks ebaproportsionaalselt suuri kulusid võrreldes nende jäätmete koguse või liigiga, mida nad tekitasid.<sup>22</sup>

### 3.2 Põhjendamatult madal hind

Jätakuvalt kerkib vaidlusi selles osas, kas tohib pakkuda miinusmärgiga või nullhinda. See võib olla reguleeritud PKD-s<sup>23</sup>, kuid alati ei ole. Riigikohus selgitas oma hiljutises otsuses 14.03.2011 haldusajal nr 3-3-1-87-10, kuidas määratlemata õigusmõistet "põhjendamatult madal hind" sisustada, ja leidis, et kaebuse esitanud isikul lasub tõendamiskoormis tõendamaks, et vaidlustatud pakkumises märgitud hind on liiga madal.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> TlnHKo 9.02.2011, haldusasi 3-10-2720, p 37-38.

<sup>22</sup> TlnRko 17.06.2010, haldusasi 3-09-2213, p 21.

<sup>23</sup> Vt nt TlnHKo 7.12.2009, haldusasi 3-08-1215, p 37.2.

<sup>24</sup> RKHKo 14.03.2011, haldusasi 3-3-1-87-10, p 19.

Tallinna Ringkonnakohus on oma otsuses märkinud, et seadusest tulenevalt miinushindadega pakkumine keelatud ei ole. Selline pakkumine pole vastuolus ristsubsideerimise keeluga ega „saastaja maksab“ põhimõttega, kui miinushinnaga pakkumine on põhjendatud sellega, et jäätmeid saab müüa või anda taaskasutusse selliselt, et nende kogumise kulud on kaetud.<sup>25</sup> Võrdluseks võib vaadata siia kõrvale ka Tallinna Halduskohtu poolt antud põhjalikku pakkumuse esitamise ettepaneku tõlgendust, mis käis küll ühistranspordi elektroonilise piletimüügisüsteemi ostu, mitte jäätmeveo kohta, kuid kus sarnaselt jäätmeveoga, kerkis küsimus, kui madalat hinda võib pakkuda:

Kaebuse põhiväite kohaselt oli miinusemärgiga protsendi pakkumine lubatav seetõttu, et pakkumuse esitamise ettepanekus (PEE) ei olnud see selgesõnaliselt keelatud. Kohus nõustub, et praegusel juhul oleks õigusselguse aspektist andnud parima tulemuse PEE p-s 6.4 kasuistlikult selgesõnalise miinusemärgiga protsendi keelu või protsendivahemiku (nt  $0 \leq \text{pakutav protsent} \leq 7$ ) kehtestamine. Nendest tõdemustest ei saa aga teha automaatselt järeldust, et hankedokumentid ei sisalda miinusemärgiga protsendi pakkumise keeldu. Selgesõnaliste käskude ja keeldude sõnastamine on vaid üks võimalik normitehniline lahendus. Kohus leiab, et PEE p 6.4 sisalduva normi (tingimuse) kindlaks tegemiseks tuleb seda tõlgendada vastavalt õigusliku tõlgendamise reeglitele. Ühtviisi on tähtsad nii grammatiline, süstemaatiline kui eesmärgipärane tõlgendusargument. Erinevalt kaebajatest, kes absolutiseerivad selgesõnalise keelu puudumist, peab kohus vajalikuks analüüsida, kas ühtse terviku moodustava hanketeate ning PEE ja selle lisade tingimusi koosmõjus ja vastastikusel seoses lugedes **on võimalik järeldada miinusemärgiga protsendi pakkumise keelu olemasolu**. Hanketingimusi tõlgendades pole muuhulgas võimalik ignoreerida nende majanduslikku sisu.<sup>26</sup>

Kokkuvõttes võib anda hinnangu, et see, milline on liiga madal hind, jääb alati üksikjuhul hindamise küsimuseks, mille otsustamisel tuleb tõlgendada PKD-s sätestatud tingimusi. Kui PKD ei keela miinus- või nullhinda pakkuda, siis seaduses samuti piiranguid ei ole. Mingeid muid kriteeriume liiga madala hinna tõlgendamiseks, kui selle väite esitaja tõendamiskoormis, kohtupraktika ette ei anna.

### 3.3 Uurimisprintsiipt

Jätakuvalt on päevakorral küsimus uurimisprintsiipti ulatusest. Asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamise kohustuse täitmiseks kasutavad KOV-d pakkumiste hindamisel ja võrdlemisel mõnikord näiteks spetsialisti abi.<sup>27</sup> Samuti küsitakse kaebajalt selgitusi pakutud kogumistasude kohta, et uurimisprintsiiptist tulenevaid kohustusi täita. Tallinna Halduskohus on otsuse 3-3-1-44-09 toel leidnud, et KOV ei pea kontrollima, kas pakkujad kasutavad

---

<sup>25</sup> TlnRKO 17.06.2010, haldusasi 3-09-2213, p 13-14.

<sup>26</sup> TlnHKO 5.07.2011, haldusasi 3-11-1452, p 11-12.

<sup>27</sup> TlnRKO 23.05.2011, haldusasi 3-09-2932, p 9.

ristsubsideerimist. Halduskohus kasutab koguni sõnastust „Riigikohtu halduskolleegiumi /---/ seisukohtadest tulenevalt ei ole hinnapakumiste kontroll JäätS § 66 lg 5 alusel õiguspärane.“

Kohus ei nõustu kaebuse esitaja seisukohaga, et Raasiku Vallavalitsusel lasus pakkumiste nõuetekohaselt vastavaks tunnistamiseks eelnev kohustus detailselt kontrollida, kas igas pakkumises esitatud teenuse hinnad katavad ära tehtavad kulutused ehk teisisõnu kas on järgitud ristsubsideerimise keeldu ning et kui sellist kontrolli ei teostatud, on tegemist rikkumisega, mis võis mõjutada asja otsustamist /---/. Samuti on vastustaja põhjendatult viidanud Riigikohtu halduskolleegiumi 18.11.2009 otsusele kohtuasjas 3-3-1-44-09, mille seisukohtadest tulenevalt ei ole hinnapakumiste kontroll JäätS § 66 lg 5 alusel õiguspärane. Seega asjaolust, et vallavalitsus ei teinud üksikasjalikke majanduslikke analüüse ega küsinud 20-liitriste ja 150-liitriste jäätmekottide puhul täiendavaid andmeid hinnakujunduse kohta, ei järeldu, et Raasiku Vallavalitsus ei hinnanud pakkumiste vastavust konkursi tingimustele. Kohus nõustub siinkohal kolmanda isiku seisukohaga **uurimisprintsipi kohaldamise piiratusest konkursside puhul** ja märgib samas, et lähtuvalt nimelt uurimisprintsipist on õiguse andja muu hulgas kaasanud komisjoni töösse eksperdi ning, nagu selgus asja arutamisel, nõudnud selgitusi jäätmete ja konteinerite puhul, mille teenusehinna osas tal tekkis kahtlus.<sup>28</sup>

Ringkond nõustus sellega, et uurimisprintsip on piiratud, kuna antud juhul ei esinenud asjaolusid, millest tulenevalt oleks vastustajal pidanud tekkima kahtlus selles, et pakkumistes esitatud teenustasud on põhjendamatult madalad (rikutud on ristsubsideerimise keeldu).<sup>29</sup> Seetõttu ei leidis ringkonnakohus, et vastustajale ei saa ette heita, et ta pole kogunud täiendavaid tõendeid selleks, et võimalikke kahtlusi ümber lükata, kaebaja poolt vajalikuks peetud detailsusega.<sup>30</sup>

Seevastu ühes teises asjas leidis Tallinna Ringkonnakohus, et vastustaja pidanuks korralduses analüüsima, miks kaebaja pakutud hinnad vaatamata esitatud põhjendustele on põhjendamatult madalad:

Kuna eri- või ainuõiguse andmine võimaldab ettevõtjal saavutada kaubaturul eelisseisundi, on eriti oluline, et avaliku konkursi läbiviimine oleks läbipaistev, tagaks osalejate võrdse kohtlemise ning otsuste kontrollitavuse. Riigikohus on sarnases vaidluses haldusasjas nr 3-3-1-87-10 põhjendamatult madalate hindade üle märkinud, et haldusorganil tuleb määratlemata õigusmõistet sisustada kas vastustes järelepärimistele või lõplikus haldusaktis, millega pakkumised tunnistatakse vastavaks või mittevastavaks ja milles otsustatakse ainuõiguse saaja. Korraldatud jäätmeveo konkurssidel on PKD-s kasutatud määratlemata õigusmõistete sisustamisel asjakohane lähtuda jäätmeseaduse regulatsioonist ja selle eesmärgist ning kuni 1. jaanuarini 2011 eri- või ainuõiguse andmiseks avaliku konkursi korraldamise korrast (1. jaanuarist 2011 riigihangete seadusest) (p 16). Eelöeldu kinnitab ringkonnakohtu arvates

---

<sup>28</sup> TlnHKO 21.09.2010, haldusasi 3-10-509, p 28.

<sup>29</sup> TlnRKO 28.03.2011, haldusasi 3-10-509, p 15.

<sup>30</sup> TlnRKO 28.03.2011, haldusasi 3-10-509, p 15.

seisukohta, et vastustaja pidanuks korralduses analüüsima, miks kaebaja pakutud hinnad vaatamata esitatud põhjendustele on põhjendamatult madalad.<sup>31</sup>

Nendest vastuolulistest näidetest peegeldub tõsiasi, et mingit keskmist või üldist kohustust haldusorgani uurimisprintsibi täitmisel ei ole võimalik välja tuua. Küll aga tundub, et seaduses ristsubsideerimise keelu puudumise väljatoomine Riigikohtu poolt lihtsustas KOV uurimiskohustust. Vähemasti ei pea KOV ristsubsideerimist kahtlustama siis, kui PKD seda otsesõnu ei keela.

---

<sup>31</sup> TlnRko 23.05.2011, haldusasi 3-09-2932, p 11.

## Kokkuvõte

Lühianalüüs käsitles probleemset valdkonda: KOV<sup>32</sup> korraldatud jäätmeveo hangete vaidlustamist. Antud tüüpi kaebuste kohaselt on KOV õigusvastaselt aktsepteerinud põhjendamatult madala maksumusega pakkumise, mis sisaldab ristsubsideerimist. Seega seab kaebuse esitaja kahtluse alla konkursi või hanke võitnud isiku pakkumise maksumuse. Kohtupraktika võimaldab hinnata seda tüüpi vaidluste lahenemist, mitte põhjuseid.

Hankevaidluste lahenemist on oluliselt mõjutanud Riigikohtu 18. novembri 2009. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-44-09. Enne seda otsust tugineti argumendile, et ristsubsideerimine on keelatud JäätS § 66 lg-ga 5. Sellise juhtiva praktika kujundas Tallinna Ringkonnakohus. Pärast nimetatud Riigikohtu lahendit, on kohtute argumentatsioon ristsubsideerimise küsimuselt kandunud üle kontrollile, et ebaproportsionaalselt suuri kulutusi ei jäetaks jäätmetekitaja kanda. Seega on konkurentsioiguslike eesmärkide asemel esiplaanil keskkonnaõiguslikud s.t kohus kontrollib, et tagataks „saastaja maksab“ printsiibi järgimine.

Kaebaja argumentatsioon on jätkuvalt suunatud sellele, et ristsubsideerimine on ebaproportsionaalne või et miinus- või nullhinda on keelatud pakkuda. Nii enne kui ka nüüd püütakse vaidlustada PKD neid punkte, mis näevad ette madalaima hinna kindlaks tegemise meetodika. Samuti on otsustest näha, et ühe piirkonna hindu võrreldakse teise piirkonna hindadega, mis ei ole pädev argument ja mida kohtud ei aktsepteeri. Selles osas, kui ulatuslik on KOV uurimisprintsipiibist tulenev kohustus selgitada välja, kas pakkumine sisaldab ristsubsideerimist, ei ole ühtset kohtupraktikat kujunenud ja see on üksikjuhtumil hinnatav küsimus.

Lõpetuseks, kui vaadata jäätmeveo hankevaidluste edulootust, siis analüüsitud kohtuvaidlustest (neis, milles kohtuotsus on jõustunud) jäeti kaebus 82% juhtudest rahuldamata. Seega on tegemist üldiselt väheviljakate vaidlustega, mis pärast Riigikohtu jäätmeseadust tõlgendavat otsust haldusasjas nr 3-3-1-44-09, lahenevad kohtutes küllalt ühetaoliselt.

---

<sup>32</sup> või muu hankija, nt Ida-Eesti Jäätmehoolduskeskus (TlnHKo 3.09.2008, haldusasi 3-08-779) või MTÜ Hiiumaa Omavalitsuste Liit (TlnRKo 9.03.2009, haldusasi 3-08-1200).