



Hr Edgar Savisaar  
Tallinna Linnavalitsus  
Vabaduse väljak 7  
15199, TALLINN

Meie: 10.02.10 nr. 5.1-4/09-0864-004

## Soovitus konkurentsiolukorra parandamiseks

Konkurentsiamet esitab käesolevaga oma hinnangu Tallinna Linnavalitsuse võimalikule kavatsusele suunata kõik Tallinna Linna haldusterritooriumil tekkivad jäätmed ühele ettevõtjale. Konkurentsiametini jõudis eelkõige meedia vahendusel teave, et Tallinna linn soovib sõlmida lepingu, mille kohaselt suunatakse kõik Tallinna linnas tekkivad olmejäätmed käitlemiseks ühele ettevõtjale, kusjuures tõenäoliselt langetatakse valik jäätmepõletusjaamade vahel<sup>1</sup>. Tallinna linna vastavasisuline otsus võib oluliselt mõjutada konkurentsiolukorda nii kaugkütte- kui ka elektriturul. Konkurentsiamet on seaduste kohaselt nimetatud tegevusaladel riiklik regulaator, millest tulenevalt on Konkurentsiameti üheks ülesandeks jälgida seal kehtestatavaid administratiivseid piiranguid ning vajadusel anda nendele oma hinnang. Lähtudes eeltoodust algatas Konkurentsiamet olukorrale hinnangu andmiseks järelevalvemenetluse.

### 1. Tallinna Linnavalitsuse selgitused

Konkurentsiamet pöördus 08.12.09 Tallinna Linnavalitsuse poole teabenõudega, milles palus selgitada millistest õigusaktidest tuleneb Tallinna linna pädevus sõlmida leping, mille kohaselt suunatakse kõik Tallinna linnas tekkivad olmejäätmed ühele ettevõtjale. Konkurentsiamet palus selgitada, millistest kriteeriumitest lähtudes vastav valik langetatakse ning kuidas konkurss praktikas läbi viiakse. Teise punktina palus Konkurentsiamet selgitada, et juhul kui Tallinna linn omab esimeses punktis silmas peetud pädevust, siis millistel sisulistel põhjustel soovib Tallinna linn sõlmida läbirääkimiste tulemusel ühe ettevõtjaga (eelkõige AS-ga Eesti Energia või Vao elektrijaamaga) lepingu, mille kohaselt kõik Tallinna linna territooriumil tekkivad olmejäätmed suunatakse käitlemiseks ühte rajatavasse jäätmepõletustehasesse,

---

<sup>1</sup> Vt näiteks Postimehe võrguväljaandes 03.12.09 avaldatud artikkel „Eesti Energia ähvardab prügisõja kaotuse korral Iru jaama sulgeda“ <http://www.e24.ee/?id=196153>

väljastades sel viisil jäätmete käitlemise teistes potentsiaalselt sama teenust osutada soovivates ettevõtjates. Konkurentsiamet soovis teada, millist eelist omab jäätmete reserveerimine ühele ettevõtjale võrreldes olukorraga, kus jäätmete pärast konkureeriksid kõik teatud kriteeriumitele vastavad ettevõtjad.

Tallinna Linnavalitsus selgitas 05.01.2010 vastuses, et Tallinna Linnavalitsuse 7 oktoobri 2009 korralduse nr 1643 kohaselt moodustati ajutine komisjon AS Eesti Energia poolt 30. juunil 2009 ning AS Veolia Keskkonnateenused ja AS Tallinna Küte poolt 11. septembril 2009 Tallinna Linnavalitsusele esitatud jäätmepeletusjaama rajamise ettepanekute aruteluks ning läbirääkimiste ettevalmistamiseks ja läbiviimiseks. Komisjon moodustati Kohaliku omavalitsuse seaduse § 30 lg 1 p 2 alusel, mille kohaselt linnavalitsus lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi ning Tallinna põhimääruse § 50<sup>1</sup> lg 6 alusel, mis sätestab, et ühekordsete ülesannete täitmiseks ja linnavalitsusele ettepanekute väljatöötamiseks võib linnavalitsus moodustada ajutisi komisjone. Komisjoni ülesandeks on läbi töötada ja anda hinnang esitatud ettepanekutele ning seejärel valmistada ette ja korraldada läbirääkimised. 22.12.2009 pöördus Tallinna Linnavalitsusse Ragn-Sells AS ettepanekuga lisada nende poolt kavandatav jäätmete töötlemise tehas komisjoni poolt kaalutavate alternatiivide hulka. Tallinna Linnavalitsus lubas põhjalikult kaaluda kõiki esitatud ettepanekuid ning peale otsuse langetamist Konkurentsiametit edasistest tegevustest teavitada.

Konkurentsiamet täheldab, et Tallinna Linnavalitsus jättis Konkurentsiameti 08.12.2009 teabe nõudes sisaldunud küsimustele sisuliselt vastamata ning ei selgitanud ka põhjuseid, mis vastamist takistasid. Tallinna Linnavalitsus teavitas Konkurentsiametit ainult komisjoni moodustamise õiguslikest alustest, kuid ei selgitanud millistest õiguslikest alustest tuleneb Linnavalitsuse sisuline õigus/kohustus valida välja üks jäätmekäitluskoht.

## 2. Konkurentsiameti seisukoht

Konkurentsiamet täheldab, et jäätmeseadus (JäätS) ei sisalda sätteid, mis paneksid omavalitsusele ühemõtteliselt kohustuse valida välja üks konkreetne jäätmekäitluskoht ja teised samalaadsed kohad välistada. JäätS sätestab läbivalt võimaluse, et kohalik omavalitsus võimaldab rohkem kui ühe jäätmekäitluskoha kasutamist. JäätS § 66 lg 1 kohaselt on korraldatud jäätmevedu olmejäätmete kogumine ja vedamine määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohta või -kohtadesse kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatud konkursi korras valitud ettevõtja poolt. JäätS § 67 lg 2 p 4 kohaselt määratakse jäätmeveo pakkumise kutse dokumentides ära jäätmekäitluskohad. JäätS § 81 lg 2 p 7 kohaselt määratakse jäätmeveoaga jäätmete kõrvaldamiskoht või -kohad, kuhu jäätmed veetakse, kui jäätmeluba antakse jäätmete veoks. JäätS § 98 p 2 kohaselt määratakse korraldatud jäätmeveoaga jäätmekäitluskohad ja isikud, kuhu ja kellele jäätmed üle antakse, sealhulgas prügilad ja nende käitajad. Seega, jäätmeseadus ei kohusta omavalitsust valima ühte jäätmekäitluskohta ehk teisisõnu, jäätmekäitluskohti võib olla ka mitu.

Lisaks eelpool püstitatud küsimusele, kas omavalitsus on kohustatud valima välja ühe jäätmekäitluskoha, omab antud juhul tähtsust ka küsimus, kas omavalitsusel on otsese kohustuse puudumise korral siiski *pädevus* selline valik langetada. Konkurentsiamet

täheldab jällegi, et jäätmeseadus sellist pädevust otseselt ei sätesta erinevalt näiteks samas seaduses sisalduvast jäätmevedu puudutavast regulatsioonist. Tähelepanuväärne on ka, et Tallinna Linnavalitsus ise ei esitanud Konkurentsiametile selgitust, millistest õigusaktidest tuleneb tema pädevus sõlmida leping, mille kohaselt suunatakse kõik Tallinna linnas tekkivad olmejäätmed ühele ettevõtjale. Seega on Konkurentsiameti hinnangul kaheldav, kas Tallinna Linnavalitsus omab tegelikult üldse pädevust jäätmekäitluskohtade hulka piirata. Konkurentsiamet jätab vastuse sellele küsimusele hetkel lahtiseks, arvestades eelkõige, et jäätmekäitluskohtade hulga piiramine oleks ka vastavasisulise pädevuse olemasolul Konkurentsiameti allpool esitatud hinnangul põhjendamatu. Vastuse andmine sellele küsimusele eeldab jäätmeseaduse sellisel viisil tõlgendamist, mis väljub Konkurentsiameti kompetentsist ning mida võib vajadusel teostada eelkõige kohus. Nimetatud põhjusel ei anna Konkurentsiamet käesoleval hetkel ka hinnangut Tallinna Linnavalitsuse ja AS-i Tallinna Prügila vahel kokku lepitule. Tallinna Linnavalitsusel on samas soovitatav enne jäätmekäitluskohtade valiku kitsendamist kontrollida, kas tal on olemas pädevus selliseks tegevuseks.

Konkurentsiamet ei sea eeltooduga kahtluse alla omavalitsuse pädevust kehtestada jäätmekäitluskohtadele erinevaid seaduslikke nõudeid. Selliseid võimalusi näeb ette ka jäätmeseadus, näiteks § 32 kohaselt kõrvaldatakse jäätmed nende tekkekohale võimalikult lähedal asuvas tehnoloogiliselt sobivas jäätmekäitluskohas, kus on tagatud inimese tervise ja keskkonna ohutus. Seega on omavalitsusel õigus piirata jäätmekäitluskohtade hulka geograafilisest kriteeriumist lähtudes. Küll aga ei anna see õigust piirata jäätmekäitluskohtade valikut ühe konkreetsete ettevõtjaga, sest vastavatele kriteeriumitele võib kas hetkel või tulevikus vastata mitu ettevõtjat ning võimalus teenust osutada peab jääma avatuks kõigile seaduslikele kriteeriumitele vastavatele ettevõtjatele.

Kui eeldada, et Tallinna Linnavalitsusel üldse on pädevus jäätmekäitluskohtade valikut piirata, peab Konkurentsiamet äärmisel oluliseks rõhutada, et omavalitsuse diskretsioonilist otsust anda mõnel tegevusalal eri- või ainuõigus tuleb alati põhjendada, näidates ära milliseid avalikke huve, seadustest tulenevaid nõudeid vms. eesmärke see teenib. Käesoleval juhul jääb Konkurentsiametile ebaselgeks, milliseid avalikke huve teenib Tallinna Linnavalitsuse kavatsus anda ainuõigus ühele ettevõtjale, kui samasugust teenust soovib pakkuda mitu ettevõtjat. Samuti ei ole seda selgitatud ega põhjendatud Tallinna Linnavalitsuse vastuses Konkurentsiameti teabenõudele. Konkurentsiamet leiab, et kuna mis tahes konkurentsipiirangud võivad tarbijate huve tõsiselt kahjustada, on neid põhjendatud rakendada üksnes juhul, kui eksisteerivad ülekaalukad avalikud huvid, mida ei ole võimalik saavutada teisi, konkurentsivähem kahjustavaid vahendeid kasutades. Mis tahes ainuõiguse andmine riigi- või kohaliku omavalitsuse poolt on kahtlemata tõsine konkurentsipiirang ning seda võib olla põhjendatud anda üksnes juhul, kui selleks esineb ülekaalukas avalik huvi. Tallinna Linnavalitsus ei ole selgitanud, millised on need avalikust huvist tingitud eesmärgid, millistest Tallinna Linnavalitsus lähtub.

Olukorras, kus jäätmekäitluskohtade arv on omavalitsuse poolt piiratud, on konkurents tõsiselt kahjustatud. Toimiv konkurents eeldab, et ettevõtjatel on võimalik konkureerida oma turuosa suurendamise nimel ning uutel ettevõtjatel on võimalik turule siseneda. Ühele jäätmekäitluskohale ainuõiguse andmisega jääks selline elementaarne eeldus toimivaks konkurentsiks täitmata. Konkurentsiamet peab

siinkohal tarbetuks korrata üle, miks just nimelt toimiv konkurents on tarbijatele lõppkokkuvõttes kõige paremaid võimalusi pakkuv turukorraldus. Tõsiasi, et just nimelt konkureerivad turud viivad üldjuhul ressursside kõige efektiivsema kasutamiseni, on majandusteaduses laialt aktsepteeritud juba rohkem kui viimase kaheksa aasta vältel, alates tänapäevase majandusteaduse kujunemise algusest 18. sajandi lõpus. Samas on võimalik, et teatud spetsiifilistes olukordades ei pruugi konkurents viia parima lahenduseni (nn. turutõrked) ning riigipoolne sekkumine võib vajalikuks osutuda. Sellisel juhul peab riik või kohalik omavalitsus aga selgelt ära näitama, millistel põhjustel viiks vaba konkurents ebasoovitavatele tagajärgedele ning miks toimivasse konkurentsi sekkumine viib parema tulemuseni. Tallinna Linnavalitsus ei ole põhjendanud, millised negatiivsed tagajärjed kaasneksid jäätmekäitluskohtade vahelise vaba konkurentsi ning milliseid eeliseid omaks ainuõiguse andmine sel alal.

On oluline märkida, et jäätmekäitluskohtade arvu piiramine kahjustab mitte ainult konkurentsi kui avalikku huvi, vaid samal ajal kitsendab isikute ettevõtlusvabadust, hoides ära potentsiaalsete konkurentide sisenemise turule. Põhiseaduse §-s 31 ettenähtud ettevõtlusvabadust ei tohi piirata suvaliselt, vaid üksnes kooskõlas põhiseadusega, mille kohaselt iga põhiõiguste piirang peab olema mõistlikus vahekorras taotletava eesmärgiga. Põhiseaduse § 11 järgi saab jäätmekäitluskohtade arvu piiramine olla põhiseadusega kooskõlas üksnes juhul, kui see on sobiv, vajalik ja mõõdukas vahend taotletava eesmärgi saavutamiseks. Lisaks peab põhiseaduse § 12 kohaselt olema tagatud isikute võrdne kohtlemine.

### 3. Soovitus

Konkurentsiamet ei näe mõistlikku põhjust kahelda selles, et jäätmekäitluse turg toimiks kõige efektiivsemalt siis, kui vedajad valivad ise selle jäätmekäitluskoha, kes pakub neile jäätmete vastuvõtuks kõige soodsamaid tingimusi. Käesoleval juhul on aga Tallinna Linnavalitsus väljendanud avalikkusele kavatsust sõlmida leping, mille kohaselt kõik Tallinna linna territooriumil tekkivad olmejäätmed suunatakse käitlemiseks ühte rajatavasse jäätmepõletustehasesse, välistades sel viisil jäätmete käitlemise teistes potentsiaalselt sama teenust osutada soovivates ettevõtjates. Kuna Tallinna Linnavalitsus ei ole näidanud ära, milline avalik huvi põhjendaks ühele jäätmekäitluskohale ainuõiguse andmist, siis jäätmekäitluskoha valik peaks toimuma konkurentsi alusel ehk jäätmete pärast peaksid konkureerima kõik teatud tingimustele vastavad ettevõtjad. Lähtudes eeltoodust peab Konkurentsiamet põhjendatuks teha Tallinna Linnavalitsusele soovitus hoiduda ainuõiguse vms. eelisseisundi andmisest ühele jäätmekäitluskohale.

Kui Tallinna Linnavalitsus siiski asub seisukohale, et tal on nii pädevus kui ka sisuline põhjus ühele jäätmekäitluskohale eeliseid anda ja ta otsustab seda õigust ka kasutada, oleks tegemist ainuõiguse andmisega konkurentsiseaduse tähenduses, kuna vastava teenuse (s.o jäätmete ladestamise v likvideerimise) osutamine teiste ettevõtjate poolt oleks suures osas välistatud. Konkurentsiseaduse (KonkS) § 14 lg 1 kohaselt käsitatakse eri- või ainuõigusena riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt ettevõtjale antud õigust, mis võimaldab tal olla kaubaturul teiste ettevõtjatega võrreldes eelisseisundis või ainsaks ettevõtjaks sellel kaubaturul. KonkS § 14 lg 2

kohaselt kehtestab eri- või ainuõiguse andmiseks avaliku konkursi korraldamise korra Vabariigi Valitsus. Kui eri- või ainuõiguse andmise aluseks olev õigusakt ei sätesta eri- või ainuõiguse andmise korda, tuleb vastava õiguse andmiseks korraldada avalik konkurss Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras. Seega, omavalitsus on kohustatud ainuõiguse andmiseks KonkS § 14 (2) kohaselt konkursi korraldama. Konkursi eelis on see, et võimalikud teenust pakkuvad ettevõtjad saaksid läbipaistvatel tingimustel oma pakkumise teha ning ka avalikkus oleks teadlik, mis on kohaliku omavalitsuse konkursi korraldamise eesmärk ja millistele tingimustele peaksid ettevõtjad vastama. Tallinna Linnavalitsuse vastusest Konkurentsiameti teabenõudele järeldub, et pärast mõningate ettevõtjate pöördumist linnavalitsusse moodustati komisjon, mille eesmärgiks oli ka läbirääkimiste ettevalmistamine ja läbiviimine. Peale komisjoni moodustamist esitas veel üks ettevõtja oma pakkumise. Konkurentsiamet rõhutab, et kui Tallinna Linnavalitsus siiski otsustab mõnele jäätmekäitluskohale eeliseid luua, tuleb selleks korraldada KonkS § 14 nõudeid järgides läbipaistev konkurss.

Konkurentsiseaduse § 61 kohaselt võib Konkurentsiamet anda riigiasutusele ja kohaliku omavalitsuse üksusele soovitusi konkurentsiolekorra parandamiseks.

Arvestades eeltoodut ja juhindudes KonkS §-st 61, soovitan Tallinna Linnavalitsusel

**mitte anda mõnele jäätmekäitluskohale ainuõigust või muud eeliseisundit või kui Tallinna Linnavalitsus siiski otsustab sellise õiguse andmise kasuks, korraldada KonkS § 14 kohaselt konkurss.**

Palume Tallinna Linnavalitsust teavitada Konkurentsiametit 45 päeva jooksul konkurentsiolekorra parandamiseks rakendatud meetmetest või põhjustest, miks neid meetmeid rakendatud ei ole.

Lugupidamisega

Märt Ots  
Peadirektor

Katrin Tasa  
667246