



07.10.2025 kontrolliakt nr 12.2-4/13 riigihangete teostamise kontrollimise kohta Viljandi Linnavalitsuses

Kontrollimise alus: Rahandusministeeriumi 22.11.2024.a kiri nr 12.2-4/19-1

Hankija nimi: Viljandi Linnavalitsus

Hankija registrikood: 75005222

Hankija õiguslik vorm: kohaliku omavalitsuse asutus

Hankija esindusõiguslik isik: Johan-Kristjan Konovalov

Kontrolliperiood: 26.07.2023–20.11.2023

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Viljandi Linnavalitsus (edaspidi *hankija*) poolt avatud hankemenetlusena korraldatud riigihange „Sisekoristusteenus Viljandi Linnavalitsuse objektidel 2024 - 2025“ (viitenumber 267663) (edaspidi *riigihange*). Hankija alustas riigihanke hanketeate avaldamisega riigihangete registris 26.07.2023.
- 1.2. Kontrollimise eesmärgiks oli anda hinnang, kas hankija on eelnimetatud riigihanke korraldamisel riigihanke alusdokumentides sätestanud RHS §-st 77 lg 6¹ ja lg 7¹ ning Keskkonnaministri 01.01.2022 määruse nr 35 „Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused“ alusel kohustuslikke keskkonnahoidlikke kriteeriume ja nõudeid, sealhulgas lisanud keskkonnahoidlikke kriteeriume tehnilisse kirjeldusse, vastavus-, hindamis-, kvalifitseerimis- ja/või lepingutingimustesse.
- 1.3. Järelevamemenetluses kontrollitakse üksnes hankija tegevuse õiguspärasust. Rahandusministeeriumi poolt läbiviidav järelevamemenetlus ei hõlma hankija tegevuse otstarbekuse kontrollimist ega tema otsuste ja toimingute tulemuslikkuse hindamist (RHS § 203 lg 3).
- 1.4. Rahandusministeeriumil on õigus anda soovitusi ja juhiseid RHS-i paremaks järgimiseks ja rikkumiste ärahoidmiseks. Soovitused ja juhised võivad sisalduda järelevamemenetlust lõpetavas dokumendis (RHS § 210), sh valimipõhises järelevamemenetluses koostatavas kontrolliaktis (RHS § 205 lg 4 p 3).
- 1.5. RHS-is sätestatud korrast kinnipidamist on kontrollitud eRHR-is avaldatud andmete ning hankija poolt edastatud dokumentide ja järelevamemenetluse käigus antud selgituste alusel.
 - 1.1. Kontrolliakti projekt edastati hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 10.09.2025. Hankijal oli võimalik soovi korral esitada täiendavaid selgitusi või nende olemasolul põhjendatud vastuväiteid projekti kohta hiljemalt 15.09.2025. Hankija ei esitanud omapoolset seisukohta kontrolliakti projektile, mistõttu arvestame, et hankija on projektiga tutvunud ning nõustus kontrolliakti projektis tehtud märkuste, tähelepanekutega ja soovitustega.

2. Kokkuvõte järelevalvemenetluse tulemustest

Hankija oli valdavalt riigihanke alusdokumentide koostamisel järginud kohustuslikke keskkonnahoidlikke nõudeid, kuid hankija tegevuses hanke planeerimisel ja läbiviimisel tuvastati et hankija ei ole riigihanke alusdokumentides korrektselt sätestanud määruse lisas 2 punktis 1.1.1. sätestatud nõudeid.

2. Hanke alusdokumentides keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamise kontrollimine

3.1. Määruse kohaldavus riigihanke korraldamisele

RHS-i § 77 lg 7¹ alusel on kehtestatud keskkonnaministri määrus nr 35 „Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused” (edaspidi *määrus*). Määruse § 1 lg 1 alusel kohaldatakse antud määrust avaliku sektori ja võrgustiku sektori hankijale. Viljandi Linnavalitsus on avaliku sektori hankija RHS § 5 lg 2 p-i 2 alusel.

Määruse § 1 lg 3 p 2 alusel kehtestatakse keskkonnahoidlikud kriteeriumid puhastustoodete ja -teenuste hankimisele. Määruse § 6 lg 1 p-de 1-3 järgi on puhastustooted ja -teenused regulaarsed professionaalsed siseruumide puhastusteenused kontorites, sanitaarruumides ning teistes avalikes ruumides; selliste klaaspindade puhastamine, milleni pääseb eriseadmete või -masinate abita ja/või keskkonnahoidlikud puhastusvahendid ja puhastustarvikud. Määruse § 6 lg 3 sätestab, et regulaarne professionaalne puhastusteenus on selline, mida osutatakse vähemalt kord kuus (v.a klaaspindade puhastamine, mis on regulaarne, kui see toimub vähemalt kord kolme kuu jooksul).

Hankija poolt avatud hankemenetlusena läbi viidud riigihanke esemeks oli riigihanke alusdokumentide järgi sisekoristusteenuse tellimine Viljandi Linnavalitsuse kinnisvaraobjektidel. Riigihanke alusdokumentide järgi hangiti sisekoristusteenust erinevatel objektidel erinevate sagedustega, mh ka igapäevast ehk regulaarset professionaalset puhastusteenust teenust hoonete siseruumide puhastamiseks. Seega oli tegu määruse § 6 lg 1 p-des 1-3 kirjeldatud toodete ja teenuse hankimisega.

Eelnevast tulenevalt kohalduvad hankija suhtes RHS-ist ja määrusest tulenevad riigihanke korraldamisel keskkonnahoidlike kriteeriumite kasutamist kohustavad sätted.

3.2. Keskkonnahoidlike nõuete kontroll

Määruse § 3 sätestab, et hankijal tuleb kehtestada §-s 1 välja toodud tooterühma ja teenuse hankimisel riigihanke alusdokumentides käesoleva määruse lisades sätestatud keskkonnahoidlikud kriteeriumid. Lisaks on hankijal õigus lisada täiendavalt valikkriteeriumeid või kriteeriume ise sõnastada. Täpsemad kriteeriumid puhastustoodete ja -teenuste hankimisele on välja toodud määruse lisas 2.

Hankija on keskkonnahoidlike kriteeriume sätetanud järgmistes riigihanke alusdokumentides:

- „Lisa 3 - Tehnilised kirjeldused koos kõikide lisadega” (edaspidi „Tehniline kirjeldus”);
- „Lisa 4 – hankelepingu kavand”
- „267663_vastavustingimused” (edaspidi „Vastavustingimused”).

3.2.1. Kohustuslikud keskkonnahoidlikud kriteeriumid

3.2.1.1. Pakkujate pädevus ja kogemus

Vastavalt määruse lisa 2 punktile 1.1 peab hankija nõudma, et pakkujal oleks keskkonnahoidlike puhastusteenuste siseruumides osutamise pädevus ja kogemus, mis hõlmaks vähemalt kogemust selliste puhastusvahendite kasutamiseks, millele on kõva pinna puhastamisega seoses antud Euroopa Liidu ökomärgis või muu standardi EN ISO 14024 I tüüpi ökomärgis, mis on Euroopa Liidus ametlikult tunnustatud (punkt 1.1.1) ja personali pädevuse suurendamist organisatsioonisisese või -välise koolitamisega, mis hõlmab potentsiaalseid keskkonnamõjureid, nagu puhastusvahendi õige lahjendamine ja doseerimine, reovee kõrvaldamine ja jäätmete liigiti kogumine (punkt 1.1.2).

Hankija on riigihanke alusdokumendis „Vastavustingimused” sätestanud, et *„Pakkujate kinnitab, et viib enne teenuse osutamise algust teenust osutavale personalile läbi koolituse, mis hõlmab potentsiaalseid keskkonnamõjureid, nagu puhastusaine õige lahjendamine ja doseerimine, reovee kõrvaldamine ja jäätmete liigiti kogumine. Pärast koolituse läbiviimist esitab pakkujate tõendid koolituse toimumise kohta (kuupäev, koolitaja, osalejad teemad).”* Antud kriteeriumiga on pakkujate täitnud küll punkti määruse lisa 2 punkti 1.2.1 nõude, kuid mitte punkti 1.1.1. nõudeid, kuna hankija ei ole nõudnud pakkujalt keskkonnahoidlike puhastusteenuste siseruumides osutamise pädevust ja kogemust.

Hankija on küll riigihanke alusdokumendis „Tehniline kirjeldus” punktis 2.31 sätestanud, et *„tõendamaks, et Töövõtjaga lepingulises suhtes olev puhastusteenindaja/koristaja oskab Lepingu täitmise käigus kemikaale õigesti kasutada, ladustada, doseerida ja kemikaalijäätmeid käidelda, peavad koristustöid tegevad töötajad olema läbinud vähemalt 8-tunnise puhastusteeninduse koolituse Haridus- ja Teadusministeeriumi või samaväärse asutuse koolitusluba omavas asutuses”*, kuid antud punkt ei garanteeri pakkujate poolt siiski määruse lisa 2 punktis 1.1.1 sätestatud kriteeriumi täitmist.

Seega ei ole hankija riigihanke alusdokumentides korrektselt sätestanud määruse lisa 2 punktis 1.1.1. sätestatud nõudeid.

3.2.1.2. Seire läbiviimine ja seire käigus kontrollitavad nõuded

Määruse lisa 2 p 1.2. sätestab, et hankelepingu täitmise ajaks peab pakkujate kehtestama tegevuskorra, mille alusel ta jälgib ja talletab pakkumuses esitatud näitajate (edaspidi *seire*) täitmist. Seire miinimumsagedus on üks täistööpäev vähemalt iga nelja kuu tagant. Seire käigus tuleb kontrollida järgnevat nõuete täitmist:

- Kasutatud puhastusvahendite kogus koos ökomärgise ja lahjendusastmega; (p 1.2.1.)
- Kasutatud puhastustarvikute liik ja korduskasutatavus; (p 1.2.2.)

- Puhastamiseks kasutatud veekogus ja vee kõrvaldamise koht; (p 1.2.3.)
- Puhastamise käigus tekkinud tahkete jäätmete kogus ja nende liigiti kogumine. (p 1.2.4.)

Hankija on riigihanke alusdokumendis „Tehniline kirjeldus” punktis 2.30 sätestanud töövõtja kohustuse teenuse osutamisel, mille järgi on töövõtja kohustatud „teostama hankelepingu teostamise ajal seiret kasutatud puhastusvahendite koguse, liigi, kasutatud veekoguse ja vee kõrvaldamise koha ja puhastamise käigus tekkinud tahkete jäätmete koguse ja liigiti kogumise kohta”.

Riigihanke alusdokumendis „Vastavustingimused” on hankija iga hanke osa kohta sätestanud pakkuja kohustuse viia lepingu täitmise ajal läbi seiret, mille miinimumsagedus on üks täistööpäev vähemalt iga nelja kuu tagant. Seire käigus on pakkujal kohustus talletada määruse lisa 2 p-st 1.2 toodud andmeid.

Lisaks on hankija eelnevalt viidatud alusdokumendis sätestanud, et „kinnitusi ei ole vaja anda, tegevuskorda ei ole vaja esitada ega lepingu täitmise ajaks kehtestada, kui: • pakkujal on keskkonnajuhtimissüsteem, mis on serditud ISO 14001 alusel; • pakkujal on keskkonnajuhtimissüsteem, mis on registreeritud EL-i keskkonnajuhtimis- ja keskkonnanauditeerimissüsteemi (EMAS) kohaselt; • pakkujal on siseruumide puhastusteenuste osutamise ökomärgis, kui märgise kriteeriumid sisaldavad ka aruandlust ja keskkonnamõju vähendamise eesmärki”.

Määruse seletuskirjas¹ leheküljel 4 on selgitatud, et määruse lisa 2 sätestatud nõuete koostamisel on lähtutud ELis välja töötatud keskkonnahoidlikest kriteeriumitest.² Euroopa Komisjoni töödokumendi „ELi rohelise riigihankepoliitika kriteeriumid siseruumide puhastusteenuste jaoks”³ leheküljel 17 on sätestatud, et ISO 14001 sertifikaadiga keskkonnajuhtimissüsteemid või ELi keskkonnajuhtimis- ja auditeerimissüsteemi (EMAS) kohaselt registreeritud keskkonnajuhtimissüsteemid ning ELi ökomärgisega siseruumide puhastusteenused loetakse nõuetele vastavaks, kui need hõlmavad aruandluskohustust ja keskkonnamõju vähendamise eesmärki. Seega on õiguspärane hankija poolt riigihanke alusdokumendis sätestatud kriteerium, mille alusel pakkujad ei pea andma kinnitusi ning ei pea tegevuskorda (seiret) looma, kui pakkujal on keskkonnajuhtimissüsteem, mis on serditud ISO 14001 alusel või mis on registreeritud EL-i keskkonnajuhtimis- ja keskkonnanauditeerimissüsteemi (EMAS) kohaselt või pakkujal on sobivatele tingimustele vastav siseruumide puhastusteenuste osutamise ökomärgis.

Seega on hankija järginud määruse lisa 2 punktis 1.2. sätestatud nõuet kohustada pakkujat hankelepingu täitmise ajaks kehtestama tegevuskorda, mille alusel ta jälgib ja talletab määruse lisa 2 punkti 1.2. aluspunktides väljatoodud toodud keskkonnahoidlike nõuete täitmist.

3.2.1.3. Kriteeriumid puhastusteenusele

Määruse lisa 2 p 1.3. sätestab, et puhastusteenuse osutamisel tagab pakkuja käesoleva lisa punktis 1.2 nimetatud jälgitavate ja talletatavate näitajatega seotud vähese keskkonnamõju. Selleks tuleb pakkujal:

- kasutada puhastusvahendeid kasutusjuhendi kohaselt; (p 1.3.1.)

¹ Keskkonnaministri määruse „Hankelepingu esemeks olevate toodete ja teenuste keskkonnahoidlikud kriteeriumid ja nende kohta riigihanke alusdokumentides kehtestavad tingimused“ eelnõu seletuskiri

² https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/cleaning_product/et.pdf

³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EU GPP criteria for indoor cleaning services, Brussels, 11.10.2018.

- igal pool, kus võimalik kasutada Euroopa Liidu ökomärgisega või samaväärsed I tüüpi ökomärgisega puhastusvahendeid; (p 1.3.2.)
- minimeerida ühekordselt kasutatavate puhastustarvikute kasutamist; (p 1.3.3.)
- tagada optimaalne veekasutus; (p 1.3.4.)
- vähendada puhastamise käigus tekkinud tahkete jäätmete kogust; (p 1.3.5.)
- tagada jäätmete liigiti kogumine. (p 1.3.6.)

Hankija on määruse lisa 2 p-st 1.3 kirjeldatud nõuded sätestanud riigihanke alusdokumendis „Vastavustingimused”.

Seega on hankija järginud määruse lisa 2 p-s 1.3. ja alapunktides 1.3.1. – 1.3.6. sätestatud kriteeriumeid.

3.2.1.4. Kriteeriumid puhastustoodetele

Määruse lisa 2 punkti 2 alapunktides on puhastustoodetele sätestatud järgmised kohustuslikud keskkonnahoidlikud kriteeriumid:

- Kõik hankelepingu täitmiseks kasutatavad puhastusvahendid peavad vastama kõvade pindade puhastamise vahendite Euroopa Liidu ökomärgise kriteeriumitele 1 (mürgine toime veeorganismidele) ja 4 (keelatud ja piiratud kasutusega ained); (p 2.1.)
- Kätepesuseep peab vastama mahapestavate kosmeetikatoodete Euroopa Liidu ökomärgise nõuetele; (p 2.2.)
- Kõik pehmepaberist tooted peavad vastama EN ISO 14024 I tüüpi ökomärgise või muu samaväärse Euroopa standardiorganisatsiooni standardile. (p 2.3.)

Pindade puhastamise vahenditele on hankija riigihanke alusdokumendis „Vastavustingimused” sätestanud, et *„kõik puhastusained peavad vastama kõvade pindade puhastamise vahendite Euroopa Liidu ökomärgise kriteeriumitele 1 (mürgine toime veeorganismidele) ja 4 (keelatud ja piiratud kasutusega ained). Pakkuja esitab loetelu lepingu täitmisel kasutatavatest puhastusainetest ja dokumendid, mis tõendavad nõuetekohasust”*.

Kätepesuseebile on hankija riigihanke alusdokumendis „Vastavustingimused” sätestanud, et *„kätepesuseep peab vastama mahapestavate kosmeetikatoodete Euroopa Liidu ökomärgise nõuetele, mis on kehtestatud Euroopa Komisjoni otsusega 2014/893/EL või Euroopa Komisjoni otsusega 2021/1870.”*

Pehmepaberist toodetele on hankija riigihanke alusdokumendis „Vastavustingimused” sätestanud, et *„kõik pehmepaberist tooted peavad vastama EN ISO 14024 I tüüpi ökomärgise või muu samaväärse Euroopa standardiorganisatsiooni standardile”*.

Kõigi kolme tootegrupi puhul antud nõuete juures on hankija lisaks sätestanud, et *„kui tootel ei ole ökomärgist, esitab pakkuja vastavushindamisasutuse või erapooletu audiitori vastavusauditi, mis kinnitab, et toode vastab samaväärsse Euroopa standardiorganisatsiooni standardile või ühele EN ISO 14024 I tüüpi ökomärgise nõuetele”*.

Seega on hankija järginud määruse lisa 2 p 2 alapunktides 2.1 – 2.3 sätestatud kriteeriumeid.

3.2.2. Vabatahtlikud keskkonnahoidlikud kriteeriumid

Hankijal on õigus lisaks kohustuslikele keskkonnahoidlikele kriteeriumitele lisada valikkriteeriumeid või kriteeriume ise sõnastada. Määruse lisa 2 p 3 alapunktides on välja toodud järgmised võimalikud kriteeriumid:

- Kõik tekstiilist puhastustarvikud (nt lapid, mopid), mida lepingu täitmiseks kasutatakse, peavad olema mikrokiust või vastama tekstiiltoodetele Euroopa Liidu ökomärgise andmise nõuetele. Pakkuja peab esitama toote tehnilise dokumentatsioon, kus on märgitud kasutamise ja pesemise juhised.
- Vähemalt 50% tekstiilist käterättidest (tk), millega pakkuja hankijat lepingu täitmisel varustab, vastavad tekstiiltoodete Euroopa Liidu ökomärgise nõuetele.

Valikkriteeriumite loetelu pole ammendav.

Hankija ei ole riigihanke alusdokumentides vabatahtlikke keskkonnahoidlikke kriteeriumeid sätestanud.

4. Tähelepanekud ja soovitused

Palume hankijal edaspidi hoolikamalt järgida, et juhul kui hanke esemele on kehtestatud kohustuslikud keskkonnahoidlikud nõuded, oleks riigihangete alusdokumentide koostamisel arvesse võetud kõik nõuded. Samuti soovitame kaaluda, kas riigihankes oleks võimalik kohaldada vabatahtlikke nõudeid.

5. Järeldused

- 5.1. Hankija on hanke planeerimisel ja läbiviimisel enamjaolt arvestanud määrusest tulenevate keskkonnahoidlike kriteeriumitega.
- 5.2. Palume hankijal edaspidi lisada hanke alusdokumentidesse ka määruse lisa 2 p-s 1.1.1. sätestatud nõudeid. Tegu on kohustuslike kriteeriumitega, mida hankija peab tellitava puhastusteenuse osutamisele sätestama.
- 5.3. Edasise hankepraktika parandamiseks on hankija asutuses riigihangete korraldamisega tegelevatel isikutel kasulik perioodiliselt tutvuda Rahandusministeeriumi veebilehel avaldatud riigihanke juhendmaterjalide, analüüsidega ja vastustega korduma kippuvatele küsimustele ning osaleda riigihangete alastel koolitustel. RHS-i kohaldamist puudutavate küsimustega on võimalik nõu saamiseks pöörduda Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna poole järgmiselt: riigihanked@fin.ee, tel 611 3701 (nõustamispäringud); register@riigihanked.riik.ee, tel: 611 3693, 611 3703 (riigihangete registri kasutajatugi).

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu

riigihangete valdkonna juht

riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Järelevalvetoiminguid teostanud ametnik: Saara Selgmäe

(allkirjastatud digitaalselt)

jurist

riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

53811142; saara.selgmae@fin.ee