



KONKURENTSIAMET

Aastaraamat 2021

KONKURENTSIAMET

Tatari 39
10134 Tallinn
Tel: (+372) 667 2400
info@konkurentsiamet.ee
<http://www.konkurentsiamet.ee>

Peadirektor
Märt Ots
mart.ots@konkurentsiamet.ee

Konkurentsitenistuse juhataja-peadirektori asetäitja
Kristel Rõõmusaar
kristel.roomusaar@konkurentsiamet.ee

Regulatsiooniteenistuse juhataja-peadirektori asetäitja
Külli Haab
Kylli.Haab@konkurentsiamet.ee

Koostöö ja tugiteenuste osakonna juhataja
Maarja Uulits
maarja.uulits@konkurentsiamet.ee

Sisukord

Konkurentsiametist	5
Koostöö	7
Muudatused seadusandluses	9
Monopoolsed ettevõtjad hakkavad maksma järelevalvetasu.....	9
Ebaausad kaubandustavad	9
Konkurentsijärelevalve	11
Hinnakujunduse tingimustega seotud juhtumid	12
Ligipääs kuulutuste portaalidele automaatse andmevahetuse (XML) kaudu	13
Piiriteenuste korraldamisest Eesti raudteel.....	15
Soovitus haiglaapteekidele ravimite sisseveoõiguse andmiseks	16
Koondumiste kontroll	18
Koondumiste kontroll ja konkurentsi toimimine	18
Koondumiste kontroll 2021. aastal	21
Elektrilevi OÜ ja Imatra Elekter Aktsiaselts koondumine.....	23
Regulatsiooniteenistus	27
Hinnaregulatsiooni tulemused.....	27
Elekter	28
Järelevalvemenetlus Elektrilevi AS-i elektrikatkestuse kohta Jõgeval.....	28
Konkurentsiameti ettepanek taastuenergia toetuste üle vaatamiseks.....	29
Elektrienergia hinna analüüs	30
Tarbimise juhtimine aitab elektrituru hindu alla tuua	31
Maagaasi turg	34
Maagaasi hinna analüüs	34
Soojus	36
Narva soojus.....	36
Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni teenused	37
Post	37
Ülevaade raudteeturust	38

Hea lugeja

Taas on rõõm tutvustada Konkurentsiameti aastaraamatut, mis võtab kokku 2021. aasta tegemised. Ja taas tuleb tõdeda, et 2020. aasta alguses alanud pandeemiaga sai rahulik periood läbi ning ka sel aastal ei saa kirjutada stabiilsest perioodist. Kaks aastat oleme elanud pandeemia mõju all ning loodetavasti saab järgmise sügishooajaga sellele kriipsu peale tõmmata. Ennustamine on küll tänamatu, kuid vaadates ajalugu, võib loota, et pandeemia muutub pigem tavaliseks sesoonseks gripiks ning vaktsineerimisega õnnestub suurem puhang ära hoida. Ning tõesti, nende ridade kirjutamise ajal keegi enam COVID19´st eriti ei räägigi, see on jäänud teiste sündmuste varju. Kuid pandeemia on jätnud tugeva jälje tänasesse majandusse ning seda eelkõige väga kõrge inflatsiooni näol, mille sisendiks eelkõige kõrged energia ning tooraine hinnad. Pole ka ime, et kui maailm mõneks kuuks sisuliselt lukku keeratakse, tehased seiskuvad, tarneahelad katkevad ning keskpangad leevendavad majandust enneolematute stiimulitega, siis põhjustab selle paisu alt välja pääsemine tõelise tormi. Ehk kujutame kevadist suurvett ette, kui vesi paisu alt pääseb, siis on alguses paras torm ja uputus ning mingil hetkel see rahuneb ning suundub taas oma tavapärasesse sängi.

Olen veendunud, et nii on ka seekord. Turumajandus ja demokraatlik maailm on alles ning Ukraina sõja valguses julgen aina kindlamalt väita – demokraatlikust, vaba turumajandusega maailmakorraldusest ei ole parimat varianti, olgem õnnelikud, et ka meie sinna kuulume ning vaba turumajanduse raames saame taas asjad normaalselt liikuma. Šokid tulevad ja lähevad ning majanduse areng on tsükliline. Ka 2008. aasta finantskriisi ajal tundus, et maailm on kadumas, majanduslangus kohutav ning sellest august me kergelt välja ei roni. Tegelikult on läinud teisiti. Oleme juba üle kümne aasta Eurotsooni liikmed, nautinud stabiilset majanduse ning heaolu kasvu ja saanud jõukamaks. Kui palju seekord kriisist väljatulekuks läheb, on raske ennustada, kuid olen üpris kindel et järgmise või ülejärgmise aastaraamatu eessõnas võib tõdeda, et kriis on ületatud, Ukraina on sõja võitnud ning ootame avasüli uut liikmesriiki Euroopa Liitu.

Oleme uhked, et Eesti on olnud üks suurimaid Ukraina abistajaid. Pole lihtne edetabelitesse sattuda, kuid seekord on rõõm seal olla. Samamoodi tahaksime ka tulevikus Ukraina taastamisse panustada, aidata neil oma kogemustega üles ehitada hästi toimivat turumajandust, mille üliolulisteks osadeks on nii konkurentsijärelevalve kui ka majandusregulatsioon. Kui konkurentsijärelevalve või majandusregulatsioon ei toimi, ei juhtu aasta või paariga midagi, kuid pikemas perspektiivis annab see väga valusalt tunda ehk mõnikord väliselt väikesena tunduval tegevusel on majandusele väga suur mõju.

Heade soovidega

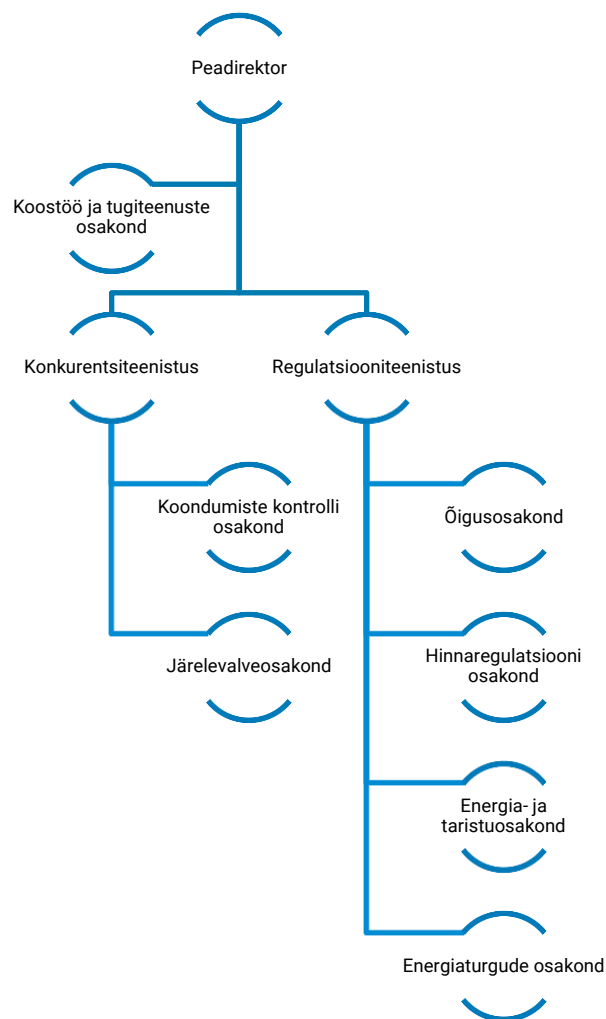
Märt Ots

Peadirektor

KONKURENTSIAMETIST

Konkurentsiamet teeb riiklikku järelevalvet konkurentsi, elektri, maagaasi, kaugkütte, posti, ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni ning raudtee ja sadamate valdkondades. Lisaks lahendatakse lennujaama- ja sadamatasudega seotud vaidlusi ja kaebusi ning tehakse järelevalvet ebaausate kaubandustavade üle. Amet kuulub Justiitsministeeriumi valitsemisalasse.

Konkurentsiametile pandud ülesanded on jaotatud kahe teenistuse vahel. **Konkurentsitenistus** teeb konkurentsialast järelevalvet, kontrollib ettevõtjate koondumisi, analüüsib konkurentsiolukorda erinevates sektorites ning tegeleb konkurentsialase teadlikkuse parandamisega. Uue ülesandena teeb konkurentsitenistus alates 01.11.2021 järelevalvet ka ebaausate kaubandustavade üle. **Regulatsioonitenistus** teeb järelevalvet ja reguleerib hindu elektri, maagaasi, kaugkütte ja vee valdkondades. Teenistuse fookuses on turgude kontrollimine nimetatud sektorites ja raudtee- ja postiteenuste turul. Lisaks lahendab amet lennujaamatasude ja sadamatasudega seotud vaidlusi. Tugiteenuste (sh rahvusvahelised ja avalikud suhted, personalitöö, koolituste ja sündmuste korraldamine, varahaldus, dokumendihaldus) toimimise eest vastutab **koostöö ja tugiteenuste osakond**.



Joonis 1. Konkurentsiameti struktuur

2021. aasta lõpu seisuga töötas ametis **42** teenistujat, kellest 39 olid ametnikud ja 3 töötajad. Soolise jaotuse järgi oli teenistuses 69% naisi ja 31% mehi. Teenistuja keskmine vanus on 45 aastat ja keskmine ametis töötamise staaž 12,5 aastat.

Suurem osa teenistujatest on omandanud kõrghariduse majanduserialadel või õigusteaduses. Lisaks on teenistujaid, kelle erialaks on näiteks soojusenergeetika, avalik haldus, materjalitehnoloogia.

Tööandjana on Konkurentsiameti väärtused töötajasõbralikkus, paindlikkus, innovatsioonile orienteeritus ja läbipaistvus sisekommunikatsioonis. Selleks, et neid väärtusi igapäevaelus ka praktiliselt silmas peetaks, osaleb Konkurentsiamet Peresõbraliku tööandja märgise programmis, mis on heaks võimaluseks analüüsida kõiki töötajakogemusega seotud aspekte ning soodustada tööga rahulolu ja pühendumust ning olla seetõttu efektiivsem ka ameti põhifunktsioonide täitmisel. Programm hõlmab erinevaid töötajakogemusega seotud kategooriaid alates värbamisest, füüsilise töökeskkonna loomisest ja info liikumisest kuni sisekliima ja tervisedenduseni. Programmi vahehindamine toimus 2021. aasta sügisel ja oli ameti jaoks edukas, ühtlasi anti kasulikke soovitusi, millele võiks veel enam rõhku pöörata. Märgise lõpphindamine toimub 2022. aastal.

2021. aasta teisel poolaastal hakati riigi kulude kokkuhoiu ja sünergia loomise eesmärgil ette valmistama Konkurentsiameti, Andmekaitse Inspeksiooni ja Patendiameti tugiteenuste ühendamist. 2022. aasta algusest alustas Konkurentsiameti koosseisus tööd kolme asutuse ühine koostöö ja tugiteenuste osakond. Uue osakonna teenuste portfelli kuuluvad:

- ✓ teabehaldus ja kommunikatsioon;
- ✓ personalijuhtimine;
- ✓ halduskorraldus;
- ✓ riigivara ja vahendite haldamine;
- ✓ finantsarvestus ja aruandlus;
- ✓ välissuhtlus;
- ✓ arendusprojektide koordineerimine.

Asutused on võrdlemisi väikesed, mistõttu oli otstarbekas erinevad kompetentsid kokku tuua. Tööd alustanud koostöö ja tugiteenuste osakond annab võimaluse ebaühtlase mahuga tööülesannete paremaks jaotamiseks, teenistujatele arenguvõimaluste ja konkurentsivõimeliste tingimuste ja asutustele kaasaegsete lahenduste pakkumiseks. Tugiteenuste ühendamisest vaadatakse üle protsessid ja kaotatakse dubleerivad või väga väikese mõjuga tegevused.

KOOSTÖÖ

Konkurentsiamet osaleb erinevate tegevusvaldkondade töögruppide ja ühenduste töös. Peamine osa rahvusvahelisest suhtlusest toimub erinevate koostöövõrgustike ja organisatsioonide vahendusel, kuid ka kahepoolsete suhete vormis.

Euroopa konkurentsivõrgustik (ingl k *European Competition Network*, lüh ECN) on Euroopa Komisjoni Konkurentsi Peadirektoraadi ja Euroopa Liidu riikide konkurentsiasutuste vaheline koostöövorm. Euroopa konkurentsireegleid rakendavad kõik võrgustiku liikmed ning reeglite ühetaoliseks kohaldamiseks on vajalik informatsiooni vahetamine ning parimate praktikate jagamine.

Euroopa konkurentsiasutused (ingl k *European Competition Authorities*, lüh ECA) on mitteametlik koostöövõrgustik, mis ühendab Euroopa Liidu konkurentsiameteid, Euroopa Komisjoni ja EFTA liikmesriikide konkurentsiameteid, et arutleda konkurentsivaldkonda puudutavate probleemide üle ning jagada kogemusi.

OECD konkurentsikomitee (ingl k *OECD Competition Committee*) on Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni komitee, mis keskendub konkurentsiküsimustele kõiki organisatsiooni liikmesriike hõlmavas piirkonnas.

Rahvusvaheline konkurentsivõrgustik (ingl k *International Competition Network*, lüh ICN) on ülemaailmne võrgustik, millel on liikmeid igast maailma piirkonnast, väga erineva suuruse ja võimekusega konkurentsiasutuste hulgast. Võrgustik on mitteametlik ning see on suunatud pigem kontaktide hoidmisele ja ühetaolise arusaama loomisele konkurentsireeglitest ja nende rakendamisest.

Energeetikasektorit reguleerivate asutuste koostööameti (ingl k *Agency for the Cooperation of Energy Regulators*, lüh ACER) keskne roll on EL-i ühtsete võrgu- ja turueeskirjade väljatöötamine, et suurendada konkurentsi. Amet kooskõlastab piirkondlikke ja piirkondadeüleseid algatusi, mis soodustavad turgude integreerimist. Ta jälgib Euroopa elektri põhivõrguettevõtjate võrgustiku ja Euroopa maagaasi ülekandesüsteemi haldurite võrgustiku tööd, eelkõige nende üleliidulisi võrgustiku arendamise kavasad.

Euroopa Liidu energiaregulaatorite assotsiatsioon (ingl k *Council of European Energy Regulators*, lüh CEER) loodi sõltumatute Euroopa energiaregulaatorite koostöö koordineerimiseks. Assotsiatsiooni eesmärk on lihtsustada ühtse, konkurentsivõimelise, efektiivse ja kestliku energia siseturu loomist.

Ida- ja Kesk-Euroopa energiaregulaatorite assotsiatsioon (ingl k *Energy Regulators Regional Association*, lüh ERRA) on rahvusvaheline energiaregulaatorite ühendus, mis asutati 2000. aastal eesmärgiga vahetada informatsiooni energiasektorit reguleerivate asutuste vahel.

OECD regulaatorite töögrupi eesmärk on erinevate regulatsioonipraktikate vahetamine erinevates sektorites ja regulaatorite efektiivsuse ja sõltumatuse võrdlemine.

Regionaalse gaasituru koordineerimisgrupi eesmärk on välja töötada ühtne Balti ja Soome gaasiturg. Regulaatorite eesmärk on välja töötada ühtne hinnastamisskeem, lähtudes sisend-väljundpunktidest.

Euroopa veeregulaatorite ühendus (ingl k *European Water Regulator*, lüh WAREG) asutati kaheteistkümneme Euroopa riigi veeregulatsiooni või arendusega tegeleva organisatsiooni eestvedamisel. WAREGi regulatsiooni töörühmas on vaatluse all *benchmarking*´u rakendamine eri riikide veeregulatsioonis ja institutsionaalses töörühmas tegeletakse veeteenuse hinna taskukohasuse küsimustega.

Sõltumatute raudteeregulaatorite ühendus (ingl k *Independent Regulators' Group-Rail*, lüh IRG-Rail) on sõltumatuid riiklikke raudtee regulaatoreid ühendav grupp, kuhu kuuluvad 29 riigi esindajad. IRG-Rail töötab läbi Euroopa Komisjoni poolt plaanitavate õigusaktide muudatusi ning teeb vajalikke täiendus- või muutmissetpanekuid.

Euroopa raudteeregulaatorite kontaktgrupp (ingl k *European Network of Rail Regulatory Bodies*, lüh ENRRB) on Euroopa Komisjoni loodud riiklikke raudteeregulaatoreid ühendav institutsioon, kuhu kuuluvad Euroopa Liidu liikmesriigi esindajad. ENRRB põhiülesandeks on abistada Euroopa Komisjoni õigusaktide ettevalmistamisel, hõlbustada aktiivset koostööd ja teabevahetust riiklike raudteeregulaatorite vahel.

Euroopa postiregulaatorite grupp (ingl k *European Regulators Group for Postal Services*, lüh ERGP) liikmeteks on EL liikmesriigid. ERGP ülesandeks on anda nõu Euroopa Komisjonile postiteenuste valdkonnas ja edendada liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni vahelist koostööd ja suhtlust.

Euroopa postiregulatsiooni komitee (ingl k *European Committee of Postal Regulation*, lüh CERP) roll on uurida postiregulatsiooni teemasid Euroopa kontekstis, arvestades samal ajal ka regulatiivseid muudatusi. CERP hindab ka rahvusvahelise regulatsiooni mõju riikides ja suhtleb vastavate rahvusvaheliste postiregulatsiooniga tegelevate organisatsioonidega.

Ülemaailmse postiliidu (ingl k *Universal Postal Union*, lüh. UPU) Euroopa töögrupid. UPU on peamine postisektori osapoolte vahelise koostöövorm. UPU täidab ühtlasi nii nõuandja kui ka kontaktpunkti rolli, pakkudes vajadusel ka tehnilist tuge. UPU kehtestab reegleid rahvusvahelisele kirjavahetusele ja annab soovitusi, et edendada kirja-, paki- ja finantsteenuste mahtude kasvu ja parandada teenuse kvaliteeti kasutajate jaoks.

Kõige tihedam koostöö seob Konkurentsiametit naaberriikide kolleegidega. Läti, Leedu ja Soome kolleegidega toimuvad iga-aastased kohtumised nii konkurentsiasutuste kui energia- ja postiregulaatorite poolel.

MUUDATUSED SEADUSANDLUSES

Monopoolsed ettevõtjad hakkavad maksma järelevalvetasu

01.01.2022 jõustus konkurentsiseaduse muudatus, mille kohaselt rahastatakse osa Konkurentsiameti eelarvest järelevalvetasudest, mida maksavad reguleeritavate hindadega monopoolsed ettevõtjad. Seaduse muudatuse eesmärk on täiendada rahastamisega tagada paremini konkurentsiameti võimekus täita lisanduvaid ülesandeid ning tõhustada järelevalvet. Konkurentsiametile on lisandunud mitmeid Euroopa Liidu tasandi ülesandeid ning neid on lähiajal veelgi juurde tulemas, näiteks EL-i ülese elektri- ja gaasituru funktsioneerimise korraldamine. Lisaks koordineerib amet Eesti poolset EL-i üleseid taristuprojekte, nagu elektrisüsteemi sünkroniseerimine ja Eesti–Soome gaasiühendus.

Järelevalvetasu hakkavad maksma elektri- ja gaasivõrgu ettevõtjad, kaugküttesektoris võrguettevõtjad ja soojuse tootjad. Analoogselt toimub arvestus ka veesektoris. Järelevalvetasu maksavad ka universaalse postiteenuse osutaja, raudtee infrastruktuuri ettevõtjad ning lennujaamade ja sadamate haldajad. Järelevalvetasude suurus on 0,02-0,2% reguleeritud ettevõtja käibest.

Lisaks konkurentsiseadusele muudeti ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadust, millega määratakse Konkurentsiameti kontrolli alla kõigi vee-ettevõtjate hinnaregulatsioon. Seoses järelevalvetasude kehtestamisega lisati elektrituruseadusesse, kaugkütteseadusesse, lennundusseadusesse, maagaasi-seadusesse, postiseadusesse ja sadamaseadusesse viide selle kohta, et Konkurentsiametile makstakse järelevalvetasu konkurentsiseaduses sätestatud alustel ja korras. Järelevalvetasu lülitatakse lõpptarbijatele osutatavate teenuste hinda. Tasumäärad sätestatakse seaduses ja nende üle ei saa kaubelda. Ettevõtjale täiendavat halduskoormust ei lisandu.

Uue rahastamismudeli rakendamisega on monopoolsete ettevõtjate teenuste hindasid võimalik efektiivsemalt reguleerida, nii saavad tarbijad põhjendatud hinnaga kvaliteetset teenust. Samuti tagatakse muudatustega kliimaneutraalsuse eesmärgi saavutamine tarbijale vähemkoormaval moel.

Kuna järelevalvetasu maksavad reguleeritavad ettevõtjad, siis kasutatakse ameti eelarvesse lisanduvat raha vaid majandusregulatsiooni rahastamiseks. Amet peab eraldi arvestust konkurentsijärelevalve ja majandusregulatsiooni tegevuskulude üle ning ka tasude laekumise arvestust.

Ebaausad kaubandustavad

2021. aasta 1. novembril jõustus põllumajandustoote ja toidu tarneahelas ebaausa kaubandustava tõkestamise seadus, millega võeti Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17.04.2019. a direktiiv (EL) 2019/633, mis käsitleb põllumajandustoodete ja toiduainete tarneahelas ettevõtjate vahelistes suhetes esinevaid ebaausaid kaubandustavasid. Seaduse täitmise üle hakkas järelevalvet tegema Konkurentsiamet.

Seaduse eesmärk on kaitsta põllumajandustoodete ja toidu müüjaid ostjate ebaausate kaubandustavade eest. Seadusega kehtestatakse ebaausa kaubandustava kasutamise korral müüja kaitseks eraõiguslikele õiguskaitsevahenditele lisaks kohaldatavad avalik-õiguslikud õiguskaitsevahendid ning sätestatakse seaduse täitmise üle teostatava riikliku ja haldusjärelevalve alused ja kord.

Seadus käsitleb ebaausa kaubandustavana üksnes ühe lepingupoole ehk ostja tehtavaid tehinguid või tegusid, mis kalduvad oluliselt kõrvale heast äritavast, on vastuolus hea usu ja ausa kauplemise põhimõttega ning mis on ühepoolset kehtestatud müüja suhtes. Seda seetõttu, et tavapäraselt on üldjuhul ostja tugevamal läbirääkimispositsioonil.

Seadus mõjutab ettevõtjaid, kes tegelevad põllumajandustoote ja toidu ostmise või müümisega teisele ettevõtjale. Loetelu, millised tooted liigituvad seaduse tähenduses põllumajandustooteks ja toiduks, on toodud Euroopa Liidu toimimise lepingu lisas I. Samuti on põllumajandustooteks ja toiduks selles lisas nimetatud toode, kuid mis on töödeldud toiduks sama lepingu I lisas nimetatud toodet kasutades. Näiteks kuuluvad lisaks tavapärasele põllumajandustoodetele ja toidule (piim, leib, sai, juust jne), põllumajandustoodete alla ka elusloomad, lõikelilled, taimed, taimesibulad, teravili ja loomasööt.

Seaduses on loetletud on 16 ebaausat kaubandustava, millest üheksa on igal juhul ja alati keelatud (nt. ostjal on keelatud tasuda põllumajandustoote ja toidu eest hiljem kui 30 päeva jooksul seaduses sätestatud päevast arvates) ning seitse ebaausat kaubandustava (nt ostjal on keelatud nõuda ostja poolt müüdava põllumajandustoote ja toidu turustamise kulude katmist) on keelatud juhul, kui eelnevalt ei ole nendes kirjalikult taasesitamist võimaldavas vormis selgelt ja ühemõtteliselt kokku lepitud.

Eestis ei ole ebaausaid kaubandustavasid seadusandlikul tasandil varem reguleeritud, seega on Konkurentsiameti jaoks tegemist täiesti uute ülesannetega uues valdkonnas.

KONKURENTSIJÄRELEVALVE

2021. aastal oli konkurentsijärelevalves üheks keskseks märksõnaks ECN+ direktiivi üle võtmine. Nimetatud direktiiv kujutab endast ühte viimase aastakümne põhjapanevaimat reformi EL-i konkurentsioiguses. Selle eesmärgiks on tõhustada ja ühtlustada viisi, kuidas liikmesriigid konkurentsirikumisi menetlevad. Sealjuures on just Eesti õigussüsteemis vajalik rakendada eriti ulatuslikke muudatusi, sest meie menetlussüsteem on Euroopas tavapäraselt levinud lahendustest ajalooliselt üpris palju erinenud.

Nimelt, kui üldjuhul on EL-i liikmesriikides konkurentsirikumisi menetletud ja sanktsioneeritud haldusmenetluses, siis Eesti on üks vähestest liikmesriikidest, kus seda on tehtud kriminaal- või väärteomenetluses. Viimati nimetatuid on aga peetud võrdlemisi ebatõhusaks, mistõttu ECN+ direktiiv sisuliselt välistab kriminaalmenetluse kasutamise ning muudab väärteomenetluse kasutamise üpris keerukaks. Seda silmas pidades on Eestis langetatud valik luua konkurentsirikumiste menetluseks täiesti uudne haldustrahvide menetlus. Tegemist on põhimõttelise muudatusega Eesti õigussüsteemis, sest varem ei ole meil väljaspool kriminaal- ja väärteomenetlust sanktsioneerimist üldse ette nähtud.

Justiitsministeerium esitas 2021. aasta lõpus kooskõlastusringile ECN+ direktiivi üle võtva konkurentsiseaduse muutmise eelnõu. Kuna tegemist on, nagu öeldud, põhimõttelise muudatusega Eesti õigussüsteemis, põhjustab eelnõu kindlasti palju diskussioone. Loodetavasti on Konkurentsiametil siiski võimalik aasta jooksul konkurentsijuhtumeid uues menetluses uurima hakata.

Konkurentsiamet menetles 2021. aastal väga erinevatel elualadel aset leidnud juhtumeid. Ühe trendina tuleb siiski ära märkida, et järjest enam konkurentsiprobleeme kerkib esile erinevatel digitaalsetel turgudel. Eesti pole siinkohal erandiks – sama on täheldatav ka paljudes teistes riikides. Paljudele digitaalsetele turgudele on omane väga kõrge turukontsentratsioon, mis on konkurentsijärelevalvele kahtlemata väljakutseks. Sealjuures ei ole tihti võimalik lähtuda nõ traditsiooniliste monopolide konkurentsioiguslikust käsitlusest, mistõttu on konkurentsioigus digitaalsete turgude osas ka alles arenemas. Põhjused, miks näiteks Google või Facebook omavad turujõudu, on väga erinevad põhjustest, miks omab turujõudu näiteks raudteetaristu. Samuti on võimalikud konkurentsikahjustamised erineva olemusega. Seda silmas pidades on Euroopa Liidus ettevalmistamisel digiturgude õigusakt ning ka uus vertikaalsete piirangute grupierand adresseerib eelnevast enam kaupade internetis müügiga seotud küsimusi.

Käesolevas aastaraamatus on kirjeldatud mitmeid digitaalsetel turgudel aset leidnud juhtumeid. Need puudutavad internetiplatvormide hinnakujunduse tingimusi ning andmete automaatset vahetust internetis kaupu või kuulutusi vahendavate portaalidega. Neid juhtumeid iseloomustab üldjuhul võrdlemisi kõrge turukontsentratsioon, mistõttu on eriti oluline, et ettevõtjad oma tegevusega konkurentsile ei piiraks.

Hinnakujunduse tingimustega seotud juhtumid

Juba mitu aastat on konkurentsiasutuste rakendusfookuses olnud erinevad hinnakujundust piiravad klauslid ja seda just ettevõtjate vahel, kes ei ole omavahel konkurendid ning kus sageli on üheks osapooliks internetiplatvorm. Selliseid hinnakujundust piiravaid klausleid nimetatakse hinnapariteedi tingimusteks ja neid võib jagada suures plaanis kaheks - laiadeks hinnapariteedi tingimusteks ning kitsasteks hinnapariteedi tingimusteks. Laia hinnapariteedi tingimusega on tegemist siis, kui kauba pakkuja nõustub, et kauba hind kokkuleppepoole platvormil ei ole kõrgem kui teistes müügikanalites (nt teistel platvormidel). Kitsa hinnapariteediga on tegemist siis kui üks osapool nõustub piiranguga, et kokkuleppepoole platvormil ei ole hind kõrgem ei teistes müügikanalites ega ka pakkuja enda müügikanalis (nt veebilehel). Kuigi nii lai kui kitsas hinnapariteet on kaetud vertikaalsete kokkulepete grupierandiga, kui poolte turuosa jääb 30% piiresse, siis on konkurentsiasutuste üldine seisukoht, et lai hinnapariteet on kahjulikum, kuna tekitab horisontaalsel tasandil konkurentsiprobleeme. Kitsa hinnapariteedi osas võivad arvamused erineda, leebemal kohtlemisel on võetud arvesse eelkõige teise isiku arvel põhjendamatu kasu saamise (ingl k *free riding*) argumenti. Eesti konkurentsiamet on seisukohal, et mida suurem on hinnapariteeti kasutava platvormi turuvõim ja mida vähem kontsentreeritum on teise kokkuleppeosalise turg, seda suurem tõenäosus on, et selline kokkulepe võib konkurentsi kahjustada.

Kuigi Konkurentsiamet pole teinud ühtegi lõplikku otsust kitsa hinnapariteedi osas, analüüsis amet kahte juhtumit, mis olid seotud just selliste tingimuste kasutamisega ettevõtjate poolt.

2020. aasta suvel ilmus ajakirjanduses mitmeid artikleid, mis tõstatasid probleeme toidukullerite teenustasude osas. Seetõttu alustas amet uurimist Wolt Eesti OÜ (edaspidi Wolt) tegevuse suhtes. Platvormi www.wolt.com kaudu saavad restorani- ja jaemüügipartnerid müüa platvormi kasutajatele toite, jooke ja muid tooteid. Konkurentsiamet tuvastas menetluse käigus, et Wolti teenusleping restorani- ja jaemüügipartneriga sisaldab üldtingimustes punkti 2.3, mille kohaselt: „Partner vastutab Wolti teenuses toodud hindade ja menüü ajakohastamise eest. Partner määrab iseseisvalt Wolti teenuses kasutatavate oma toodete hinnad. Hinnad ei tohi olla kõrgemad kui hinnad, mida partner kasutab omaenda müügipunktis.“ Ameti esialgsel hinnangul oli nimetatud lepingu üldtingimustes sisalduva punkti 2.3 näol tegemist nn kitsa hinnapariteedi klausliga, mille kohaselt peavad kohapeal ja platvormil kajastatavad hinnad olema tarbijale samad.

Kuna platvorm võtab komisjonitasu kasutaja lõpphinnast, siis on platvormil võimalik restorani suhtes komisjonitasu tõsta ja restoranil ei ole võimalik kitsa hinnapariteedi klausli tõttu tõsta kliendile hinda (kandes komisjonitasu üle) ainult platvormil. Restoran saab tõsta ainult restoranis kasutatavaid hindu ja seetõttu maksavad platvormil müümise teatud osas kinni tarbijad, kes platvormi ei kasuta. Kui platvorm, mis kasutab kitsast hinnapariteedi klauslit, omab turul teatavat turujõudu, siis seda suurem on võimalus, et restoranidel ei ole võimalik muud moodi kui kohapealse hinna tõstmisega suurenevat komisjonitasu katta.

Kui restoranil ei ole tulenevalt konkurentsiolekorrast võimalik kauba hinda tõsta, siis peab ta selle katma omavahendite arvelt ning Wolt komisjonitasule ei teki selle sätte tõttu arvestatavat konkurentsivõidet. Seetõttu oli Konkurentsiamet esialgsel arvamusel, et Wolti üldtingimuste vastav punkt on vastuolus konkurentsioigusega. Samas selgitas amet ka, et kõikide tingimuste täitmisel on erand võimalik. Menetluse käigus teavitas Wolt ametit, et kuigi ta on endiselt seisukohal, et ei riku konkurentsiseadust, siis on ta otsustanud muuta partneri teenuslepingu tüüptingimusi ning võtta tüüptingimustest välja kitsa hinnapariteeditingimuse. Kuna ettevõtja muutis lepingutingimusi, siis lõpetas amet menetluse.

Teine juhtum puudutas IIZI Kindlustusmaakler AS-i (edaspidi IIZI), kes palus ameti seisukohta küsimuses, kas kokkuleppeid, kus kindlustusandja kohustub pakkuma kindlustusmaakleri klientidele enda kindlustustooteid vähemalt samadel alustel ja hindadega nagu need on kättesaadavad avalikkusele suunatud kindlustusandja kampaaniates või müügikanalites, on konkurentsiseadusega kooskõlas. Konkurentsiamet tuvastas, et IIZI sõlmitud paaris koostöölepingus oli sarnane säte. Ameti esialgsel hinnangul oli eelpool loetletud tingimuste näol tegemist vertikaalsetes kokkulepetes kasutatava nn kitsa hinnapariteedi klauslitega, mis kuuluvad konkurentsiseaduse reguleerimisalasse. Samas selgitas amet ka, et kui kokkulepe täidab konkurentsiseaduses sätestatud erandi tingimused, siis võib kokkulepe olla lubatud. IIZI ei nõustunud oma vastuses ameti esialgsete seisukohtadega hinnapariteedi kohta. IIZI selgitas, et nimetatud tingimusega ei soovinud maakler suunata kindlustusandjaid sellisele kindlustusteenuse hinnakujundusele, et kindlustusandja otsemüügikanalis pakutava kindlustusteenuse hind oleks kõrgem.

Teiste sõnadega, ta ei soovinud tõsta või kokku leppida kindlustusteenuse hinda, vaid luua tingimused selleks, et täita kindlustusvõtja põhjendatud ootus, et ta saab oma maakleri abil kindlustusriski hinnates ning kindlustuslepingut sõlmides sama kindlustusriski suhtes, sama seltsi poolt, sama suure (mitte palju suurema) seltsi brutokindlustusmaks, kui ta saaks sellesama seltsi avalikust otsemüügikanalist, nt seltsi veebilehelt. Samuti sooviti hoida ära olukordi, kus maakleri teenust, st sõltumatut analüüsi ning soovitusi kasutada eelistavaid kliente (kindlustusvõtjaid), sunnitakse seltsi poolt maksma samaväärse kindlustuskatte eest põhjendamatult kõrget hinda, sealhulgas hinda, mis on oluliselt kõrgem kui hind, mida selts võtab samaväärse kindlustuskatte eest müües läbi teiste nn kindlustusvahendajate, st läbi nn kindlustusagentide.

Menetlus lõppes, kuna IIZI teavitas, et kokkuleppepooled tühistasid koostöölepingu vastavad punktid, et kõrvaldada võimalikud kahtlused, et tegemist võiks olla konkurentsivõidetu praktikaga.

Ligipääs kuulutuste portaalidele automaatse andmevahetuse (XML) kaudu

Konkurentsiamet menetles 2021. aastal mitmeid juhtumeid, mis puudutasid ligipääsutingimusi internetis kuulutusi vahendavatele portaalidele. Selliste internetis tegutsevate suure turujõuga portaalide esile kerkimine on konkurentsioigusele kahtlemata uudne väljakutse. Tihti on nende ettevõtjate turujõud ja võimalikud konkurentsivõidetu tegevused oluliselt erinevad nõ klassikalistest monopolidest. Sealjuures on vastav konkurentsioiguslik käsitlus nii mõneski aspektis Euroopas alles kujunemas.

Järgnevalt on kirjeldatud kahte juhtumit, kus vaatluse all oli andmete automaatne vahetus turujõudu omava portaali. Kui keskmine reatarbija sisestab näiteks kinnisvara müügikuulutuse vastavasse portaali paratamatult „käsitsi“, siis kinnisvarabüroo puhul on seda võimalik korraldada nii, et kuulutused liiguksid näiteks viimase enda kodulehelt automaatselt portaali. Selliseks automaatseks andmete vahetuseks kasutatakse spetsiaalseid tehnilisi lahendusi. Automaatne andmete vahetus teeb ühelt poolt kinnisvarabüroo töö lihtsamaks. Teiseks, mis on ka konkurentsioiguslikult eriti oluline, teeb see konkureerivate portaalide turule sisenemise lihtsamaks. Kui kuulutusi peaks igasse portaali „käsitsi“ sisestama, siis ilmselt ei oleks kinnisvarabüroo valmis eriti paljusid portaale kasutama. Samas, kui turul jagatakse andmeid automaatselt, on uude portaali kuulutuste lisamise lisakulu minimaalne.

Esimeses juhtumis uuris Konkurentsiamet viie kinnisvarabüroo kaebuse alusel kinnisvaraportalide AllePal OÜ (kv.ee) ja Kinnisvaraportal OÜ (city24.ee) rakendatud andmete automaatse vahetamise tingimusi. Nimetatud kinnisvaraportalid olid kehtestanud erinevaid piiranguid automaatset andmevahetust võimaldava XML teenuse vabaks kasutamiseks. Nii oli seda teenust võimalik kasutada ainult üle 10 kasutajaga kinnisvarabüroodel, mistõttu puudus teenusele juurdepääs väiksematel kinnisvarabüroodel. Kv.ee ei võimaldanud XML-i kaudu kuulutuste eksporti. City24.ee lepingud piirasid XML ekspordiliidese kasutamist üksnes kuulutuste eksportimiseks kinnisvarafirma ametlikule kodulehele, mistõttu ei saanud kinnisvarabürood XML-i kaudu enam andmeid konkureerivatele portalidele eksportida. Samuti selgus, et city24.ee ja kv.ee lisasid klientide poolt portalides avaldatud fotodele oma kaubamärgi. Kolmandad isikud (sh konkureerivad kinnisvaraportalid) ei tohi kasutada city24.ee/kv.ee registreeritud kaubamärki, seega ei saa teised portalid klientidelt selliseid fotosid vastu võtta ega XML teenusest kasu saada.

Menetluse käigus eemaldasid kv.ee ja city24.ee kõik piirangud. Konkurentsiamet lõpetas seetõttu järelevalvemenetluse XML impordi ja ekspordi osas konkurentsiolekorra olulise parandamise tõttu.

Teiseks näiteks on järelevalvemenetlus AllePal OÜ (autode ostu-müügi kuulutuste portaali Auto24) suhtes. Konkurentsiametile esitatud andmete kohaselt pakkus Auto24 XML formaadis andmete ja kuulutuste edastamise võimalust üksnes teatud ettevõtjatele, kuid mitte kõigile soovijatele.

Auto24 selgitas järelevalvemenetluse käigus, et Auto24 on ajalooliselt võimaldanud mõnele üksikule usaldusväärsele ning pikaajasele kliendile sisestada kuulutusi ka läbi XML teenuse, kuid uutele klientidele seda teenust ei pakutud. XML teenuse laiendamine uutele klientidele oleks Auto24 hinnangul toonud kaasa mitmeid tehnilist ja ärilist laadi probleeme, kuna olemasolev süsteem ei võimaldanud suuremahulist XML teenuse pakkumist. Vaatamata mitmetele XML teenusega seonduvatele probleemidele, oli Auto24 valmis XML teenust kõigile klientidele pakkuma, tehes selleks ka vajaminevad investeeringud. Kuna teenus avati seega kõigile seda soovivatele klientidele, lõpetati menetlus konkurentsiolekorra olulise parandamise tõttu.

Piiriteenuste korraldamisest Eesti raudteel

AS E.R.S palus Konkurentsiametilt seisukohta AS-i Eesti Raudtee (edaspidi Eesti Raudtee) poolt piiriteenuste osutaja leidmise viisi suhtes. Piiriteenuse sisuks on teenuste komplekt, mida Eesti piiril osutatakse sinna saabuvatele rongidele ja mille eesmärgiks on tagada, et kõik Eesti raudteedele liikuma pääsevad rongid on ohutud nii liiklusele kui infrastruktuurile. Teenuse komplekti kuuluvad rongide tehniline ja kommertsalane vastuvõtmine ja üleandmine, sh tehniline ja kommertsülevaatus, puuduste kõrvaldamine, dokumentide vormistamine, andmetöötlus jms. Praktikas korraldavad selle teenuse osutamist eelkõige kaubavedudega tegelevad ettevõtjad ise. Eesti Raudtee kasutas menetluse algatamise hetkel piiriteenuste osutaja leidmiseks riigihanke menetlust, mille tulemusena anti teenuse osutamise õigus üksnes ühele või kahele ettevõtjale. Ülejäänud vedajad pidid hankemenetluse tulemusena piiriteenused sisse ostma hanke võitnud ettevõtjalt, mis võis tähendada kohustust osta piiriteenused sisse oma konkurentidelt. Konkurentsiameti eesmärk oli kontrollida, kas selline teenust osutatavate ettevõtjate ringi piiramine on põhjendatud või peaks teenust saama osutada kõik soovijad.

Menetluse kestel selgus, et kõik raudteevedajad, kes piiriteenuseid ostavad, soovivad oma rongidele neid teenuseid ise osutada. Ka riigihangete seadus ei näe vältimatult ette, et Eesti Raudtee peaks igal juhul korraldama teenuse osutajate ringi piirava kontsessioonihanke. Rahandusministeeriumi seisukoha järgi on Eesti Raudteel kaks alternatiivi - ehitada tehing üles kontsessioonilepingu või hankelepinguna või alternatiivselt sõlmida kõigi nõuetele vastavate ettevõtjatega käsunduslepingud.

Konkurentsiamet saatis Eesti Raudteele esialgse seisukoha ja ettekirjutuse hoiatuse, mille kohaselt on Eesti Raudtee poolt hankemenetlusega piiriteenuste osutajate ringi piiramine konkurentsiseaduse § 18 lõikega 1 vastuolus. Sätte eesmärgiks on kaitsta olulisele vahendile ligipääsul vaba konkurentsiga ehk asetada turuosalised vaba konkurentsiga võimalikult sarnasesse olukorda. See tähendab, et Eesti Raudtee peab raudteeinfrastruktuurile ligipääsu korraldades langetama konkurentsivolukorda võimalikult vähe piiravaid valikuid ning piirama konkurentsiga üksnes juhul, kui selleks on selged ja ülekaalukad põhjused. Konkurentsiamet leidis, et piiriteenuste teenuse osutaja leidmine läbi hankemenetluse, millega suletakse kaubaturg lepingus fikseeritud perioodiks teistele ettevõtjatele, on turgu piirav võrreldes vaba konkurentsiga olukorraga, kus kõigil ettevõtjatel on Eesti Raudtee poolt ettenähtud tingimuste täitmisel, õigus teenust ise osutada.

Tulenevalt konkurentsiseadusest peavad sellistel piirangutel olema selged ja ülekaalukad põhjused. Konkurentsiseaduse eesmärgid on suurema ulatusega täidetud, kui ettevõtjal on võimalik turule siseneda ja turult väljuda võimalikult paindlikult. Riigihanke tulemusel on teenuse osutajate arv seevastu piiratud. Lisaks toob piiriteenuste osutajate ringi piiramine kaasa olukorra, kus vedajal võib olla vajadus osta piiriteenuseid oma konkurendilt. Uue turgu valitseva ettevõtja tekitamine olukorras, kus kaubaturul võiks põhimõtteliselt toimida ka vaba konkurents, ei ole Konkurentsiameti hinnangul lubatav, välja arvatud erandlikud ja selgelt põhjendatud olukorrad.

Eesti Raudtee pakkus menetluse käigus Konkurentsiametile välja lahenduse, millega loobuti hankemenetlusest, nii et iga teatud tingimustele vastav ettevõtja võib piiriteenuseid osutada. Piiriteenuseid reguleeritakse edaspidi läbi iga-aastase liiklusgraafikuperioodi võrgustikuteadaande ning iga vedaja kohustab piiriteenuse osutamise tingimuste reguleerimiseks sõlmima vastava lepingu. Antud lahendusega saavutati olukord, mida pidasid mõistlikuks kõik turul tegutsevad vedajad. Sellest tulenevalt lõpetas Konkurentsiamet järelevalvemenetluse Eesti Raudtee suhtes seoses konkurentsiolukorra olulise parandamisega.

Soovitus haiglaapteekidele ravimite sisseveoõiguse andmiseks

Konkurentsiamet on korduvalt tõstatanud küsimuse, miks ei ole haiglatel ravimiseaduse (RavS) alusel lubatud iseseisvalt ravimeid maale tuua, kuna see õigus on reserveeritud ravimite hulgimüüjatele. Amet on varem avaldanud oma vastavad seisukohad 08.08.2019 sotsiaalministrile ning 08.11.2019 justiitsministrile saadetud kirjades.

Konkurentsiamet kordas oma 08.12.2021 pöördumises Riigikogu majanduskomisjonile soovitus haiglaapteekidele ravimite sisseveoõiguse andmiseks [seaduseelnõu 205 SE](#) menetluses. Kõnealuse eelnõu väljatöötamiskavatsus nägi ette müügiloata ravimite ja ravimite valmistamiseks vajalike toimeainete sisseveoõiguse andmist haiglaapteekidele. Riigikogu menetluses olev seaduseelnõu seda õigust enam ei sisaldanud ning selline valik oli jäetud põhjendamata. Teema on siiski päevakorral ning eelnõu menetluses on turuosalisel selle kohta seisukohti väljendanud. Konkurentsiamet leidis, et haiglate sõltuvus ravimite hulgimüüjatest on liiga suur ning seda tuleks vähendada, arvestades muu hulgas järgmisi kaalutlusi:

- Eestis on ravimite hulgimüügi alal konkurentsiolukord teadaolevalt halb, kuna turg on kontsentreerunud väikese arvu ettevõtjate kätte. Vaatamata 01.04.2020 jõustunud üldapteegi ja ravimite hulgimüüja integratsiooni keelule ei ole toimunud hulgimüügiturul tegelikku elavnemist ega suurte hulgimüüjate turujõu vähenemist. Vastupidi, turuliidri osatähtsus ja läbirääkimiste jõud on üksnes suurenenud. Ravimiameti andmetel müüsid 2020. aastal humaanravimeid üld- ja haiglaapteekidele ning teistele asutustele 31 ravimite hulgimüügi õigust omavat ettevõtjat. 81% humaanravimite turumahust moodustasid kolm suuremat hulgimüüjat: Tamro Eesti OÜ (32%), Magnum Medical OÜ (32%) ja Apteekide Koostöö Hulgimüük OÜ (17%). Viimane lõpetas 2020. lõpus tegevuse ning sellega seoses kasvas Magnum Medicali turuosa ligikaudu 50%-ni.

- [Ravimituru ülevaatest](#) selgub, et Eesti hulgimüüjate müügikäibest moodustab müük haiglaapteekidele 107,1 milj. eurot, mis on 30% humaanravimite turumahust (võrdluseks müük üldapteekidele 69% ehk 247,8 milj. eurot). Tegemist on märkimisväärse osakaaluga ravimiturust, milles peitub konkurentsi seisukohalt oluline potentsiaal.

- Juhul kui haiglaapteegid saaks õiguse osta ravimeid mitte üksnes Eesti, vaid ka teiste EL liikmesriikide hulgimüüjate, samuti otse tootjate käest, siis seeläbi avaneks haiglatel võimalus osta ravimeid odavamalt. Kuid mitte üksnes seda. Täiendava hinnakonkurentsi kaasneks Eesti hulgimüüjatele surve pakkuda haiglatele ja nende varustatavatele tervishoiu- ja sotsiaalasutustele ravimeid odavama hinnaga.

Haiglaapteegi puhul on ravimite käitlemise korraldus põhimõtteliselt erinev olukorrast väljaspool haiglat kolmnurgas arst-apteek-patsient. Viimasel juhul on oluline tagada ühelt poolt ravimi väljakirjutaja ja teiselt poolt müüja range lahutatus, et arstid säilitaksid väljakirjutatavate ravimite valikul sõltumatuse ravimimüüjatest ja -tootjatest. Haiglates kasutatav ravimivalik selgub aga hanke tulemusel ning sõltumata haigla sisseveoõiguse olemasolust või puudumisest haiglaarst seesuguste valikute ees ei seisa. Haiglaapteegi kaudu toimub tervishoiuteenuse osutaja enda varustamine haiglaraviks vajalike ravimitega, kusjuures haigla põhitegevuseks on tervishoiuteenuse osutamine, mitte ravimikaubandus.

Konkurentsiamet leidis eelnevat arvestades, et haiglaapteekidele müügiloata ravimite sisseveoõiguse andmine kombinatsioonis RavS § 30 lõikes 4 ettenähtud varustamise õigusega oleks samm õiges suunas, et parandada ravimite kättesaadavust haiglapatsientidele. Konkurentsi elavdava meetmena tuleks minna veel kaugemale ning kaaluda haiglaapteekide sisseveoõiguse laiendamist müügiloata ravimite kõrval (mille osakaal on alla 2%) ka müügiloaga ravimitele.

KOONDUMISTE KONTROLL

Koondumiste kontroll ja konkurentsi toimimine

Koondumiste kontroll *ex ante* regulatsioonina mängib konkurentsi toimimise seisukohast äärmiselt olulist rolli. Koondumiste kontrolli kaudu on võimalik ära hoida konkurentsi kahjustavate ühinemis- ja omandamisetehingute toimumine ning seeläbi turgu valitseva (sealhulgas monopoolse) seisundi tekkimine.

Konkurentsi säilimise tagamise ja turgu valitseva (sealhulgas monopoolse) seisundi tekkimise ennetamise kaudu aitab koondumiste kontroll ära hoida kahjusid, mida monopoolses seisundis olev ettevõtja saaks tarbijatele või ühiskonnale tervikuna põhjustada. Kuivõrd võib eeldada, et monopoolne turustruktuur viib toodangu piiramise ja majandusliku tõhususe vähenemiseni, siis peaks selle loomulik tagajärg olema konkurentsipoliitika sallimatus igasuguste turustruktuuri kahjustavate tegevuste suhtes (eelkõige turule juurdepääsu takistavad tegevused või turuosaliste arvu vähenemiseni viivad koondumised)¹. Siinjuures on siiski oluline märkida, et koondumiste kontrolli kaudu on võimalik piirata üksnes ettevõtjate kasvu, mis tekib ühinemiste ja omandamiste teel, mitte orgaanilist kasvu, mistõttu ei välista koondumiste kontrolli olemasolu monopolide teket.

Samas ei seisne koondumiste kontroll ainult tulevikus toimuda võivate turgu valitseva seisundi kuritarvituste ennetamises, vaid koondumiste kontroll aitab säilitada konkurentsi toimimist soodustavaid turustruktuure, mis omakorda viib tarbijate heaolu suurenemiseni. Turgudel, kus toimib tõhus konkurents, tegutseb mitmeid ettevõtjaid ja tarbijatel on võimalus valida endale sobiva hinna- ja kvaliteeditasemega toode või teenus. Konkurentsisure puudumine omakorda võimaldab ettevõtjal kasumlikult hindu tõsta, vähendada kaupade ja teenuste mahtu, valikut või kvaliteeti, samuti vähendada innovatsiooni, uute toodete väljatöötamist jne.

Kuidas aga konkurentsi toimimist mõõta? Universaalset mõõdikut ilmselt ei leidu, sest kaubaturud on erinevad ning arvesse tuleb võtta konkreetseid turge iseloomustavaid tegureid. Siiski on ettevõtjate turuosad ning kaubaturu üldine kontsentratsioonitase üheks levinumaks viisiks, kuidas iseloomustada konkurentsiolukorda kaubaturul. Kaubaturu kontsentratsioonitaseme mõõtmiseks kasutatakse üldjuhul Herfindahl-Hirschmani indeksit (HHI)². HHI võib ulatuda nullilähedasest kuni 10 000-ni (monopoli puhul).

Konkurentsiamet on jälginud kontsentratsioonitaset tarbijale esmatähtsate toodete-teenuste kaubaturgude osas (pangandus, jaekaubandus, mootorikütuste jaemüük). Tegemist on valdkondadega, mis mõnedes lähiriikides on ülimalt kontsentreerunud ning mille osas sellest tulenevalt kohaldub eriregulatsioon. Eestis on nimetatud

¹ Richard Whish, *Competition Law*, 6th edition (Oxford University Press, 2009), lk 6

² HHI arvutamiseks liidetakse kõikide kaubaturul tegutsevate ettevõtjate turuosade ruudud

valdkonnad mõõdukalt kontsentreerunud ning seda hoolimata mõnedest toimunud koondumistest ning ettevõtjate turult väljumistest.

Pangandus

Panganduses on traditsiooniliselt turuliider olnud Swedbank AS ning suuruselt teise turuosaga AS SEB Pank. Samas on turul mitmeid teisi panku, mis suurematele konkurentsipurvet avaldavad – 2021. aastal olid nendest suurimateks AS LHV Pank, Luminor Bank AS ja Coop Pank AS.

Viimastel aastatel on panganduse valdkonnas aset leidnud ka mõned koondumised. 2017. aastal andis Euroopa Komisjon loa koondumisele, millega DNB Bank ASA ja Nordea Bank AB ühendasid on panganduse alase äritegevuse Baltikumis, asutades Luminor panga³. Konkurentsiamet menetles Danske Bank A/S turult lahkumise ja kliendiportfelli üleandmisega seotud tehinguid. AS LHV Pank sai loa omandada Danske Bank A/S Eesti filiaali osa, mis koosnes eraklientide laenu- ja liisingulepingutest koos neid teenindavate töötajatega⁴, ning Leedu filiaali osa, mis pakkus laenutooteid äriklientidele⁵. Samas ei ole nimetatud koondumised oluliselt mõjutanud kontsentratsioonitaset, vaid on konkurentsiolekorradele pigem positiivset mõju avaldanud.

Konkurentsiamet vaatles pankade turuosasid ja turu kontsentratsioonitaset pangahoiuste ja pangalaenude osas 30.06 seisuga aastal 2011, 2016 ja 2021. Pangahoiuste osas oli HHI vastavalt 2878, 3010 ja 2790 ning pangalaenude osas 2600, 2484 ja 2668. Seega ei ole pangahoiuste ja -laenude turul kontsentratsioonitase oluliselt muutunud ning peegeldab asjaolu, et ehkki turuliider Swedbank AS on omanud u 40%-ist turuosa, on tegemist siiski valdkonnaga, kus konkurents toimib ning tarbijatel on valikuvõimalusi.

Jaekaubandus

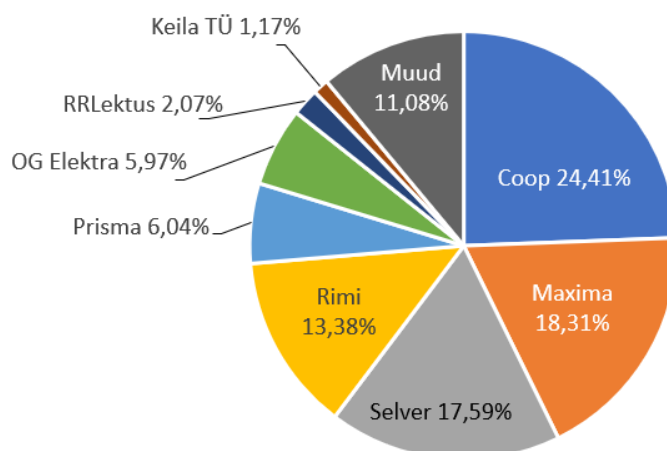
Eestis on toidu- ja esmatarbekaupade jaekaubandus olnud valdkond, mida võib tuua konkurentsitiheda kaubaturu näitena. Võrreldes näiteks naaberriikidega, kus kaubaturg jaguneb mõne üksiku jaeketi vahel, on Eesti tarbijal oluliselt suurem valikuvõimalus – Coop Eesti Keskühistu, MAXIMA Eesti OÜ, Selver AS, Rimi Eesti Food AS, AS Prisma Peremarket, Aktsiaselts OG ELEKTRA ja RRLektus Aktsiaselts. Eeltoodut illustreerib ka turu kontsentratsioonitase – aastatel 2017-2020 oli HHI vastavalt 1405, 1454, 1487 ja 1470.

³ Euroopa Komisjoni 14.09.2017 otsus asjas nr M.8414 DNB / Nordea / Luminor Group, https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8414_977_3.pdf

⁴ Konkurentsiameti 19.06.2019 otsus nr 5-5/2019-032 AS LHV Pank / Danske Bank A/S Eesti filiaali osa, https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/varasem/public/Koondumised/2019/Avalik_otsus19-06-2019.pdf

⁵ Konkurentsiameti 17.07.2020 otsus nr 5-5/2020-025 AS LHV Pank / Danske Bank A/S Leedu filiaali osa, https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/content-editors/18-2020_arakiri_17.07.2020_otsus_5-5-2020-025.pdf

Toidu- ja esmatarbekaupade jaekaubanduse valdkonnas on Konkurentsiamet viimaste aastate jooksul menetlenud ühte koondumist, andes loa Selver AS-i ja ABC Supermarkets AS-i koondumisele⁶.



Mootorikütuste jaemüük

Mootorikütuse jaemüügi valdkonnas on turg jagunenud peamiselt nelja suurema tanklaketi vahel – aktsiaselts Olerex, Circle K Eesti Aktsiaselts, AS Alexela ja Neste Eesti Aktsiaselts. Lisaks tegelevad mootorikütuste jaemüügiga veel mitmed ettevõtjad, näiteks AS TARTU TERMINAL, Aktsiaselts KROONING jt.

Mootorikütuste jaemüügi valdkonnas on viimaste aastate jooksul aset leidnud ka mõned koondumised. Detsembris 2017 andis amet loa aktsiaseltsi AQUA MARINA ja aktsiaseltsi „Johnny“ osa koondumisele tingimusel, et AS Aqua Marina täidab endale võetud kohustused⁷. Aktsiaselts AQUA MARINA on valitseva mõju kaudu seotud aktsiaseltsiga Olerex ja aktsiaselts „Johnny“ opereeris Favora kaubamärgiga tanklaid. Menetluse käigus kogutud teabele (sh läbiviidud tarbijauuringu tulemustele) tuginedes leidis Konkurentsiamet, et koondumise järgselt oleks aktsiaselts Olerex omanud suurt turujõudu Põlva ja Võru piirkonnas. AS Aqua Marina võttis konkurentsi kahjustumise vältimiseks kohustuse võõrandada kaks tanklat Võrus ja ühe Põlvas.

Veebruaris 2018 andis Konkurentsiamet loa Alexela Tanklad OÜ ja Euro Oil Aktsiaseltsi koondumisele tingimusel, et Alexela Tanklad OÜ täidab endale võetud kohustused⁸. Konkurentsiamet leidis, et koondumisega tugevneks Alexela Tanklad OÜ turuliidri positsioon mootorikütuste jaemüügil Karksi-Nuia ja Ellamaa piirkonnas ning Alexela Tanklad OÜ võttis konkurentsi kahjustuse vältimiseks kohustuse võõrandada Euro Oil kaubamärgiga tankla Karksi-Nuias ja Ellamaal. 2018. aastal andis Konkurentsiamet

⁶ Konkurentsiameti 27.05.2020 otsus nr 5-5/2020-013 Selver AS / ABC Supermarkets AS, https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/content-editors/09-2020_arakiri_27.05.2020_otsus_5-5-2020-013.pdf

⁷ Konkurentsiameti 06.12.2017 otsus nr 5-5/2017-070 aktsiaselts AQUA MARINA / aktsiaselts „Johnny“ osa, https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/varasem/public/Koondumised/2016/avalik_otsus.pdf

⁸ Konkurentsiameti 19.02.2018 otsus nr 5-5/2018-013 Alexela Tanklad OÜ / Euro Oil Aktsiaselts, https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/varasem/public/otsuse_arakiri.pdf

loa ka aktsiaseltsi AQUA MARINA ja Circle K Eesti Aktsiaseltsi osa koondumisele, mille objektiks oli tankla Ida-Virumaal Kukrusel⁹.

Koondumised ei ole siiski oluliselt mõjutanud kontsentratsioonitaset mootorikütuste jaemüügi valdkonnas. Kui 2017. aastal oli HHI 2043, siis 2020. aastal oli HHI 2280.

Eeltoodu näitab, et nii pangalaenude kui pangahoiuste, jaekaubanduse ja mootorikütuste jaemüügi valdkonnas Eestis tegutseb mitmeid ettevõtjaid ning turud on mõõdukalt kontsentreerunud. Oma osa võib siinjuures olla ka regulatiivsel heidutusel, mis on väga oluline aspekt koondumiste kontrolli juures. Ainuüksi asjaolu, et koondumiste kontroll eksisteerib, võib ajendada ettevõtjat konkurentsi kahjustavat tehingut mitte tegema. Tänu koondumiste kontrolli olemasolule tuleb harva ette juhtumeid, kus ettevõtjad püüavad koonduda monopoliks. Seda eelkõige seetõttu, et ettevõtja on teadlik sellise tehingu võimalikust keelamisest konkurentsiasutuse poolt.

Konkurentsiamet on täie tõsidusega suhtunud konkurentsi toimimist soodustavate turustruktuuride säilitamise kõikides valdkondades, kuid erilist tähelepanu pöörab amet just sellistele kaubaturgudele, kus käibivad kaubad või teenused on tarbijatele esmatähtsad.

Koondumiste kontroll 2021. aastal

Koondumiste kontroll kohaldub, 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. Koondumist, mida peab kontrollima Konkurentsiamet, ei või jõustada enne, kui on tehtud koondumist lubav otsus.

Koondumisest tuleb Konkurentsiametile teatada pärast lepingu sõlmimist, valitseva mõju omandamiseks tehingu või toimingute tegemist või avaliku pakkumise väljakuulutamist, kuid enne koondumise jõustamist. Koondumisest võib teatada ka Konkurentsiametile niipea, kui pooled näitavad piisavalt kindlalt oma kavatsust koondumine lõpule viia.

2021 oli koondumise teadete arvu poolest rekordiaasta. 2021. aastal esitati 53 koondumise teadet, lisaks tuli 7 menetlust üle 2020. aastast. Seega oli 2021. aastal menetluses kokku 60 koondumise teadet. Seejuures tehti 55 koondumist lubavat otsust seaduses ettenähtud 30 päeva jooksul ning kolme 2021. aastal teatatud koondumise puhul alustati täiendav menetlus.

Täiendav menetlus viiakse läbi, et koguda täiendavaid andmeid ning selgitada välja, kas kontrollitava koondumise korral esineb konkurentsi kahjustavaid asjaolusid. Täiendava menetluse pikkus võib seaduse kohaselt olla kuni neli kuud. 2021. aastal teatatud koondumiste osas alustatud täiendavate menetluste puhul ühel juhul andis Konkurentsiamet koondumisele loa tingimusel, et koondumise osalised täidavad

⁹ Konkurentsiameti 10.01.2018 otsus nr 5-5/2018-002 aktsiaselts AQUA MARINA / Circle K Eesti Aktsiaseltsi osa, https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/varasem/public/35_ARAKIRI_Konkurentsiameti_10.01.2018_otsus_nr_5-5-2018-002.pdf

endale võetud kohustused (Elektrilevi OÜ / Imatra Elekter AS) ning kaks menetlust jätkuvad 2022. aastal (A/S Dobeles Dzirnavnieks / AB Baltic Mill, RAGN-SELLS AS / Aktsiaselts Väätsa Prügila)

Koondumisviiside järgi jaotusid koondumised järgmiselt:

- ✓ 45 koondumise puhul oli tegemist ettevõtja poolt valitseva mõju omandamisega teise ettevõtja või tema osa üle (konkurentsiseaduse § 19 lg 1 p 2);
- ✓ 7 koondumise puhul oli tegemist ettevõtjate poolt ühiselt valitseva mõju omandamisega kolmanda ettevõtja või tema osa üle (konkurentsiseaduse § 19 lg 1 p 3);
- ✓ Ühel juhul oli tegemist eelnevalt iseseisvalt tegutsenud ettevõtjate ühinemisega (konkurentsiseaduse § 19 lg 1 p 1).

Kohtumenetlused

2021. aastal said lõpliku lahenduse kaks kohtuvaidlust, mis puudutasid Konkurentsiameti 2018. aastal tehtud koondumise otsuseid.

Konkurentsiamet keelas 21.09.2018 otsusega nr 5-5/2018-058 OÜ R-S Valdus ja Aktsiaseltsi Väätsa Prügila ettevõtja osa koondumise. OÜ R-S Valdus üle omab valitsevat mõju RAGN-SELLS AS, mis jäätmete kogumise ja veoga tegelev äriühing. Aktsiaselts Väätsa Prügila tegeleb prügila haldamisega. Koondumise menetlemisel selgus, et koondumine mõjutaks eelkõige kahte üksteisega vertikaalselt seotud jäätmekäitlusteenust: (i) olmejäätmete kogumine ja vedu ning (ii) segaolmejäätmete lõppkäitlus prügilates. Kuivõrd mõlemad kaubaturud olid väga kontsentreeritud, siis oleks koondumine Konkurentsiameti hinnangul kahjustanud konkurentsiki kummalgi kaubaturul. Vertikaalselt seotud olmejäätmete käitlusteenuste koondumine ühe ettevõtja kätte oleks andnud talle olulised eelised väheste konkurentide ees ning seeläbi kahjustanud konkurentsiki.

OÜ R-S Valdus esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse Konkurentsiameti otsuse tühistamiseks ja koondumise lubatavuse tuvastamiseks. Ühtlasi leidis OÜ R-S Valdus, et Konkurentsiamet ei teinud koondumist keelavat otsust tähtaegselt. Kohtumenetluses eraldati otsuse tähtaegsuse vaidlus otsuse sisulise osa vaidlusest. Otsuse tähtaegsuse vaidlus KonkS § 28 lg 3¹ tõlgendamise osas sai lahenduse 2020. aastal, kui Riigikohus ei võtnud menetlusse OÜ R-S Vaidlus kassatsioonkaebust. Nii Tallinna Halduskohus kui Tallinna Ringkonnakohus toetasid Konkurentsiameti seisukohta ning leidsid, et Konkurentsiamet on OÜ R-S Valdus ja Aktsiaseltsi Väätsa Prügila koondumist keelava otsuse teinud tähtaegselt.

Tallinna Halduskohus tegi novembris 2020 otsuse, millega jättis OÜ R-S Valdus kaebuse rahuldamata, seejärel esitas OÜ R-S Valdus apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule. Oktoobris 2021 tegi OÜ R-S Valdus avalduse kaebusest loobumise kohta ning Tallinna Ringkonnakohus lõpetas menetluse ja tühistas Tallinna Halduskohtu otsuse. Kaebusest loobumise tingis asjaolu, et RAGN-SELLS AS osales

edukalt Paide Linnavalitsuse ja Türi Vallavalitsuse korraldatud avalikul enampakkumisel Aktsiaseltsi Väätsa Prügila aktsiate müügiks. Detsembris 2021 esitas RAGN-SELLS AS Konkurentsiametile koondumise teate, mille kohaselt soovib omandada valitseva mõju Aktsiaseltsi Väätsa Prügila üle.

Konkurentsiamet andis 2018. a novembris loa Eesti Energia Aktsiaseltsi tütarettevõtja Enefit Green AS-i ja Nelja Energia AS-i koondumiseks. Eesti Energia Aktsiaselts on riigile kuuluv vertikaalselt integreeritud äriühing, mis on tegev mitmetel tegevusaladel. Lisaks elektri tootmisele ning hulgi- ja jaemüügile hõlmab ettevõtja tegevus muuhulgas põlevkivi kaevandamist, töötlemist ja transporti, jaotusvõrgu haldamist, bilansihalduri teenuseid ja elektrilahendusteenuseid. Nelja Energia AS tegeleb elektrienergia tootmisega taastuvatest energiaallikatest (tuul, biogaas). Koondumise osaliste äritegevuste vahel tekkis horisontaalne kattuvus elektrienergia tootmise ja müügi kaubaturul. Sarnaselt Euroopa Komisjoni praktikaga ei eristanud Konkurentsiamet kõnealuse koondumise puhul taastuvatest energiaallikatest ja muudest energiaallikatest toodetud elektrienergiat ning leidis menetluse tulemusena, et koondumine ei kahjusta oluliselt konkurentsiolukorda. Konkurentsiametil ei olnud alust järeldada, et Eesti Energia Aktsiaselts oleks saavutanud koondumise kaudu võimaluse elektrienergia hindu oluliselt määral ja teistest elektrienergia tootjatest sõltumatult mõjutada, seda eelkõige arvestades Nord Pool elektribörsi toimimise põhimõtteid, Eesti Energia Aktsiaseltsi positsiooni elektrienergia tootmise ja hulgimüügi kaubaturul ning tuuleenergia sõltuvust ilmastikutingimustest.

Konkurentsiameti otsuse vaidlustasid ELEON AS, AS Eesti Elekter, Eurowind OÜ, Vaivara Tuulepark OÜ, Roheline Elekter AS, Aidu Tuulepark OÜ, Audru Tuulepark OÜ ja Estwind Energy OÜ (edaspidi kokku ELEON AS jt). Juulis 2020 tegi Tallinna Halduskohus otsuse, millega jättis ELEON AS jt kaebuse rahuldamata. ELEON jt esitasid apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule. Tallinna Ringkonnakohtu otsuse, millega jättis ELEON AS jt kaebuse rahuldamata. ELEON AS jt esitasid kassatsioonkaebuse Riigikohtule. Riigikohtus ei võtnud ELEON AS jt kassatsioonkaebust menetlusse, mistõttu jääb jõusse Tallinna Ringkonnakohtu otsus, millega jäeti apellatsioonkaebus rahuldamata ning Tallinna Halduskohtu otsuse resolutsioon muutmata. Seega on kohtuvaidluse tulemusena selge, et Konkurentsiamet on Enefit Green AS ja Nelja Energia AS koondumise menetlemisel teinud õiguspärase otsuse.

Elektrilevi OÜ ja Imatra Elekter Aktsiaselts koondumine

09. juunil 2021 kiitis Konkurentsiamet heaks Elektrilevi OÜ ja äriühingu Imatra Elekter Aktsiaselts koondumise. Koondumise heakskiitmise ja loa andmise tingimuseks oli koondumise osaliste võetavate kohustuste täitmine. Kuna koondumisega põhjustatud konkurentsiprobleeme on võimalik teatud olukordades kõrvaldada koondumise osalistele kohustuste seadmisega, võtsid ka antud koondumise osalised endale konkurentsi kahjustamise vältimiseks kohustused. Võetud kohustused seisnesid selles, et Elektrilevi OÜ võib Imatra Elekter Aktsiaseltsi üle valitseva mõju omandada ainult tingimusel, et Imatra Elekter Aktsiaselts võõrandab Imatra Elekter Aktsiaseltsi ettevõtja osa, mis tegeleb lepingulistele elektrimüügi klientidele elektrienergia

jaemüügiga, Elektrilevi OÜ-ga valitseva mõju kaudu mitteseotud omandajale. Imatra Elekter Aktsiaselts jätkab elektrienergia jaemüügiga iseseisvat tegevust ja tavapärasel viisil konkureerimist kuni ettevõtja osa müümiseni.

Mõlemad koondumise osalised tegelevad elektrienergia jaotusvõrgu opereerimisega, jaotusvõrguteenuste pakkumisega, sh üldteenuse osutamisega ning elektrienergia jaemüügiga. Koondumise osaline Elektrilevi OÜ (omandaja) tegeleb teeninduspiirkonnas, mis hõlmab Eesti territooriumi, välja arvatud suurematest aladest Narva ja selle ümbrus, Viimsi, Läänemaa ja osa Pärnumaast. Elektrilevi OÜ jaotusvõrku on ühendatud üle 500 000 era- ja ärikliendi. Teine koondumise osaline Imatra Elekter Aktsiaselts (omandatav) tegeleb oma teeninduspiirkonnas Viimsi vallas, Läänemaal ja Põhja-Pärnumaal. Imatra Elekter Aktsiaseltsi jaotusvõrku on ühendatud üle 25 600 era- ja ärikliendi. Ühtlasi tegelevad koondumise osalised, nii Elektrilevi OÜ emaettevõtja Eesti Energia Aktsiaselts kui ka Imatra Elekter Aktsiaselts ka elektrienergia jaemüügiga Eestis.

Koondumisele hinnangu andmisel pidi Konkurentsiamet välja selgitama, kas Elektrilevi OÜ poolt Imatra Elekter Aktsiaseltsi üle valitseva mõju omandamine muudab kaubaturgude struktuuri viisil, mis tooks kaasa konkurentsi olulise kahjustumise. Selleks piiritles Konkurentsiamet koondumist mõjutavaid kaubaturge, ning hindas konkurentsiolukorda ja selle muutust nendel kaubaturgudel.

Konkurentsiamet piiritles käesoleva koondumise puhul elektrienergia jaemüügi kaubaturgu, kus käibivaks kaubaks on elektrienergia müük lõpptarbijatele ning mille geograafiline ulatus on kogu Eesti territoorium. Kuna mõlemad koondumise osalised, nii Elektrilevi OÜ emaettevõtja Eesti Energia Aktsiaselts kui ka Imatra Elekter Aktsiaselts tegelevad elektrienergia jaemüügi kaubaturul Eestis ja nende poolt müüdüd elektrienergia osatähtsus moodustas 2020. aastal 50-60% kogu müügist Eestis, järeldas Konkurentsiamet, et elektrienergia müügi puhul on tegemist horisontaalselt mõjutatud kaubaturuga ning koondumisega tugevneb Eesti Energia Aktsiaseltsi turuliidri positsioon elektrienergia jaemüügi kaubaturul veelgi.

Jaotusvõrguteenuste kaubaturu puhul järeldas Konkurentsiamet, et kuna konkreetse tarbija jaoks ei ole elektrienergia jaotus läbi ühe jaotusvõrgu asendatav jaotusega läbi mistahes teise jaotusvõrgu, moodustavad jaotusvõrgud igaüks eraldi kaubaturu - jaotusvõrguteenuste pakkumise kaubaturu, mille geograafiline ulatus on jaotusvõrguga kattev territoorium või teenuste osutamise piirkond. Seega on jaotusvõrguettevõtjate puhul tegemist loomulikku monopoli omavate ettevõtjatega, kelle turuosa jaotusvõrguteenuste müügi kaubaturul on 100% ning erinevalt teistest tegevustest ei leia jaotusvõrguteenuste osutamisel aset nn tavapärasest konkurentsi.

Kuna Elektrilevi OÜ ja temaga valitseva mõju kaudu seotud ettevõtjad on suuremateks jaotusvõrguteenuste osutamisega ja elektrienergia jaemüügiga tegelevatest ettevõtjatest Eestis, arvestas amet koondumisele hinnangu andmisel olulise asjaoluna mittehorisontaalsete koondumiste eripära (eelkõige ohtusid, mida võib kaasa tuua samas valdkonnas, kuid kaupade ja teenuste tootmise ja turustamise erinevatel geograafilistel kaubaturgudel tegutsevate ettevõtjate koondumine). Ühtlasi analüüsis Konkurentsiamet koondumise hindamisel, kas koondumise tulemusel võib ettevõtjal

tekkida võimalus oluliselt kahjustada konkurentsi, st antud juhul just koondumisest tulenevast mõjust elektrienergia jaotusvõrguteenuste valdkonnas.

Koondumisele loa andmisel lähtus amet vajadusest säilitada ja arendada konkurentsi ning koondumise hindamisel jõudis järgnevatele järeldustele:

- Elektrilevi OÜ jaotusvõrguteenuste osutamisega seotud käibimise ala (geograafiline ulatus) küll suureneb, kuid kuna konkreetse tarbija jaoks ei ole elektrienergia jaotus läbi ühe jaotusvõrgu asendatav jaotusega läbi mistahes teise jaotusvõrgu ning kuna jaotusvõrgud moodustavad iga üks eraldi kaubaturu, säilib ka koondumise järgselt jaotusvõrguteenuste osutamise kaubaturu struktuur koondumise eelsel tasemel, ehk ei muutu osatähtsus kaubaturul, mis on igal võrguettevõtjal 100%. Seega käesoleva koondumine ei avalda olulist mõju jaotusvõrguteenuste osutamise kaubaturu struktuurile ega konkurentsiolukorrale. Koondumise järgselt muutub vaid Imatra Elekter Aktsiaseltsi valitseva mõju struktuur selliselt, et vahetub Imatra Elekter Aktsiaseltsi omanik, äriühingu Imatra FNW Oy asemele asub omaniku kohustusi täitma Elektrilevi OÜ.
- Elektrienergia jaotusvõrguteenuste osutamise kaubaturul sisuliselt ei eksisteeri ka potentsiaalset konkurentsi. Samuti on väga väike osatähtsus konkurentide sisenemisel kaubaturule, ehk ettevõtjate arv, kes elektrienergia jaotusvõrkude ehitamise kaudu siseneks kaubaturule, on marginaalne. Seetõttu ei avalda koondumine olulist mõju kaubaturule sisenemisele ega potentsiaalse konkurentsi võimalustele.
- Koondumiste kontrolli eesmärgiks on hoida ära ettevõtjatel sellise positsiooni tekkimine, mis võimaldaks neil muuhulgas tõsta hindu sõltumatult konkurentidest, varustajatest ja ostjatest. Koondumise osalised on juba olemuslikult loomulikku monopoli omavad ettevõtjad, kes tegutsevad valdkonnas, kus konkurentsi toimimine ei ole üldjuhul võimalik ning seetõttu on seadusandja kehtestanud antud valdkonna reguleerimiseks eriseaduse, määrused ja juhendid. Kuna võrguettevõtjate võrgutasud on reguleeritud vastavalt elektrituruseadusele ja neid kooskõlastab Konkurentsiamet, siis ei ole alust järeldada, et Elektrilevi OÜ saavutaks koondumise kaudu võimaluse hindu olulisel määral ja teistest turuosalistest sõltumatult mõjutada.
- Koondumine ei kõrvalda konkurentsi ühelgi ostuturul, sest ka koondumise järgselt jätkuvalt pakuvad tooteid ja teenuseid mitmed ettevõtjad. Elektrilevi OÜ peab toodete ja teenuste ostmiseks läbi viima riigihanke, koondumise järgselt laieneb riigihanke kaudu toodete ja teenuste ostmise kohustus ka koondumise eelselt Imatra Elekter Aktsiaseltsi opereeritavale elektrienergia jaotusvõrgule. Seega on elektrienergia jaotusvõrguteenuste osutamisest ja toodete pakkumisest huvitatud ettevõtjatel võimalus osaleda vastaval hankel.
- Koondumise osaliste võetavatel kohustustel, mille kohaselt Elektrilevi OÜ ei omanda valitsevat mõju Imatra Elekter Aktsiaseltsi ettevõtja osa üle, mille äritegevuseks on elektrienergia jaemüük, on tasakaalustav mõju koondumisega

kaasnevale võimalikule konkurentsi kahjustumisele. Kohustuse võtmise kaudu ei tugevne koondumisega Eesti Energia Aktsiaseltsi turuliidri positsioon elektrienergia jaemüügi kaubaturul, kus teised konkurendid on oluliselt väiksemad. Konkurentsiameti hinnangul ei muutu kohustuste võtmisega käesoleva koondumise tulemusel konkurentsiolukord elektrienergia jaemüügi kaubaturul ning ei vähene elektrienergia jaemüügiga tegelevate ettevõtjate konkurentsivõimalused.

Konkurentsiamet andis Elektrilevi OÜ ja Imatra Elekter Aktsiaselts koondumisele loa tingimusel, et koondumise osalised täidavad endale võetud kohustused. Otsuse tegemisel tugines amet menetluse käigus kogutud teabele ja tõenditele kogumis ning arvestas koondumise osaliste, teiste ettevõtjate seisukohti, sealhulgas vastuargumente koondumisele ning koondumise osaliste vastuseid, samuti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohta. Amet jõudis järeldusele, et koondumine koos võetavate kohustustega, ei tekita ega tugevda turgu valitsevat seisundit ühelgi koondumisega seotud kaubaturul ning koondumisega ei kaasne asjaolusid, mis tingiksid koondumise keelamise.

17. juunil 2021 esitas Elektrum Eesti OÜ Konkurentsiametile koondumise teate, millega soovis koondumise luba, et omandada äriühingult Imatra Elekter Aktsiaselts ettevõtja osa - elektrienergia jaemüügi äritegevuse. Tehingu tulemusena täitis Imatra Elekter Aktsiaselts kohustuse võõrandada ettevõtja osa - elektrienergia jaemüügi äritegevuse sõltumatule ostjale ning selle järgi tekkis Elektrilevi OÜ-l õigus valitseva mõju omandamiseks äriühingu Imatra Elekter Aktsiaselts üle.

REGULATSIOONITEENISTUS

Hinnaregulatsiooni tulemused

Hinnaregulatsiooni tulemuslikkuse hindamisel kasutatakse mõõdikutena reguleeritavate hindade dünaamikat reaalkaartustes – nii elimineeritakse sõltumatud mõjud (kaugkütte puhul näiteks kütuse hind või elektrivõrguteenuse puhul elektri hind). Nimetatud sisendid kujunevad vabaturu tingimustes ning majandusregulatsiooniga ei ole võimalik neid muuta. Lisaks jälgib amet energiakasutuse efektiivsust elektri- ja kaugküttevõrkudes ning soojuste tootmisel, eesmärgiks on energiakadude vähendamine. Eeltoodud näitajatele on indikaatoriks energiavarustuse kvaliteet, mida mõõdetakse elektrivõrguteenuse osutamisel, selleks on kehtestatud vastavad normid SAIFI, SAIDI, CAIDI alamastme õigusaktiga.¹⁰

Konkurentsiamet analüüsis pikaajaliselt regulatsiooni alla kuuluvate ettevõtjate kapitali tootlikkust, hindade dünaamikat, tarbijale müüdava teenuse kvaliteeti ning nimetatud tulemuste kontekstis ka energia kasutamise efektiivsust aastatel 2005-2020. Kokkuvõttes saab analüüsi kaasatud aastatel hinnaregulatsiooni hinnata edukaks, sest regulatsiooni üks peamisi eesmärgi - tagada tarbijatele hinnastabiilsus ja vältida monopolsetel ettevõtjatel liigse kasumi teenimist on üldjoontes täidetud. Kõige suuremat edu on saavutatud energiasäästu alal. Oluliselt on vähenenud nii elektrikaod kui ka kaod kaugkütetrassides. Konkurentsiamet on oma meetodilises juhendis sätestanud trassikao tehnilised nõuded, mille eesmärgiks on motiveerida soojusettevõtjaid tegema investeringuid kaugkütetrassidesse trassikao vähendamiseks, et kaitsta tarbijaid soojuste ebaefektiivse jaotusteenuse jätkamise eest.

Elektrivõrkude puhul on analüüsi kaasatud aastatel kooskõlastatud keskmised hinnad reaalses hindades langenud. Kuigi ülekandetasud on tõusnud, on peamiseks tõusu põhjuseks rahvusvaheliste ühenduste ehitamine, ilma selleta oleksid ka põhivõrguettevõtja (Elering) võrgutasud reaalses hindades langenud.

Kaugküttes on 16-aastase perioodi (2005-2020) jooksul keskmine kooskõlastatud soojuste hind suurenenud 1,7 korda ja keskmine puiduhakke hind 3,6 korda. Sealjuures on reaalses hindades ehk tarbijahinnaindeksi (THI) näitajate alusel arvatud keskmine soojuste hind suurenenud oluliselt vähem, vaid 1,04 korda. Gaasi ja vedelkütuse hinnad sõltusid toornafta hinna muutusest, mille volatiilsus oli oluliselt suurem.

Veeteenuse ja gaasi jaotusvõrguteenuse hindasid on vaadeldud lühema perioodi jooksul (vastavalt 2013-2020 ja 2016-2020). Veeteenusel kujunesid keskmised hinnad reaalses hindades algaastast madalamaks või selle lähedaseks. Gaasi jaotusvõrguteenusel (ilma Eleringi komponendita) kujunesid keskmised hinnad reaalses hindades algaastast madalamaks.

¹⁰ Võrguteenuste kvaliteedinõuded ja võrgutasude vähendamise tingimused kvaliteedinõuete rikkumise korral (RT I, 28.09.2021, 10)

Eesti elektrivõrkude töökindlus on küll tõusnud, kuid samas on võrgud endiselt ilmastikust sõltuvad ning ekstreemsetes ilmastikutingimustes kannatab võrkude töökindlus. Sealjuures on oluline fakt, et Eestis pole toimunud kordagi täielikku süsteemi kustumist, mis näitab eelkõige Eleringi head tööd. Elektri jaotusvõrkude osas on võimalik saavutada töökindluse tõus suuremahuliste investeeringute kaudu, kuid sellega kaasneks ka võrgutasude märkimisväärne kasv.

ELEKTER

Elektri tarbimine on Eestis koos võrgukadudega 8 966 GWh aastas. Seejuures on lõpptarbimine ilma võrgukadudeta 7 847 GWh, millest kodutarbijate osakaal moodustab 26,3%. Elektrienergia bilansist moodustab kodumaine toodang 6 312 ning import 7464 GWh ja eksport 4832 GWh. Ennustada võib elektritarbimise jätkuvat kasvu, kuna erinevates valdkondades suureneb elektrifitseerimine. Tarbija makstava elektri koguhind koosneb elektri kui kauba hinnast, võrgutasust, aktsiisist ja taastuenergia tasust. Kodutarbija hinnale lisandub ka käibemaks. Elektrienergia hind kujuneb vabaturu tingimustes, võrgutasud kooskõlastab *ex ante* Konkurentsiamet ning aktsiis ja taastuenergia tasu on sätestatud seadustega.

Eesti elektrisektorit iseloomustab väga tugev sõltuvus elektribörsist, kus ei ole levinud kahepoolsed lepingud. Ka on oluliselt muutunud turu struktuur - kui veel 10 aastat tagasi oli peaaegu ainuke tootja riigile kuuluv Eesti Energia, siis täna on aina suurenenud ka erasektori käes olevad tootmise mahud või imporditava elektri osakaal. Tänapäevase vabaturu tingimustes on oluline hulgi- ja jaemüüjate konkurentsi tagamine.

Alates 2021. aastast on teravalt fookuses olnud jaotusvõrgu sõltumatuse küsimus. Elektri jaotusvõrgu roll on muutumas aina olulisemaks. Tagatud peab olema tarbimise juhtimisele, tootjatele ja salvestusvõimsustele võimalus osaleda elektriturgudel ja pakkuda võrguoperaatoritele erinevaid tooteid turupõhiselt - reservvõimsusi, võrgupiirangute juhtimist, pinget juhtimist jne. Võrguoperaatorid peavad tagama, et reserve hangitakse ja võrgupiiranguid juhitaks turupõhiste põhimõtete alusel, mitte liigtugevat võrku rajades või reservtooteid ise omades, mis on lõppkokkuvõttes ühiskonnale kulukam.

Järelevalvemenetlus Elektrilevi AS-i elektrikatkestuse kohta Jõgeval

2021. aasta 27. aprillil toimus Jõgeva piirkonnaalajaamas põleng ja selle tulemusel suuremahuline elektrikatkestus. Sellega seoses läbiviidud järelevalvemenetluse tulemusel tuvastas Konkurentsiamet, et Elektrilevi AS rikkus võrguteenuste kvaliteedinõudeid võrguühenduse katkestuse kestuse osas. Nimelt teostab Konkurentsiamet järelevalvet võrguühenduste kvaliteedinõuete täitmise üle vastavalt elektrituruseadusele ja majandus- ja kommunikatsiooniministri 06.04.2005 määrusele nr 42 „Võrguteenuste kvaliteedinõuded ja võrgutasude vähendamise tingimused kvaliteedinõuete rikkumise korral“.

Elektrilevi AS tunnistab, et Jõgeval aset leidnud katkestuse puhul ületati kehtestatud nõudeid 3119 tarbija suhtes ning tarbijate võrgutasusid vähendati seetõttu 24 920,81 € ulatuses, mis on keskmiselt 8 eurot tarbija kohta.

Amet soovitas Elektrilevil üle vaadata elektrikatkestuste korral loodava ja kriisijuhtimisega tegeleva teabekeskuse töö ja koosseis, et avalikkuse teavitamine elektrikatkestustest ja nende mõjudest oleks teostatud võrdse kohtlemise printsiipi silmas pidades ja oleks elektri müügiga tegelevate ettevõtjate osas ühtne.

Elektrikatkestuse likvideerimisel esines probleeme ka suhtluses kohaliku omavalitsusega. Menetluses selgus, et kommunikatsioonipõhimõtted Elektrilevi ja kohalike omavalitsuste vahel on puudulikud või puuduvad üldse. Seetõttu soovitas amet Elektrilevil koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Päästeameti, kohalike omavalitsuste ja elutähtsa teenuse osutajatega välja töötada konkreetsete põhimõtted, mille alusel toimub kommunikatsioon suuremate elektrikatkestuste puhul.

Konkurentsiameti ettepanek taastuenergia toetuste üle vaatamiseks

Konkurentsiamet tegi 2021. aastal taas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ettepaneku taastuenergia toetuste üle vaatamiseks. Seoses elektrienergia hinna tõusuga on põhjendatud üle vaadata kehtivad taastuenergia toetuste määramise tingimused ja suurused. On võimalik, et taastuenergia toetuse suurus ei ole enam kooskõlas kunagise toetuse andmise eesmärgiga.

Terves Euroopas, sealhulgas Eestis tõusis elektri hind 2021. aastal hüppeliselt. Hinnatõusu on peamiselt mõjutanud maagaasi hinnatõus, tarbimise kasv, CO₂ kvoodi hind, kivisöe hind, madal taastuenergia tootmise tase ja muud tegurid. Taastuenergia tootmist rahastatakse Eestis tarbijate elektriarves sisalduva taastuenergia tasuga. Perioodil 2007-2020 maksid tarbijad taastuenergia tootmiseks märkimisväärsed 827,9 miljonit eurot.

Investeeringisotsuste tegemisel on üheks kõige olulisemaks teguriks saadav võimalik tulu. Taastuenergia tootmisse tehtud investeeringisotsused on lähtunud sel hetkel kehtinud elektri börsihinnast ning võimalikust taastuenergia toetusest. Kuna elektri hind on 2021. aastal hüppeliselt kasvanud, siis soovitas amet vaadata üle kehtivad toetuse suurused ning viia need vastavusse elektri börsihinnaga.

Elektrienergia hinna analüüs

Konkurentsiamet võttis vaatluse alla elektri hinnatõusu põhjused. Terve 2021. aasta oli elektrienergia hind Euroopa turgudel tõusuteel ning tegi hüppelise tõusu aasta teises pooles. Hinnatõus tabas kogu Euroopat, sealhulgas ka Balti regiooni. Kui aasta peale keskmiselt oli hinnatõus 157,4% (2020 aasta keskmine hind oli 33,7 €/MWh võrdluses 2021 aasta keskmine hind 86,7 €/MWh), siis kuude lõikes olid hinnatõusud sügis/talvisel perioodil veelgi suuremad. Eestis oli elektrienergia keskmine hind 2021. aasta oktoobris 105,6 €/MWh, samas kui 2020. aasta oktoobris oli hinnaks 37,6 €/MWh, seega oli muutus 181%. Detsembri võrdluses oli hinnavahe eelneva aastaga tõusnud juba 4,5 kordseks (2020. aasta detsembris keskmiselt 45,5 €/MWh, võrdluses 2021. aasta detsembri keskmine hind 202,7 €/MWh).

Avatud elektriturul on turuosalistel võimalik elektrienergiaga kaubelda kahel viisil – otselepingute alusel või elektribörsil osaledes. Otselepingute aluseks on kahepoolset kokkulepitud tingimused, mistõttu sõltub elektrienergia hind suures osas finantsteenustena pakutavatest hindadest või otse elektribörsil kujunenud energiahindadest. Otselepingud sõlmitakse tavapäraselt suurarbija ja tootja vahel, et vähendada tehinguga kaasnevaid täiendavaid kulusi. Eestis saab elektriostu/müügi otselepinguid sõlmida vaid riigisiselt, põhjuseks, et kogu ühenduste ülekandevõimsus antakse turule. Otselepingute osakaal ei ole aga suur ning enamuse kaubandusest toimub elektribörsil, ehk avalikul hulgiturul. Elektribörsil saavad kaubelda tootjad, võrguettevõtjad, müüjad, maaklerid ehk kõik, kes sõlmivad lepingu börsikorraldajaga. Elektrituru korraldamisel on tähtis roll kasutataval hinnaarvutusmudelil. Euroopa ühtsel turul on täna kasutusel tsoonipõhine hinnamudel, mis võtab arvesse ka piirkondade vahelised tegelikud ülekandevõimsused.

Eesti ja teised Balti riigid moodustavad osa Euroopa ühtsest elektriturust. Euroopa ühtne elektriturg tähendab, et erinevate hinnapiirkondade vahel on mitmeid ühendusi ja elekter läheb madalama hinnaga piirkonnast (rohkem tootmist) kõrgema hinnaga piirkonda (rohkem tarbimist) vastavalt piirkondade vaheliste ühenduste võimekusele. Päev-ette elektriturg on elektrituru osa, kus börsil kaubeldakse järgmisel päeval igaks tunniks tarnitava elektrienergia. Elektrienergia hind kujuneb kindlal kokkulepitud perioodil tehtud pakkumiste alusel marginaalse hinnastamise põhimõtte alusel igaks tunniks. Päev-ette turuhind on tarbijale kõige olulisem indikaator, millest lähtuvad ka börsihinna elektripaketid. Päev-ette turul tehakse hinnaarvutus kogu Euroopa ühtse elektrituru peale, kusjuures hinnaerinevused piirkondade vahel tekivad siis, kui piirkondade vaheliste ühenduste võimsused on maksimaalselt ära kasutatud. Elektrienergia kaubandus on seega korraldatud läbi elektribörside. Elektrienergia päev-ette turuhinda mõjutavad tootmisvõimsuste tehtud müügipakkumise hind, elektrienergia nõudlus ehk tarbimine ning tarbimise ostupakkumised. Pakkumise ja nõudluse kõverate tasakaalupunktis tekib elektrienergia turuhind.

Analüüsi tulemusena selgus, et kõige põhilisem elektri hinnatõusu põhjus oli maagaasi hüppeline hinnatõus (Euroopas võrreldes varasema aastaga tõus 396%, Baltikumis 269%). Lisaks kasvas elektrienergia nõudlus keskmiselt 4%) ja kahekordistusid CO₂ hinnad, ilmastik mõjutas hüdroreservuaaride mahtusid.

Kõrgete energiahindade tõttu soovitas amet taas üle vaadata taastuvenergia toetuse määramise tingimused ja suurused ning viia need seosesse elektrienergia börsihinnaga. Lisaks on oluline tõhustada turujärelevalvet ja prognoosida varustuskindlusega seotud riske. Eesti ja Baltikumi kontekstis on oluline, et elektrimüüjatele oleks tagatud võimalused oma hulgituru hinnariske tulevikutehingutega efektiivselt katta. See annab elektrimüüjatele võimaluse pakkuda jaeturul pikemaajalisi ja madalama fikseeritud hinnaga lepinguid. Kahjuks on amet tuvastanud, et Eestis ei ole vastavate tulevikutehinguturgude riskimaandusinstrumentide kasutamine piisaval määral võimalik. Hinnapiirkondade vahelise pudelikaela tõttu ei pääse Eesti ja Baltikumi elektrienergia kauplejad enam likviidsele Soome turule tulevikuinstrumentidega kauplema. Konkurentsiamet ja Soome regulaator tegid 2021. aasta juunis süsteemihalduritele (Elering ja Fingrid) kohustuseks rajada Soome ja Eesti piirile kiiremas korras täiendavad finantsinstrumendid. See peaks võimaldama elektrimüüjatel pakkuda klientidele fikseeritud elektripakette paremini maandatud riskidega. Samuti soovitab amet elektrimüüjatel pakkuda oma klientidele aktiivsemalt tarbimise juhtimise võimalusi.

Tarbimise juhtimine aitab elektrituru hindu alla tuua, kuid on hetkel suuresti kasutamata potentsiaal

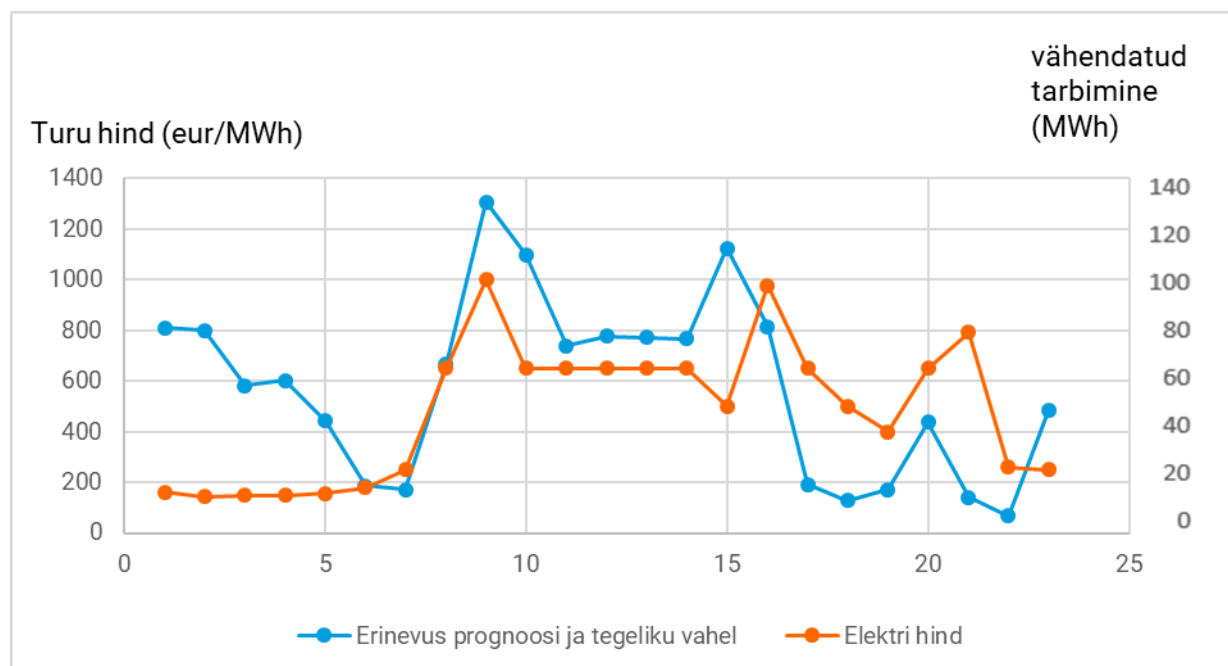
Elektrimüüjad võiksid aktiivsemalt pakkuda oma klientidele tarbimise juhtimise võimalusi, mis võimaldaks tarbimise paindlikkust müüa otse päev-ette elektriturule. Tegemist on tugevat potentsiaali omava energiasäästu meetmega, mis võib kriitilistel ülikõrgete hindadega tundidel hindu turul kõigi tarbijate jaoks oluliselt alla tuua.

Tarbimata elekter planeeritud kujul ja pakkumisena omab elektriturul täpselt sama kaalu kui tootmisvõimsuse pakkumine, aga seda ainult juhul, kui vastav pakkumine esitatakse turule ja saab osaleda turu hinna kujunemises. Kui tarbimist vähendada turu väliselt, kaasneb sääst ainult konkreetsele tarbijale, kuid ei mõjuta börsil kujunevat hinda, kuna börsi jaoks on eeldatud, et vastav tarbija tarbib nagu tavaliselt, ehk elektrimüüja ostab tema jaoks turult elektri ikkagi ära.

Turuvälist tarbimise vähendamist nimetatakse kaudseks tarbimise juhtimiseks ning sellega võib tegeleda iga börsipaketiga tarbija ise nii-öelda targalt tarbides, liigutades oma suuremat tarbimist kallima hinnaga tunnilt madalama hinnaga tundidele, näiteks pestes pesu pigem öösiti. On ka olemas nutiseadmeid, mis teevad sellise juhtimise vastavalt turuhinnale tarbija eest automaatselt ja mugavamalt. Mõned tarbijad kasutavad lisaks ka veel väiketootmise ja salvestusseadmete süsteeme, mis võimaldavad neil oma tarbimist elektrivõrgust suunata odavamatele tundidele. Kõik see on väga tervitatav ja võimaldab tarbijal saavutada praeguste volatiilsete hindade korral märkimisväärset säästu. Kuid nagu mainitud, ei võimalda antud lähenemised otseselt vähendada turu hinda börsil, ometigi võiks. Tegemist on börsi mõistes nii-öelda kasutamata potentsiaaliga.

Baltikumis ja Soomes 07.12.2021 08.00-09.00 ajalooliselt kõrge 1000 eur/MWh-i hinna tunnil nägime, et Eestis toimus tuntav tarbimise langus, kus erinevus planeeritud tarbimisest oli lausa 130,7 MWh. Selline maht moodustas Eesti kogutarbimisest antud tunnil ligikaudu 9%. Seega planeerisid bilansihaldurid/elektrimüüjad antud tunnile 9% kõrgemat tarbimist, kui tegelikult tuli, ehk tarbijad käitusid oodatust erinevalt. Mingil määral esineb nii-öelda tavapärasest planeerimisviga bilansihaldurite prognoosides pidevalt, see on normaalne, kuid mitte sellises mahus. Võttes aga väga robustselt näiteks tavapäraseks tarbimise prognoosiveaks antud päeva keskmine erinevus prognoosi ja tegeliku tarbimise vahel, mis on 57 MWh, jääb antud tunnile ikkagi täiendav 73 MWh erinevust, kus tegelik tootmine on väiksem ja mis näitab, et tarbijad vähendasid omaalgatuslikult oma tarbimisi.

Joonisel 2 on näidatud seos tegeliku tarbimise vähenemise ja antud päeva elektri tunnihindade vahel. Näeme, et tegelikult oli kogu päeva lõikes tarbimine tegelikkuses väiksem kui bilansihaldurite poolt planeeritud -vahe oli juba mainitud 57 MWh. Eriti suured vahed aga ilmnevad just kõrgemate turuhindade tundidel ja nende naabertundidel, mis annab selge indikatsiooni, et tarbijad proovisid ise oma tarbimisi kõrge hinna tõttu vähendada. See näitab, et Eestis on tarbimine hinnatundlik ja paindlik ning tarbijad on avatud oma tarbimise juhtimisele sõltuvalt hinnast.



Joonis 2. Kaudselt ehk elektrituru väliselt vähendatud tarbimise sõltuvus hinnast 07.12.2021

Seega võime väita, et maksimaalse hinna tunnil 08:00-09:00 oli Eestis kaudne tarbimise juhtimine vahemikus ligikaudu 130,7-73 MWh. Võtame siia kõrvale võrdluseks Eesti Energia Balti Elektriijaama 11 ploki remondi, mille tõttu samal päeval oli turult eemal 142 MW tootmist. Näeme, et suurusjärk on suhteliselt sama, vähendatud tarbimise kogus on ligikaudu 92%-51% antud tootmisvõimsusest.

Kui antud tarbimise paindlikkust pakuksid elektrimüüjad elektriturule otsese tarbimise juhtimisena, ehk hinnast sõltuva tarbimisena, oleks meil olnud turul sel tunnil vahemikus 131-73 MW vähem nõudlust 1000 eurose hinna juures ning on suur tõenäosus, et me poleks 1000 eur/MWh turuhinda näinud. Seega, lisaks konkreetsetele tarbijatele, kes niikuinii ei soovinud nii kõrge hinnaga tarbida, oma tarbimist piirasid ja seeläbi säästu said, oleks kogu Baltikumi ja Soome piirkonna tarbijad saanud olulist võitu, kui antud tarbimise paindlikkus oleks pakutud turule ja hind oleks olnud selle võrra madalam (täpset mõju on siinjuures küll hetkel raske öelda). Tõenäoliselt suurendaks paindlikkuse struktureeritum kasutuselevõtt ja võimaluste tutvustamine klientidele kasutatava paindlikkuse mahu potentsiaali veelgi. Oluliselt mugavam oleks ka tarbija jaoks, kui teenusena nende tarbimist juhitaks ning tarbija ei pea ise oma seadmeid kindlal tunnil välja lülitama.

2014. aastal tegi Tallinna Tehnikaülikool Eleringi tellimusel analüüsi (PDF), et hinnata tarbimise juhtimise võimalikku mahu potentsiaali Eestis ning analüüsi tulemusena leiti, et see võiks olla vahemikus 214-407 MW keskmiselt tunni peale. Suurtarbijad, kes saavad ise börsile pakkumisi üles panna, juba kasutavad võimalust loobuda tarbimisest kõrgete hindade korral ja pigem oma mittetarbimist müüa. On tõenäoline, et just mõne suurtarbija pakkumine oli see, mis ka antud tunnil 1000 eur/MWh hinna Baltikumi ja Soome piirkonnas tegi, kuna elektribörsi Nord Pool pakkumisköveratelt on näha teatav paindlikkus just tarbimise ehk ostupakkumiste poole pealt. Ka elektribörsi korraldaja Nord Pooli turujärelevalve tõi välja, et tõenäoliselt tegi antud tunniks hinna tarbimise paindlikkus. Ilma selleta oleksime näinud veelgi kõrgemaid hindu. Amet vaatab siiski veel detailsemalt antud tunni pakkumistele otsa ja uurib koostöös elektribörsi turujärelevalvega antud tunni hinnakujunemist, et hinna teinud pakkumisele konkreetset järlile saada ja selle põhjendatust kontrollida.

Euroopa elektrienergia siseturu direktiiv, mis võeti vastu 5. juunil 2019 tutvustab põhimõtet, et tarbimise juhtimine tuleb tuua liikmesriikides kõigile turutasemetele (tähendab ka päev-ette turule), sealhulgas tutvustades selle edendamiseks uut elektrituru osalist – iseseisvat agregaatorit, kelle ülesandeks oleks just vastava juhitava tarbimise koondamine ja turule müümine. Iseseisev agregaatore saab tarbimist koondada korraga erinevate bilansihaldurite/elektrimüüjate portfelligest, seega saab pakkuda suuremaid koguseid turule.

Eestis võeti vastav direktiiv elektrituruseadusesse üle 15.03.2022. Konkurentsiamet sai ülesandeks luua tarbimiskajas osalemise tingimused. Samas vajab seadusandlus veel täiendusi, et vastavate tingimuste raames saaks luua ka toimivad tureeeglid ja turumudeli ning siin on vaja selget suunist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumilt. Ameti nägemuses tuleks 2022. aastal võtta teema tugevalt fookusesse, et soodustada tarbimise juhtimise ja agregaatrite toomist kõigile turutasemetele ning kõigi turuosaliste jaoks toimivate tureeeglite loomist. Eesmärgiks on saada suurem kogus tarbimise juhtimist turule võimalikult kiiresti, kuna see on meede, mis võimaldaks päev-ette turul tuua hindu alla just sellistel kriitilisematel tundidel, kui hinnad muidu väga kõrgeks läheks. Lisaks, paindlikkuse otsese pakkumise korral turule võimaldaks turumudel paindlikel tarbijatel lisaks säästule oma paindlikkuse pealt ka reaalselt teenida, juhul kui see aitab ühiskonnale tuua kasu turuhinna üldise alanemise näol.

Seega ei ole hetkel selget seadusandlust ega turureegleid iseseisvatele agregaatoritele päev-ette turul tegutsemiseks. Elektrimüüjatel on aga võimalik ka täna oma portfellisiseselt tarbimise juhtimist klientidele pakkuda. Konkurentsiamet julgustab Eesti elektrimüüjaid mitte raiskama tarbijate potentsiaali, mis võib turul hindu alla tuua ja laiendama oma tootevalikut ka tarbimise paindlikkuse suunas. Siinjuures oleks mõistlik luua vastavad võimalused ka kodutarbijatele, mitte vaadata ainult suurtarbijate poole.

Pikemas perspektiivis on meil kõrgete hindadega võitlemiseks vaja rohkem tootmisvõimsusi regiooni ja paremaid ühendusi – kõige selle nimel tuleb samuti juba praegu töötada, kuid neid vilju saaks nautida alles aastate pärast. Tarbimise paindlikkuse potentsiaali oskuslikum kasutuselevõtt saaks toimuda juba praegu ja aidata meil vahepealset aega üle elada. On tõenäoline, et tuleviku elektriturg, kuhu oleme juba sisenenud on väga tugevalt volatiilsete hindadega, see tuleb panna turuosaliste kasuks mängima, muutes siiani kehtinud käitumismustreid.

MAAGAASI TURG

Maagaasi tarbimine Eestis 2021. aastal oli 5089 GWh/aastas¹¹, millest 9% ehk 468 GWh moodustas kodutarbijate osakaal. Gaasi tarbimine on Eestis aastatega langenud ning seoses kalli hinnaga võib ennustada jätkuvat tarbimise langust ning üleminekut alternatiivsetele energia allikatele. Erinevalt Lääne-Euroopast ei oma maagaas nõnda olulist rolli hoonete kütmisel. Eestis on enamlevinud kütte liik kaugküte, kus gaasi kasutamine on aastatega vähenenud ja tänase kõrge hinna juures jätkab sama suunda. Maagaasi tarbijahind koosneb kolmest komponendist: maagaas, võrguteenus ja aktsiis. Kodutarbija hind koosneb neljast komponendist, kus kodutarbija hinnale lisatakse juurde ka käibemaks. Gaasi hind kujuneb analoogselt vedelkütustega vabaturu tingimustes, võrguteenuse hinnad kooskõlastab Konkurentsiamet ning aktsiisi määr sätestatakse seadusega.

Maagaasi hinna analüüs

Konkurentsiamet analüüsis maagaasi drastilise hinnatõusu põhjuseid ning vaatles maagaasi nõudluse ja hinna lähituleviku prognoosi. 2021. aasta oktoobris saavutas maagaasi hind gaasiturgudel rekordilise taseme, küündides mõnel päeval isegi üle 100€/MWh (TTF börsihind).

Analüüsi tulemusena selgus, et Balti-Soome- regiooni turupiirkonna maagaasi hinnatõus 2021. aastal on eelkõige mõjutatud Euroopa hoidlate madalatest varudest, Venemaa tarnete piiramisest Euroopasse ja Euroopa ning Aasia vahelisest võistlemisest LNG turul. Olulist rolli mängis ka kliima – talvised ekstreemsed külmaperioodid erinevates piirkondades ja suvised kuumalained.

¹¹ https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/Dokumentide-failid/euroopa_aruanne_2021.pdf

See viis olukorrani, kus COVID-19 pandeemia järgselt avanevas maailmas kasvasid hüppeliselt tarbimine ja energia nõudlus, kuid samas tootmine vähenes. Balti regiooni maagaasi hind on tihedalt seotud Euroopa turu hinnaga ning Euroopa turg on suuresti mõjutatav ülejäänud maailmast, näiteks Aasias ja USAs toimuvast. See näitab, et maagaasi nõudluse ja hinna mõju on globaliseerumas ning erinevate maailma piirkondade mõjud energiaturgudel avaldavad üksteisele vastastikkust mõju. Balti regiooni hind on korrelatsioonis Euroopa turu hinnaga ning alates 2020. aasta III kvartalist ühtlustunud Euroopa turu hinnaga.

Kui 2019. aastal oli maagaasi hind Euroopa turul aasta lõikes suurusjärgus 3,5 €/MWh odavam kui Balti regiooni turul, siis 2020. aastal oli hinnavahe langenud 1,45 €/MWh- ni. 2021. aasta üheksa esimese kuuga oli aga maagaasi hind odavam Balti regiooni turul ning hinnavahe Euroopa turuga oli perioodi lõikes keskmiselt 2,3 €/MWh. Balti regiooni maagaasi hinnatõusu põhjustasid seega hinnatõus Euroopa turul ja globaalsed probleemid.

Konkurentsi seisukohast on olukord maagaasi turul aastatega üha paranemas ning maagaasiturg on globaliseerumas. LNG tarned maailmaturult on parandanud konkurentsi Venemaa gaasi osakaalu osas ja tekitanud Vene gaasi kõrvale selge alternatiivi. Samas kui ennem Ukraina sõja algust loodeti pigem, et 2022. aastal hinnatõus Euroopa turgudel stabiliseerub, siis nüüd on selge, et pigem näeme ka jätkuvalt väga kõrgeid gaasihindu ja kogu Euroopa tarnekindluse ülesehituse muutust LNG-le. Euroopas prognoositakse pärast 2022. aastat küll maagaasi nõudluse vähenemist, kuid samas kasvab maagaasi nõudlus jätkuvalt Aasia ja Vahemere piirkonnas. Seda, kui palju antud piirkondade nõudlus edaspidi Euroopa turgu ja hindu mõjutab, on hetkel raske ette arvata. Aastad 2020-2021 olid erakordsed nii tarbimiskäitumise kui kliimatingimuste poolest ja need mõjutasid kõiki maailma piirkondi. Kindel on aga see, et avanenud energiaturud on üha enam globaliseerumas ning Balti turgu hakkavad enam mõjutama tegurid ka kaugematest maailma piirkondadest.

Kuna kõrgete energiahindade mõju majandusele ja leibkondadele on väga tuntav, on Euroopa Komisjon koostanud nn tööriistakasti liikmesriikidele, mis võimaldaks leevendada praegust ekstreemset energiahindade tõusu erinevate ajutiste meetmetega. Kõige tugevamalt kannatavad hinnatõusu tõttu energiaostuvõimetud ning väikese ja keskmisest väiksema sissetulekuga leibkonnad, kes kulutavad energiale protsentuaalselt suurema osa oma sissetulekust. Lisaks on kõrgetel energiahindadel ka tuntavalt negatiivne mõju tootmisele, tööstusele, tööhõivele ja hindadele.

SOOJUS

Erinevalt elektri ja gaasi hinnast ei kujune kaugkütte hind turutingimustes, vaid selle kooskõlastab Konkurentsiamet. Kaugkütte tarbimine Eestis on 4 200 GWh aastas. Konkurentsiameti kooskõlastatud soojuse piirhinnaga kaugküttepiirkondi on 159, millest 125-es on müügiimaht alla 10 000 MWh aastas.

Kaugküttesektor on viimase kümnendi jooksul teinud läbi väga olulise arengu. Kui aastal 2008 toodeti soojust näiteks Utilitas Tallinna kaugküttevõrku pea 100% maagaasist, siis täna on seal gaasi osakaal vähenenud 34 protsendile. Analoogselt on gaasi- ja vedelkütuse tarbimine vähenenud ka teistes kaugküttevõrkudes. Suurematest kaugküttevõrkudest on soojust tootmine Tartus ja Pärnus valdavalt puiduhakkel ning Narvas ja Kohtla-Järve-Jõhvi-Ahtme piirkonnas valdavalt põlevkivil ja põlevkivigaasil. Valdavalt puiduhakkest toodavad soojust ka maakonnakeskuste soojusettevõtted. Soojuse tootmise osakaal, kus kütusena kasutatakse vaid gaasi või põlevkiviõli, on langenud 5-le protsendile. Kõige enam on tooni andnud Advenile kuuluvad maagaasi kasutavad soojusvõrgud Tallinnas.

Kaugkütte osas on oluline jätkata üleminekut taastuvenergiale, samuti maagaasi ja õli osakaalu vähendamist. Tähtis teema on ka Ida-Virumaa soojusvarustuse tulevik. Seni on põlevkivi ja uttegaas taganud soodsa soojuse hinna, kuid rohepöörde mõttes on tegemist probleemse soojusvarustusega.

Kuna soojust tootmine on monopoolne valdkond, kus tarbijal ei ole võimalik teenusepakkujat valida, siis kooskõlastab kaugküttehinda (nii tootmise kui võrguteenuse hinda) Konkurentsiamet. Soojuse tootmise osas on kaugkütteseaduses sätestatud teatud tingimustel vaba juurdepääs soojusvõrgule. Konkurentsiametil on õigus hinnata soojusvarustuse majanduslikku tasuvust ning juhul, kui tootmine on majanduslikult ebaefektiivne, on õigus nõuda võrguettevõtjalt konkursi välja kuulutamist.

Narva soojus

Viimase aja üheks olulisemaks soojuste ostu väljakuulutamise konkursiks on AS Narva Soojusvõrk poolt avaldatud soov sõlmida Narva piirkonna kaugküttevõrgu kütmiseks sõlmida pikaajaline lepingu soojuste ostmiseks kogumahus kuni 450 000 MWh aastas nimivõimsusega 200 MW. Tehnoloogilise neutraalsuse printsiibist tulenevalt võivad konkursil osaleda nii ettevõtjad, kes kavandavad selle mahu tagamiseks ehitada uue kütise (mh koostootmisjaama) kui ka tootja juba olemasoleva tehnoloogia baasil. AS Narva Soojusvõrk esitas ametile konkursitingimused kooskõlastamiseks 30.12.2021.

ÜHISVEEVÄRGI JA –KANALISATSIOONI TEENUSED

Vesivarustuses puudub konkurents ning hinna kooskõlastab Konkurentsiamet. Vee-ettevõtja on olulist vahendit omav väga tugevas monopoolses seisundis olev ettevõte. Arvestades seadusandlust, on veevõrk teatud määral sarnane elektrivõrguga, kus paralleelse võrgu ehitamine ei ole mõistlik ning on vaid väga üksikud näited konkureerivast torustikust. Lisaks määrab vee-ettevõtja oma territooriumil kohalik omavalitsus. Vesivarustust ja kanalisatsiooni võib lugeda vanimaks monopoliks¹² ning võib eeldada sarnase monopoolse seisundi säilimist ka kaugemas tulevikus.

Alates 2022. aastast kuuluvad Konkurentsiameti hinnaregulatsiooni alla kõik vee-ettevõtted, sh. 60 ettevõtet enne 2021 a. lõpus jõustunud seaduse muudatust. 2022. aastast lisandus vähemalt 10 valda teenindavat ettevõtet (millele lisanduvad väiksemad sh arenduspiirkondi teenindavad ettevõtted). Erinevalt energeetika sektorist on valdav enamuse ettevõtteid munitsipaalomandis. Erandiks on börsil noteeritud AS Tallinna Vesi, mille enamuses osanikuks on omakorda 55,06 protsendiga Tallinna linn. Vähemuses osanik on OÜ Utilitas 20,36 protsendiga ning ülejäänud 24,58 protsenti on Nasdaq Baltic turul vabalt kaubeldavad aktsiad.

POST

Postisektorit iseloomustavad viimastel aastatel hoogustunud digitaliseerimisega seotud muudatused. Traditsioonilise kirja saatmine on järk-järgult, ent oluliselt vähenenud. Üha enam suureneb saadetiste edastamine seoses e-kaubanduse mahtude kasvuga.

Riigisiselt kirisaadetiste edastamist ning ajakirjanduse kojukannet teostavad vaid kaks ettevõtet – AS Eesti Post ja Express Post AS. AS Eesti Post (Eesti Post) kogub ja edastab kirisaadetisi üle Eesti ning teeb ajakirjanduse kojukannet maapiirkondades. Express Post AS osutab kirisaadetiste kogumise, sorteerimise ja kättetoimetamise teenust äritarbijatele üle Eesti ning teeb ajakirjanduse kannet suuremates linnades: Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Viljandis. Universaalset postiteenust osutab AS Eesti Post.

Konkurentsiameti regulatsiooni all on universaalse postiteenuse (UPT) osutamise järelevalve. UPT teenuse hinnad määrab valdkonna eest vastutav minister ameti ettepaneku alusel. UPT osutamisega tekkivate ebamõistlikult koormavate kulude hüvitamiseks on loodud nn UPT fond. Fondi sissemaksid teevad tegevusloaga ettevõtted UPT teenustega sarnastelt teenustelt – kirisaadetiste ja pakide edastamise hulga järgi. Konkreetsete maksemäärad on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega. UPT fondi teevad sissemaksid kaks ettevõtet – AS Eesti Post ja Express Post AS.

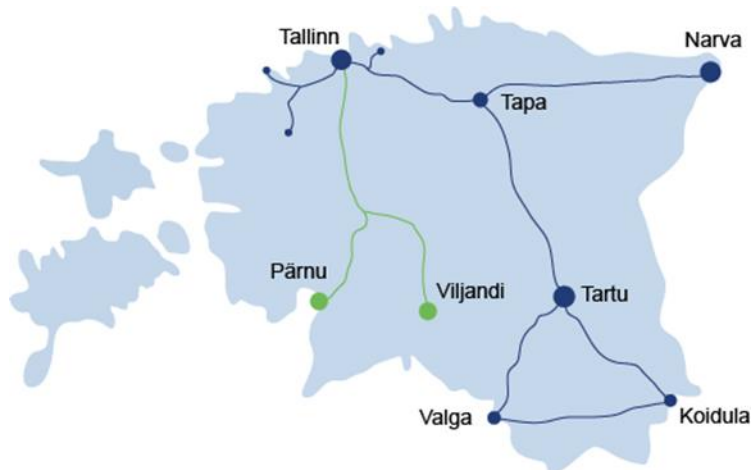
Lisaks UPT hinnale on ameti ülesanded veel tarbijate kaebuste lahendamise ning kord aastast sektori ülevaate koostamine.

¹² Roomas on vesivarustus ja kanalisatsioon mainitud 500 kuni 300 aastat enne Kristust. https://en.wikipedia.org/wiki/Sanitation_in_ancient_Rome

ÜLEVAADE RAUDTEETURUST

Konkurentsiamet rakendab raudteeteenuste turul meetmeid diskrimineeriva või muul viisil ebaõiglase kohtlemise kõrvaldamiseks. Samuti on Konkurentsiameti üheks oluliseks ülesandeks raudtee-ettevõtjate esitatud kaebuste lahendamine. Kui raudtee-ettevõtja leiab, et raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja on raudteevõrgustiku teadaande kinnitamisel, läbilaskevõime jaotamisel, koordineerimismenetluse korraldamisel, läbilaskevõime ammendumuks tunnistamisel, liiklusgraafiku koostamisel, liiklusjuhtimise korraldamisel, uuenduste planeerimisel, hooldustööde tegemisel või kasutustasu määramisel teda ebaõiglaselt kohelnud, võib ta esitada Konkurentsiametile kaebuse.

Eestis on raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad, kelle majandamisel olev raudtee on määratud avalikuks kasutamiseks AS Eesti Raudtee ja Edelaraudtee Infrastruktuuri AS. AS Eesti Raudtee haldab 1229 km raudteed ning osutab raudteeinfrastruktuuri kasutada andmise teenust raudteeveo-ettevõtjatele ja veeremiomanikele koos liikluse korraldamisega. Edelaraudtee AS haldab sarnaste teenuste osutamisel 222,1 km raudteed.



Joonis 3. AS Eesti Raudtee (joonisel sinisega) ja Edelaraudtee Infrastruktuuri AS (joonisel rohelisega).

Raudteeliikluses korraldataval reisijateveol on pädevaks ametiasutuseks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) ning (valla- või linnasisesel sõitjate veol võib selleks olla ka kohalik omavalitsus. MKM on sõlminud avaliku teenindamise raamlepingu aastateks 2018-2022 AS-ga Eesti Liinirongid (vastavalt ettevõtja kaubamärgile Elron) kogu Eesti sisese avaliku reisijateveomahu ulatuses. Rahvusvahelisel reisirongiliinil Tallinn-Peterburi-Moskva teostas reisijatevedu AS GoRail, kellelt saab lisaks osta sõidupileteid kõikidele Baltimaade, SRÜ riikide ning nendega ühenduses olevate maade reisirongidele, sh ka Soome ja Venemaa vahelistele jätkureisidele.

2021. aasta seisuga omasid raudteekaubaveo tegevuslubasid 13 ettevõtjat, kuid neist enamuse tegevus piirdus mitteamalikel raudteedel ehk lokaalse iseloomuga kaubavedude teostamisega (nt sadamad ja kaevandused). Suurimaks avalikul raudteel opereerivaks ettevõtjaks oli AS Operail.

Statistikaameti andmetel oli mullu raudteel sõitjaid kokku veidi üle 6 miljoni. Võrreldes 2020. aastaga kasvas sõitjate arv 2% võrra. Rongisõitjate arvu mõjutas eelmisel aastal jätkuvalt koroonaviiruse levik. Rongisõite tehti maist oktoobrini igas kuus üle 500 000, ülejäänud kuudel aga vähem. Võrreldes aasta varasemaga sõitjate arv küll kasvas, kuid 2019. aasta tulemusest oli see enam kui neljandiku võrra väiksem. Kui 2020. aasta alguses toimus veel ka rongiliiklus Venemaaga, siis 2021. aastal rahvusvahelisi reise teha ei saanud. Sõitjakäive oli 290 miljonit sõitjakilomeetrit, mis on 10% rohkem kui 2020. aastal, kuid neljandiku võrra väiksem kui 2019. aastal.

Avalikul raudteel veeti 11,9 miljonit tonni kaupa, mis on 6% rohkem kui 2020. aastal, kuid 10% vähem kui 2019. aastal. Avalikul raudteel veetud kaup moodustas poole kogu raudteedel veetud kauba kogusest. Võrreldes 2020. aastaga kaupade vedu avalikul raudteel jaanuarist juunini kasvas, juulist septembrini ning aasta viimastel kuudel novembris ja detsembris aga langes.

Enamiku ehk 80% avalikul raudteel veetud kaubast moodustas transiitkaup, 10% välismaalt saabuv kaup ja 2% välismaale veetav kaup. Veosekäive avalikul raudteel oli 1,85 miljardit tonnkilomeetrit ehk viiendiku võrra rohkem kui 2020. aastal, kuid veidi väiksem kui 2019. aastal.¹³

Olulisena saab lisaks välja tuua, et seoses Rail Baltica raudtee ehitusega, mis ühendab tulevikus Eesti Kesk- ja Lääne-Euroopa ning naaberriikidega, siis kui 2021 aastal alustati Eestis Rail Balticu projektis kuue raudteetaristu ehitusega ning tehti ettevalmistusi terminalide rajamiseks, siis aastal 2022 läheb ehitusse 10 raudteega ristuvat rajatist ning selle aasta koguinvesteering ulatub ligi 70 miljoni euroni.¹⁴

Hetkel Konkurentsiameti ülesandeid puudutavaid raudteeseadusandluse muudatusi ette näha ei ole.

¹³<https://www.stat.ee/et/uudised/vaikesest-kasvust-hoolimata-ei-joudnud-rongisoitjate-arv-kriisieelsele-tasemele>

¹⁴<https://rbestonia.ee/pressiteated/2022-aastal-jouavad-ehitusse-kumned-rail-baltica-rajatised/>