



OTSUS

19.06.2025 nr 5-5/2025-024

**Koondumisele nr 07/2025 Aktsiaselts Tallinna Lennujaam, AS Eesti Varude Keskus / AS Airport Fuel Terminal loa andmine**

**1. Koondumine**

01.04.2025 esitas Aktsiaseltsi Tallinna Lennujaam (registrikood 10349560) ja AS-i Eesti Varude Keskus (registrikood 11124171) volitatud esindaja Konkurentsiametile koondumise teate, mille kohaselt sõlmisid 01.04.2025 Aktsiaselts Tallinna Lennujaam ja AS Eesti Varude Keskus asutatava äriühingu AS-i Airport Fuel Terminal tulevaste aktsionäride vahelise lepingu (edaspidi leping). Lepingus on kokku lepitud ühissettevõtja AS-i Airport Fuel Terminal asutamine ja selle ühine opereerimine ning lepingu kohaselt on mõlemal aktsionäril võrdne õigus osaleda loodava äriühingu juhtimises. AS-i Airport Fuel Terminal aktsiakapital jaguneb aktsionäride vahel järgmiselt: 55% Aktsiaselts Tallinna Lennujaam, 45% AS Eesti Varude Keskus.

Tehingu tulemusel asutavad Aktsiaselts Tallinna Lennujaam ja AS Eesti Varude Keskus ühiselt AS-i Airport Fuel Terminal ja omandavad selle üle ühiselt valitseva mõju KonkS § 2 lg 4 tähenduses ning antud juhul on tegemist koondumisega KonkS § 19 lg 1 p 3 ja § 19 lg 2 sätestatud viisil.

**2. Menetluse käik**

Konkurentsiamet avaldas 02.04.2025 ülalnimetatud koondumise teate saamise kohta teadaande väljaandes Ametlikud Teadaanded. Asjast huvitatud isikud nimetatud koondumise kohta arvamusi ja vastuväiteid ei esitanud.

Konkurentsiamet saatis koondumise osaliste volitatud esindajale 21.04.2025 teate koondumise menetlemise peatamise kohta kuni puuduste kõrvaldamiseni. 30.04.2025 koondumise osalise volitatud esindaja kõrvaldas puudused ning alates 01.05.2025 menetlus jätkus.

05.05.2025 toimus koondumise osaliste ärakuulamine virtuaalsel koosolekul, kasutades Teams-platvormi.

07.05.2025 alustas Konkurentsiamet otsusega nr 5-5/2025-015 koondumise täiendava menetluse. Menetluse eesmärgiks oli koguda täiendavaid andmeid ja selgitada välja, kas kontrollitava koondumise korral esineb konkurentsi kahjustavaid asjaolusid eelkõige

turustruktuuri muutumisel, mis võib ohustada konkurentsi ja piirata tarbijate valikuvõimalusi (st alates [...] majandustegevuse koondumine ühe ettevõtja kätte).

08.05.2025 edastasid koondumise osalised täpsustavad selgitused.

Täiendava menetluse kestel saatis Konkurentsiamet taotlused teabe saamiseks koondumise osalistele, Tallinna lennujaama territooriumil tegutsevatele õhusõidukitele mõeldud kütuse müügi operaatoritele<sup>1</sup> ning suurematele tanklakettidele<sup>2</sup>.

### 3. Koondumise osalised

KonkS § 19 lg 2 kohaselt loetakse koondumiseks ettevõtjate poolt ühiselt sellise uue ettevõtja moodustamist, kelle äritegevus on kavandatud pikaajaliseks ja iseseisvaks.

KonkS § 20 punkti 3 kohaselt on koondumise osaliseks füüsilised isikud või ettevõtjad, kes ühiselt omandavad valitseva mõju ühe ettevõtja või tema osa või mitme ettevõtja või nende osade üle.

Euroopa Komisjoni konsolideeritud pädevusteatis<sup>3</sup> punkti 139 kohaselt on uue ühise ettevõtja moodustamisel koondumise osalisteks kõik ettevõtjad, kes omandavad asutatavas ühises ettevõtjas ühise valitseva mõju. Uut ettevõtjat ei saa käsitada koondumise osalisena, kuna seda ei ole veel olemas ja kuna sellel ei ole veel enda käivet.

Seega on käesoleva koondumise puhul koondumise osalisteks uut ettevõtjat moodustavad äriühingud Aktsiaselts Tallinna Lennujaam ja AS Eesti Varude Keskus.

**Aktsiaselts Tallinna Lennujaam** on Eesti äriühing, mis kuulub 100% Eesti riigile ja mille aktsionäriõiguste teostaja on taristuminister. Aktsiaseltsil Tallinna Lennujaam on tütarettevõtjad AS Tallinn Airport GH ja AS Airport City.

Aktsiaseltsi Tallinna Lennujaam ja tematütarettevõtjate põhitegevusteks on:

- (i) Tallinna, Kuressaare, Kärdla, Pärnu ja Tartu lennujaamade ning Kihnu ja Ruhnu lennuväljade käitamine,
- (ii) lennuvälja ja aeronavigatsiooniteenuste osutamine,
- (iii) õhusõidukite, reisijate ja kauba maapealne teenindamine,
- (iv) mittelelendusteenuste pakkumine ja ärikinnisvara arendus.

**AS Eesti Varude Keskus** on Eesti äriühing, mis kuulub 100% Eesti riigile ja mille aktsionäriõiguste teostaja on majandus- ja tööstusminister. AS-l Eesti Varude Keskus tütarettevõtjaid ei ole.

AS Eesti Varude Keskus tegeleb riigi tegevusvarude haldamisega erinevates valdkondades, näiteks vedelkütusevarud (sh lennukikütus), maagaasivarud, toiduvarud, tervishoiuvarud (nii humaan- kui veterinaarravimite varud). Kuigi valdavas osas tegutseb AS Eesti Varude Keskus avalikes huvides, osaleb ta osaliselt ka majandustegevuses, näiteks sadamapidajana,

---

<sup>1</sup> Baltic Ground Services EE OÜ, EESTI AVIOKÜTUSE TEENUSTE AKTSIASELTS

<sup>2</sup> AS Terminal, Olerex AS, Circle K Eesti AS, Alexela AS, Neste Eesti AS

<sup>3</sup> Euroopa Komisjoni konsolideeritud pädevusteatis, mis käsitleb nõukogu määrust (EÜ) nr 139/2004 kontrolli kehtestamise kohta ettevõtjate koondumiste üle (2008/C 95/01), ([link](#))

samuti varude uuendamise korraldamisel (st vanade varude müük ja asendamine ehk AS Eesti Varude Keskus osaleb vastavate kaupadega kauplemise turul nii ostja kui müüja rollis). Lisaks haldab AS Eesti Varude Keskus veeldatud maagaasi (LNG) vastuvõtmiseks rajatud taristut Pakrineemel ning peab vastavat meresadamat.

## **4. Õiguslik hinnang**

### **4.1 Koondumise kontrolli kohaldamine**

KonkS § 21 lg 1 kohaselt kontrollitakse koondumist, kui koondumise osaliste eelnenud majandusaasta käibed Eestis kokku ületavad 6 000 000 eurot ja vähemalt kahe koondumise osalise käibed Eestis ületavad kummalgi 2 000 000 eurot.

Koondumise osaliste eelmise majandusaasta käive Eestis oli kokku üle 6 000 000 euro ja koondumise osaliste Eesti käive eraldi ületas nimetatud perioodil 2 000 000 eurot, mistõttu kuulub koondumine KonkS § 21 lg 1 kohaselt kontrollimisele.

### **4.2 Kaubaturud**

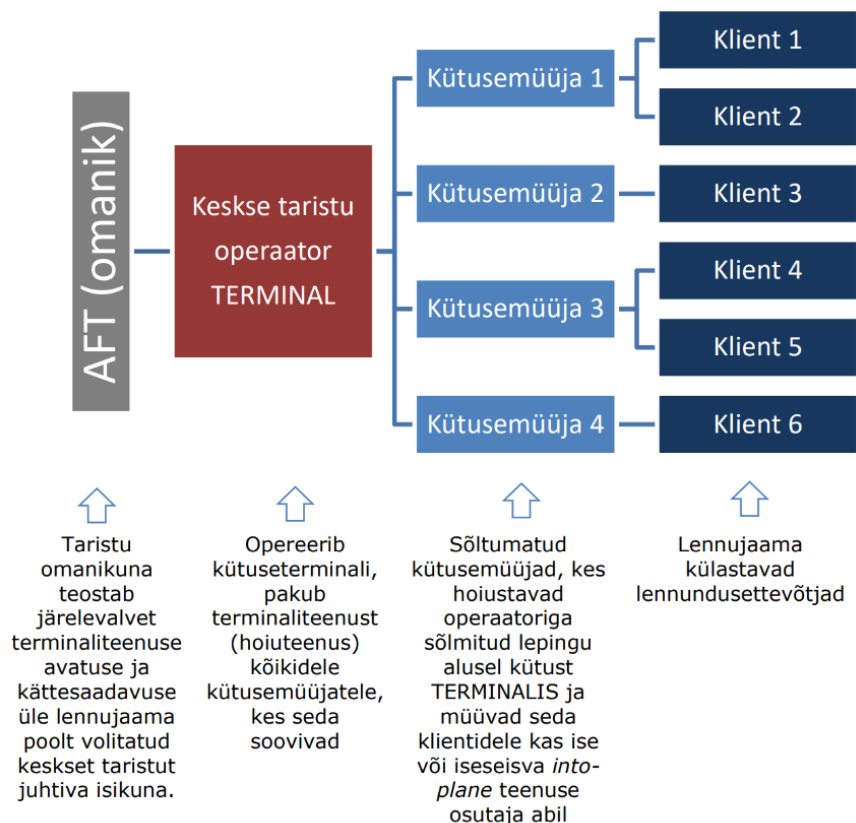
KonkS § 3 lg 1 kohaselt on kaubaturg hinna, kvaliteedi, tehniliste omaduste, realiseerimis- ja kasutustingimuste ning tarbimis- ja muude omaduste poolest ostja seisukohalt omavahel vahetatavate või asendatavate (edaspidi asendatavate) kaupade käibimise ala, mis hõlmab muu hulgas kogu Eesti territooriumi või selle osa.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.07.2006 määrus nr 69 „Koondumise teate esitamise juhendi“ (edaspidi juhend) § 8 lg 3 punkti 1 kohaselt on horisontaalselt mõjutatud kaubaturuks selline kaubaturg, kus tegutseb vähemalt kaks koondumise osalist või nendega samasse kontserni kuuluvat ettevõtjat ja koondumine tekitab vähemalt 15-protsendilise ühise turuosa. Sama paragrahvi lõike 3 punkti 2 kohaselt on vertikaalselt mõjutatud kaubaturuks iga kaubaturg, kus tegutseb üks või mitu koondumise osalist või nendega samasse kontserni kuuluvat ettevõtjat, mis eelneb või järgneb kaubaturule, kus tegutseb mõni teine koondumise osaline või temaga samasse kontserni kuuluv ettevõtja, ning kus mõne osalise individuaalne turuosa või osaliste ühine turuosa on vähemalt 25 protsenti, olenemata sellest, kas nad on tegelikult müüja ja ostja suhetes või mitte.

Koondumise osaliste poolt ühiselt asutatava AS-i Airport Fuel Terminal eesmärgiks on tema valduses oleva kütusekäitluse taristu (edaspidi ka kütuseterminal) rajamine, korrashoid ja taristule sõltumatu operaatori leidmine, samuti vastava operaatori majandustegevuse üle järelevalve teostamine taristu käitamisel. Taristu operaatori ülesandeks hakkab olema kogu kütuseterminalis oleva lennukikütuse haldamine, sh AS-i Eesti Varude Keskus poolt hoiustatava lennukikütusevaru haldamine ning kogu kütuse pidevas rotatsioonis hoidmine (st lennukite tankimise kaudu lennukikütuse varude uuendamine, et säilitada selle kvaliteet). Operaator leitakse AS-i Airport Fuel Terminal korraldatava riigihankega [...], mis ajaks kütuseterminal ehitatakse ka lõplikult valmis.

[...], sh mõlema riigihanke puhul määravad hanketingimused ja AS-i Airport Fuel Terminal ja operaatori vahelise ärisuhte üksikasjad kindlaks Aktsiaselts Tallinna Lennujaam ja AS Eesti Varude Keskus ühiselt. Skemaatiliselt illustreerib tulevast võimalikku turuolukorda

allolev joonis<sup>4</sup> (Joonis 1), kus tähistatud kütusemüüjad hakkavad valdavalt olema uued ettevõtjad, kes saavad lennujaama kütuseturule tulla tänu sellele, et neil puudub vajadus investeerida lennujaama taristusse.



Joonis 1. Turu võimalik olukord [...].

## 5. Menetluse käigus kogutud teave

Kaubaturgude konkurentsiolekorra ja koondumisega seotud mõjude hindamiseks kogus Konkurentsiamet menetluse käigus teavet nii Tallinna lennujaama territooriumil juba tegutsevatelt operaatoritelt kui ka potentsiaalsetelt tulevastelt operaatoritelt, so tanklakettidelt.

Olemasolevad operaatorid osutavad hetkel teenuseid oma arendatud taristu ja kütuseterminalide kaudu. Ühe operaatori hinnangul on tsentraalsed terminalid Euroopa lennujaamades tavaline praktika, mis ei kahjusta konkurentsi, kuid seejuures on vajalik turuosalistele võrdse ligipääsu võimaldamine lennukikütuse turule. Teine operaator leidis, et õhusõidukite tankimise (*into-plane* teenus) turule koondumine olulist mõju ei avalda, kuna AS Airport Fuel Terminal ei saa tegutseda iseseisvalt. Operaatorid otsustavad korraldataval kütuseterminali opereerimise hankel osalemise sõltuvalt hanke tingimustest ja edastatud terminali opereerimise kulu sisenditest.

Tanklakettide hinnangul õhusõidukite kütuse käitlemiseks keskse terminali ehitamine ning sõltumatu operaatori kaasamine avab turu erinevatele ettevõtjatele ning muudab Tallinna

<sup>4</sup> Koondumise teate esitaja koostatud.

lennujaama territooriumil lennukikütuse tarnimise avatumaks. Keskse hoiuterminali rajamises nähakse loogilist ja strateegiliselt põhjendatud laiendust olemasolevale ärimudelile, mis põhineb vedelkütuste hulгимүүгил, logistikateenustel ja terminalide haldamisel. Samuti nähakse terminali rajamises võimalust murda senist turu suletust ja vähendada sõltuvust piiratud arvust tarnijatest. Teisalt nähakse ohtu eelkõige lahenduse praktilisest teostusest ja konkurentsi tagavatest mehhanismidest, st kui need mehhanismid jäävad nõrgaks või puuduvad, võib uus taristu hoopis kindlustada olemasoleva suurtegija turupositsiooni uues keskkonnas, mis oleks vastuolus algse eesmärgiga. Enamus küsitatud tanklakette oli valmis korraldataval kütuseterminali opereerimise hankel osalema kui hanketingimused ja opereerimismudel neile sobivad.

## 6. Hinnang koondumisele

Vastavalt KonkS § 22 lg 1 lähtub Konkurentsiamet koondumisele hinnangu andmisel vajadusest säilitada ja arendada konkurentsi, võttes seejuures arvesse kaubaturgude struktuuri ning tegelikku ja potentsiaalset konkurentsi kaubaturul, sealhulgas:

1. koondumise osaliste turupositsiooni, nende majanduslikku ja finantsjõudu ning konkurentide juurdepääsu kaubaturule;
2. juriidilisi või muid kaubaturule sisenemise tõkkeid;
3. kaupade nõudlust ja pakkumist;
4. ostjate, müüjate ja tarbijate huvisid.

KonkS § 22 lg 3 kohaselt keelab Konkurentsiamet koondumise, kui see oluliselt kahjustab konkurentsi kaubaturul, eelkõige turgu valitseva seisundi tekkimise või tugevnemise kaudu.

KonkS § 13 lg 1 järgi omab turgu valitsevat seisundit ettevõtja või mitu samal kaubaturul tegutsevat ettevõtjat, kelle positsioon võimaldab tal/neil sellel kaubaturul tegutseda arvestataval määral sõltumatult konkurentidest, varustajatest ja ostjatest. Turgu valitseva seisundi omamist eeldatakse, kui ettevõtjale või mitmele samal kaubaturul tegutsevatele ettevõtjale kuulub kaubaturul vähemalt 40 protsenti käibest.

Konkurentsiamet annab hinnangu koondumisele, võttes arvesse menetluse käigus kogutud teavet ja esitatud seisukohti.

Hetkel tegutsevad Tallinna Lennujaama territooriumil kaks lennukikütuse müüjat, kes täidavad samaaegselt kõiki kütusemüügi, hoiustamise ja tankimise (edaspidi ka *into plane* teenuse) rolle, mille tulemusena on pikema perioodi jooksul kujunenud oligopoolne, kahe vertikaalselt seotud osapoollega turustruktuur. Kummalgi operaatoril on olemas nii kliendid, klientide kütusega varustamise lepingud kui ka klientide teenindamiseks vajalik taristu, millele kolmandatel isikutel juurdepääs puudub. Samuti peavad mõlemad kütusemüüjad iseseisvalt enda teineteisest eraldiseisvat aktsiisiladu kütuse vahelaona enne kütuse lennukisse tankimist ning *into-plane* teenuse osutamist.

[...] ehitab AS Airport Fuel Terminal osaliselt välja ühtse terminali, kuid tehniliselt ega korralduslikult ei ole terminali jagamist ja avamist uutele osapooltele võimalik realistlikult teostada. [...] ja see ei ole projekteeritud mitme kütusemüüja samaaegseks teenindamiseks. Paralleelselt jäävad kehtima olemasolevad kütusetaristud ja lepingud [...], mis tähendab, et turuosalistel on jätkuvalt õigus kasutada oma senist infrastruktuuri. Lisaks seab riigihankes osalemise eeltingimus – [...] – realistlikult väga kõrge sisenemisbarjääri, mida suudavad täita vaid olemasolevad *into-plane* teenuse pakkujad. Konkurentsiamet peab antud nõuet

põhjendatuks, sest ilma selle teenuseta ei ole võimalik kütust nõuetekohaselt roteerida ega kvaliteedinõudeid täita. Seetõttu puudub selles ajaperioodis nii tehniline kui majanduslik võimekus terminali jagada mitme sõltumatu osapoole vahel.

Seepärast korraldatakse nimetatud perioodiks riigihange, millel kaks olemasolevat turuosalist saavad omavahel konkureerida lisanduva uue terminali opereerimiseks ja jätkata põhitegevusalal tegutsemist senistel tingimustel. Hanke võidu tulemusel tekib ühel operaatoril kõrvaltegevus hoiuterminali haldamise kaudu, mis võimaldab küll lisatulu teenida, ent samas võib kaasa tuua täiendavaid kohustusi ja riske. [...]

Kuigi lennukikütuse hoiuterminali operaatori valimine toimub konkurentsipõhiselt, on selle mõju turustruktuurile kuni [...] piiratud, kuna müüdava kütuse maht on eksogeenne (määratud nõudluspoole) ehk lennureiside arvu kaudu, mida kütusemüüjad ise mõjutada ei saa. Seetõttu ei saa täiendava hoiuterminali rajamist käsitleda turumahtu suurendava tegurina. Olemasolevad *into-plane* tankijad on märkinud, et terminali opereerimine ei anna olulist konkurentsieelist ei kütuse hankimisel ega tankimisel, kuna puuduvad mastaabisäästust tulenevad eelised ja lennuliikluse maht püsib prognoositavalt samal tasemel. Tänapäevased lennukikütuse müüjad toovad esile, et hoiuterminali opereerimine võib muuta efektiivsemaks sisemisi protsesse ja opereerimist ning teenida tulu täiendavalt ärisuunalt.

Konkurentsiameti hinnangul jääb [...] ülesse mõõdukas risk, et juhul kui hoiuterminali hange osutub võitjale väga tulusaks või suurendab opereerimise efektiivsust oluliselt, siis suurendab see riski ristsubsideerimiseks, mille puhul võib tekkida *into-plane* teenuse turul konkurentsi väljatõrjuv mõju. Kuigi olemasolevad rendilepingud ja infrastruktuur jäävad kommertsturul [...] samaks, siis lennuettevõtjatega käivad kütusehinna osas läbirääkimised pidevalt ning raamlepinguid sõlmitakse lühemateks perioodideks [...]. Seetõttu võib tekkida mõõdukas risk, et konkurentsiolekorra *status quo* võib lähiaastatel muutuda. Konkurentsiamet rõhutab, et selliste riskide maandamiseks peab riigihanke korraldus olema kaasav ja sisaldama piisavalt teavet, mis võimaldab osalejatel teha asjakohaseid prognoose, tuvastada ja maandada riske ning esitada teadlik ja läbimõeldud pakkumine, tagades seeläbi riigihanke tulemuse saavutamise tiheda konkurentsi kaudu.

[...] on AS Airport Fuel Terminal rajanud Tallinna lennujaama territooriumile uue neutraalse õhusõidukite kütuse käitlemiseks sobiva terviktaristu, mis hakkab pakkuma lennujaamas kütuse hoiustamise teenust kõikidele lennujaamas tegutsevatele kütusemüüjatele. [...] Kuna kogu vajaliku taristu lennuväljal kütuse hoiuteenuse osutamiseks tagab keskse taristu omanik ehk AS Airport Fuel Terminal ning pakkujad ei pea teenust osaliselt enda taristuga osutama, kaasneb ühise taristu loomisega võimalus lõhkuda olemasolevat vertikaalselt integreeritud turustruktuuri. Ühtlasi paranevad uue terviktaristu loomisega kütuse hulgimüüjatele ja *into-plane* tankijatele turule sisenemise võimalused, sest operaatorid ei pea kütusetaristusse tegema kulukaid investeeringuid ning hoiuterminali kasutus ja selle tingimused on kõigile samad. [...]

Arvestades alates [...] Tallinna lennujaama territooriumil tekkivat uut konkurentsiolekorda ning seda, et Eestis on kütuseterminali käitamise kogemusega oluliselt rohkem ettevõtjaid kui vaid lennujaamas tegutsevad kütusemüüjad, annavad aluse võimaluseks, et [...] lennukikütuse hoiuterminali opereerimise riigihankel osalejate arv võib olla suurem. Seda kinnitavad praegustelt iseseisvatelt operaatoritelt ja potentsiaalsetelt turule sisenejatelt saadud indikatsioonid.

Alates [...] avab neutraalne lennukikütuse hoiuterminal turgu ka *into-plane*

kütusetankijatele, mille puhul teate esitaja näeb turuosaliste arvu kasvu. Samas on Tallinna lennujaamas lennukikütuse turul toimunud 2023. aastal kontsentreerumine, kus Konkurentsiamet andis 5-5/2023-018 otsusega loa Baltic Ground Services EE OÜ ja Naftelf Eesti Aktsiaseltsi koondumiseks. Seetõttu jääb üles mõõdukas risk, et kuigi turg muutub olemuselt alates [...] infrastruktuuri seisukohalt avatuks, ei pruugi sinna reaalselt uusi *into-plane* kütusetankijaid siseneda, kuna turumaht ja kasumi teenimise võimalused võivad jääda tagasihoidlikuks. Sellest hoolimata võib turu struktuurne avatus iseenesest toimida tarbijaid kaitsva mehhanismina, hoides ära hinnatõusud ja ebaproportsionaalselt kõrgete kasumimarginaalide kujunemise.

Samas peab Konkurentsiamet oluliseks rõhutada, et riigihankeid ette valmistades ja korraldades peab AS Airport Fuel Terminal tagama pakkujatele piisava aja pakkumuste ettevalmistamiseks ja esitamiseks, samuti esitama kättesaadava ja läbipaistva teabe terminali hoolduskulude, riskide, vastutuse ja muude oluliste tingimuste kohta. Samuti peab riigihange ning terminali opereerimise raamistik olema üles ehitatud viisil, mis tagab hoiuterminali avatud ja mittediskrimineeriva kasutuse kõikidele turuosalistele, sh uutele sisenejatele, sõltumata nende varasemast positsioonist turul. Eriti oluline on Konkurentsiameti hinnangul vältida olukorda, kus varasem riigihanke võitja või senine hoiuterminali operaator saaks uutel hangetel või hilisemas terminali kasutamises ebaproportsionaalse või konkurentsi kahjustava eelise teiste pakkujate ees. Selliste riskide maandamine on eeltingimus konkrentsipõhise ja õiglase hanketulemuse ning avatud turu tagamiseks. Samuti rõhutab Konkurentsiamet, et riigihanke järgselt on oluline, et hanke võitja või AS Airport Fuel Terminal avalikustaks keskse taristu kasutustingimused ning hinnakirja, et tagada läbipaistvus ja turuosaliste võrdne kohtlemine.

Eeltoodut arvestades on Konkurentsiamet seisukohal, et käesoleva koondumise tulemusena ei muutu kaubaturgude struktuur sellisel viisil, mis kahjustaks oluliselt konkurentsi. Samuti ei tekita ega tugevda käesolev koondumine turgu valitsevat seisundit KonkS § 13 lg 1 tähenduses. Seega ei esine käesoleva koondumise puhul KonkS § 22 lg 3 nimetatud asjaolusid, mis tingiksid koondumise keelamise.

Lähtudes eeltoodust ja juhindudes KonkS § 27 lg 1 p 1 otsustab Konkurentsiamet

**anda loa Aktsiaselts Tallinna Lennujaam, AS Eesti Varude Keskus ja AS Airport Fuel Terminal koondumisele.**

Otsuse peale võib esitada vaide Konkurentsiameti peadirektorile haldusmenetluse seaduses sätestatud korras või kaebuse Tallinna Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras 30 päeva jooksul, arvates käesoleva otsuse teatavakstegemisest.

KonkS § 27 lg 6<sup>1</sup> kohaselt peavad koondumise osalised koondumise jõustama kuue kuu jooksul koondumiseks loa andmise otsuse kehtima hakkamisest arvates. Konkurentsiamet võib koondumise osalise põhjendatud taotluse alusel seda tähtaega ühe korra pikendada kuni ühe aastani.

(allkirjastatud digitaalselt)

Evelin Pärn-Lee  
peadirektor

Kairi Kaasik-Aaslav  
Kairi.Kaasik-Aaslav @ konkurentsiamet.ee