



KONKURENTSIAMET

Hr Urmas Reinsalu  
Justiitsministeerium

Teie: 02.12.2015  
Meie: 17.12.2015 nr 5.1-4/15-0045-246

Saadetud elektrooniliselt e-posti aadressile [info@just.ee](mailto:info@just.ee)

## Konkurentsiameti arvamus maapõueseaduse eelnõu kohta

Austatud minister

Justiitsministeerium pöördus 02.12.2015 Konkurentsiameti poole ettepanekuga esitada oma märkused maapõueseaduse eelnõu kohta.

Konkurentsiamet on arvamuse koostamisel maapõueseaduse eelnõu (seisuga 04.09.2015) kohta hinnanud neid muudatusi, mis mõjutavad konkurentsiolukorda antud majandusvaldkonnas. Peamiseks problemaatiliseks küsimuseks on eelkõige uue mäeeraldise põlevkivi kaevandamise loa andmise regulatsioon.

Konkurentsiamet mõistab eelnõu § 59 lg 10 põhjal, et juhul, kui sama kaevandamisloa saamise õiguse vastu tunneb huvi mitu isikut, müüakse see enampakkumisel, erandiks seaduses sätestatud olukorrad. Üheks selliseks olukorraks on eelnõus nimetatud § 69 lg 1, mille kohaselt, kui kaevandamisloa omajale vähemalt ühe kehtiva põlevkivi kaevandamise loaga antud kaevandatavat maavara jätkub kuni kümneks aastaks ning kaevandamisloa omaja taotleb uut kaevandamisluba uue mäeeraldise saamiseks, menetletakse nimetatud taotlust eelisjärjekorras sama või osaliselt kattuva mäeeraldise kohta teiste isikute esitatud taotluste suhtes, välja arvatud käesoleva seaduse § 59 lõigetes 1 ja 3 nimetatud juhtudel. Eelnõu § 69 lg 1 põhimõtted sarnanevad oma sisult käeoleval ajal kehtiva maapõueseaduse § 30<sup>1</sup> lõikes 1 sisalduva regulatsiooniga. Samas on muudetud lõppeva kaevandamise loa omaniku uue mäeeraldise taotluse eelisjärjekorras menetlemise ajalist kriteeriumi ja eelnõu kohaselt on kuni viie aasta kaevandatava maavara jätkumise aega pikendatud kümnele aastale. Konkurentsiamet täheldab, et seaduse eelnõu seletuskirjas puuduvad sisulised põhjendused selle kohta, miks on vajalik loaga antud kaevandatava maavara jätkumise ajaperioodi pikendada, ning ameti hinnangul on selline tähtaja pikendamine kaevandajate vahelist konkurentsi kahjustav. Samuti ei ole käesoleva eelnõu seletuskirjas ega ka Konkurentsiametile teadaolevalt varasemate eelnõude seletuskirjades esitatud põhjendusi selle kohta, miks on üldse vajalik lõppeva varuga kaevandamislubade omanikke uute tulijate ees eelistada. Kehtiva maapõueseaduse § 30<sup>1</sup> lõike 1 seletuskirjas<sup>1</sup> on küll selgitatud, miks on oluline eelistada senist kaevandajat naabruses asuva kaevevälja osas (mis on Konkurentsiameti hinnangul samuti

<sup>1</sup> Kehtiva maapõueseaduse täiendamist §-ga 30<sup>1</sup> põhjendati seletuskirjas sellega, et „nii on võimalik jätkata uue kaevandamisloa alusel kaevandamist selle piirkonna naabruses, kus juba on kaevandamisega keskkonna seisundit halvendatud. Sättel on kaks positiivset aspekti: 1) majanduslik – mitte alustada olemasoleva karjääri kõrval uue karjääri rajamist uue arendaja poolt, kes võib-olla alles alustab kaevandamiseks vajaliku tehnika muretsemist; kõik see takistaks majanduse sujuvat toimimist; 2) keskkonnanahoiu seisukohalt on oluline, et olemasoleva karjääri kõrvale ei rajataks eraldi uut karjääri, mis tekitaks uusi keskkonnamõjusid.“

vaieldav põhimõte), kuid mitte seda, miks on vajalik seniseid kaevandajaid lauseelistada mis tahes kaevandamislubade puhul.

Konkurentsiamet leiab, et turul tegutsevate ettevõtjate eelistamine sellisel viisil ei ole kooskõlas vaba ettevõtluse ja tõhusa konkurentsi põhimõtetega. Konkurentsipiiranguteta toimivatel turgudel ei oleks juba tegutsevatel ettevõtjatel toorainele ligipääsul võrreldavat eelist. Kui need ettevõtjad ei suuda selle tooraine eest enam konkurentsivõimelisi pakkumisi teha, siis järelikult on turule ilmunud uued ja efektiivsemad ettevõtjad, kes saavad oma tegevust õigustatult laiendada. Selliste muutuste kunstlikku takistamist õigusaktidega riigi poolt loetakse majanduslikku arengut ja konkurentsi pärssivaks. Tõhusa konkurentsi eeltingimuseks on turul tegutsemiseks põhjendamatute piirangute puudumine ja kui mõni ettevõtja on töötanud välja senisest efektiivsema majandusliku lahenduse, peab tal olema võimalus turule siseneda ka olukorras, kus turul juba olemasolevad ettevõtjad on selle tulemusena sunnitud oma tegevust piirama või lõpetama. Üksnes nii on võimalik tagada majanduslik ja tehniline areng. Antud juhul on juba tegutseval kaevandajal uute tulijate ees enampakkumistel niigi eelis, sest see ettevõtja on investeringud juba varem tehtud ja tal on tõenäoliselt laialdasem oskusteave. Kui ta sellest eelisest hoolimata ei ole võimeline enampakkumistel parimat pakkumist tegema, siis järelikult on tegemist uutest tulijatest selgelt ebaefektiivsema ettevõtjaga ning tema osatähtsuse vähenemine või ka turult lahkumine võib olla õigustatud.

Eelnimetatud põhjustel on Konkurentsiameti hinnangul eelnõu § 69 lg 1 vaba ettevõtlust ja tõhusat konkurentsi takistav. Ehkki riigil on õigus põhjendatud olukordades seadusega ka ettevõtlusvabadust piirata ja luua teatud ettevõtjatele eeliseid, ei ole käesoleval juhul ära näidatud, millised on need avalikud huvid, mida eelnõu § 69 lg 1 kaitseb, ega kaalutud vastava piirangu proportsionaalsust. Hinnates konkurentsiolukorda põlevkivi kaevandamisel, on Konkurentsiameti arvates ka raske näha, millised avalikud huvid olla võiksid.

Konkurentsiamet on viimastel aastatel korduvalt tegelenud põlevkivi sektoriga seonduvate küsimustega ja konkurentsiprobleemidega ning amet on täheldanud, et mitmed õiguslikud regulatsioonid ei soodusta tegelikult konkurentsiolukorda antud majandusvaldkonnas, vaid moonutavad seda. Näiteks, põlevkivi on kaevandamislubade regulatsioon tekitanud olukorra, kus ettevõtjate turuosad on riigi poolt sisuliselt fikseeritud. Seetõttu on ajaloolistel põhjustel kujunenud olukord, kus Eesti Energia Kaevandused AS-i omandis on suurim arv väljaantud kaevanduslubasid ja vastavalt ka ca 70% maksimaalselt kaevandada lubatud aastamäärast. Konkurentsiamet on 19.10.2015 lõpetatud järelevalvemenetluses, mida alustati Viru Keemia Grupp AS-i taotluse alusel ja mille keskseks küsimuseks oli Eesti Energia Kaevandused AS-i poolt müüdava põlevkivi hinnastamise vastavus konkurentsiseadusele, jõudnud järeldusele, et Eesti Energia Kaevandused AS ja sellest tulenevalt Eesti Energia kontsern omab põlevkivi kaevandamisel ja tarnimisel turgu valitsevat seisundit Kirde-Eestis. Eelnõu § 69 lg 1 sisalduv mehhanism kinnistab suurima osakaaluga kaevandaja positsioone, sest just tema puhul on kõige tõenäolisem, et vähemalt ühe kehtiva põlevkivi kaevandamise loaga antud kaevandatavat maavara jätkub mis tahes ajahetkel vähem kui kümneks aastaks.

Konkurentsiamet on antud küsimuses juba mitmel korral avaldanud arvamust ja teinud selle teatavaks ka Keskkonnaministeeriumile (26.03.2013 kirjaga nr 5.1-1/11-0473-018 Keskkonnaministeeriumile edastatud põlevkivi sektori konkurentsiolukorra analüüs<sup>2</sup>, 16.07.2015 e-kirjaga nr 1.1-12/15-0013-034 saadetud Konkurentsiameti arvamus maapõueseaduse eelnõu kohta). Kõnealuse põhimõtte säilitamine (s.o nii seaduse kehtivas redaktsioonis kui ka seaduse eelnõus pakutavas) ei soodusta konkurentsi põlevkivi sektoris ja piirab eelkõige väiksemate tegutsevate põlevkivi kaevandajate võimalusi oma turuosa

---

<sup>2</sup>[http://www.konkurentsiamet.ee/public/Seisukohad\\_ja\\_arvamused/Polevkivisektori\\_konkurentsivolukorra\\_analuis.pdf](http://www.konkurentsiamet.ee/public/Seisukohad_ja_arvamused/Polevkivisektori_konkurentsivolukorra_analuis.pdf)

suurendamiseks, takistab uute ettevõtjate sisenemist turule ning loob põhjendamatu eelise ettevõtjale, kellele on juba ajalooliselt eraldatud kõige enam ressursi. Sealhulgas asus Konkurentsiamet juba oma 2013. aastal läbiviidud põlevkivi sektori konkurentsiolukorra analüüsis seisukohale, et kehtiva maapõueseaduse § 30<sup>1</sup> lg 1 on vastuolus turumajanduse põhimõtetega ning soovitas maapõueseaduse § 30<sup>1</sup> lg 1 tühistada. Käesolevaks ajaks ei ole ilmnenud täiendavad asjaolud, mis põhjustaksid ameti senise arvamuse muutmist.

**Lähtudes eelnimetatud põhjustest, ei poolda Konkurentsiamet eelnõu § 69 lõikes 1 sisalduva kaevandamislubade korralduse jätkuvat rakendamist ja teeb ettepaneku § 69 eelnõust välja jätta.**

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Märt Ots  
Peadirektor

Anna Mazur  
tel 667 2458  
anna.mazur@konkurentsiamet.ee