



Aktsiaselts Olerex

Meie: 04.08.2026 nr 5-1/23-0021-077-1

Kiri edastatud digitaalselt aadressil: info@olerex.ee

Teade konkurentsijärelevamenetluse lõpetamisest

1. Konkurentsijärelevamenetluse alustamine ja faktilised asjaolud

1.1. AS Terminal taotlus riikliku järeleva menetluse algatamiseks

AS Terminal (edaspidi *Terminal* või *taotleja*) esitas läbi lepingulise esindaja Advokaadibüroo COBALT OÜ Konkurentsiametile 25.09.2023 taotluse riikliku järelevamenetluse algatamiseks Olerex AS-i (edaspidi *Olerex*) suhtes seoses turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega. Taotleja põhjendused olid lühidalt järgmised.

Vedelkütuse seaduse (VKS)¹ § 2¹ seab kütusemüüjatele kohustuse, et tarbimisse lubatud mootorikütuse koguenergiast moodustaks biokütuse osakaal kalendriaasta lõpuks vähemalt 7,5% (edaspidi *biokohustus*). Terminal on seisukohal, et Olerex on biokohustust rikkunud alates 2021. aasta lõpust, kogu 2022. aasta jooksul ning jätkuvalt 2023. aastal. Biokohustuse täitmiseks peab kütusemüüja tegema lisakulutusi, mis lisanduks kütuse hinnale ca 5-10 senti liitri kohta. Biokohustuse täitmata jätmise tulemusena sai Olerex rahalise eelise, mille tõttu oli tal võimalik teiste konkurentidega võrreldes müüa mootorikütust tunduvalt odavamalt.

Terminali taotluse kohaselt on Olerex turgu valitsevat seisundit omav ettevõtja Konkurentsiseaduse (edaspidi *KonkS*) § 13 lg 1 tähenduses. Põhjenduseks tõi Terminal välja, et biokohustuse rikkumisest tekkiv eelis võimendab Olerexi turujõudu, mistõttu oleks tal turgu valitsev seisund ka juhul, kui tema turuosa jääks alla 40%. Olerex on kõige suurem kütuseturu osaline ning seaduse rikkumise tagajärjel suudab ta pakkuda hulgituru erinevate segmentide klientidele hindu, mis on teiste turuosaliste jaoks olulisel määral alla omahinna. Olerexi biokohustuse täitmata jätmisest saadud eelise tõttu ei ole konkurendid võimelised avaldama talle piisavalt konkurentsipurvet. Samuti põhjusel, et vedelkütuse näol on tegemist elutähtsa teenusega, on klientidel väiksem läbirääkimisvõim. Vaatamata Terminali pingutustele pakkuda

¹ Taotluse laekumise hetkel kehtinud vedelkütuse seaduse versioon.

Olerexile tugevat konkurentsi, on suutnud Olerex Terminali turuosa siiski vähendada. Terminal ning võimalik, et ka teised turuosaliselised, on Olerexi tegevuse tõttu kaotanud oluliselt kliente hulгимүүги segmentides. Olerexi võime oma turuosa kasvatada on juba eraldiseisvalt tugev näitaja, et Olerexil on turgu valitsev seisund. Seega tuleb eeltoodust järeltada, et Olerex on kütuseturul positsioonil, mis võimaldab tal tegutseda arvestataval määral sõltumatult konkurentidest, varustajatest ja ostjatest, mis omakorda viitab Olerexi turgu valitseva seisundi omamisele.

Terminali hinnangul on Olerex oma käitumisega kuritarvitanud turgu valitsevat seisundit KonkS § 16 p 2 tähenduses. Nimelt rikkudes biokohustuse nõuet, on Olerex kahjustanud turul toimuvat konkurentsi. Terminali hinnangul on vajalik siin eristada Olerexi poolt tekitatud kahju turul toimivale konkurentsile tervikuna ning konkreetset konkurentide väljatõrjumist ja tarbijate ekspluateerimist. Konkurentide väljatõrjumine leiab aset Terminali hinnangul estakaadi müügi hulgituru segmendis ning ekspluateerimine jaemüügi segmendis (müük eratarbijatele). Terminal leiab, et pakkudes hulгимүүги segmentidel klientidele hinda olulisel määral alla omahinna, on Olerex tõrjunud kütuse turult välja nii olemasolevaid kui ka tulevasi konkurente. Olerexi saadud eelise ja tegevuse tõttu ei julge uued konkurendid turule siseneda, kuna Olerexi pakutud hindadega ei saa keegi jätkusuutlikult konkureerida. Lisaks märkis Terminal oma taotluses, et Olerexi tegevusest tekkiv kahju hulgiturul kandub üle ka jaeturule. Kütuseturu erinevad segmendid on omavahel seotud, mistõttu hulгимүүги turu segmendis kantud kahju korvamiseks ei ole kütusemüüjatel võimalik jaeturul hindu langetada. Seega on Olerex oma tegevusega piiranud kaubaturu arengut, mis on KonkS § 16 p 2 kohaselt turgu valitseva seisundi kuritarvitamine.

Terminali täiendas oma seisukohta 14.02.2025 vastuses Konkurentsiameti teabetaotlusele. Olerexi kohtuvaidluse käigus said Terminalile kättesaadavaks andmed, mille põhjal on alust kahtlustada kütuse müüki alla omahinna tanklast ärikliendile, terminalist (nn estakaadimüük) ning segmendis, kus kütus tarnitakse kliendi asukohale. Terminal leidis, et Olerex on teinud hulgituru erinevate segmentide klientidele oluliselt alla turuhinna pakkumisi (-5 kuni -10 senti liitri kohta). Olukorras, kus hinnakonkurent tavaliselt käib ühe sendi piires, ei saaks sellise hinnastamisega ükski teine konkurent jätkusuutlikult Olerexiga konkureerida. Terminali hinnangul on Olerex hinnastanud oma tooteid vähemalt aastatel 2022-2024 hinnaga, mis on allapoole Olerexi omahinda ning seda eesmärgiga suurendada enda turuosa, kahjustades seeläbi turul toimuvat konkurentsi. Viidatud tegevuse näol võib olla tegemist turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega KonkS § 16 p 1 tähenduses, s.t otsene või kaudne ebaõiglaste müügihindade kehtestamine või rakendamine.

Konkurentsiamet algatas 16.11.2023 Olerexi suhtes riikliku järelevalvemenetluse, et kontrollida ettevõtja tegevust mootorikütuste jae- ja hulгимүүgiturul Eestis.

Riikliku järelevalvemenetluse käigus jõustus 06.07.2025 konkurentsiseaduse muudatus, mille kohaselt muutus konkurentsioiguslike rikkumiste menetluse kord. KonkS § 87¹ lg 2 järgi seaduse muudatuse jõustumisel jätkub võimaliku konkurentsialase rikkumise suhtes käimasolev riikliku järelevalve menetlus konkurentsijärelevalvemenetlusena. 07.07.2025 teavitas Konkurentsiamet menetlusosalisi menetluskorra muutumisest, selgitades neile ühtlasi nende õigusi ja kohustusi konkurentsijärelevalvemenetluses. Kuigi käesolev menetlus algas riikliku järelevalvemenetlusena, kasutatakse käesolevas otsuses mõistet *konkurentsijärelevalvemenetlus*.

1.2 Olerex AS-i seisukoht

Olerex esitas oma 16.01.2024 ja 19.02.2024 vastuses Konkurentsiameti teabetaotlusele järgmised seisukohad.

Olerex leidis, et ei oma turgu valitsevat seisundit KonkS § 13 mõttes. Ainuüksi võime kasvatada turuosa ei too kaasa turgu valitsevat seisundit. Olerex väidab, et tema turuosa mootorikütuste kaubaturul on endiselt oluliselt väiksem kui 40% ja ettevõtja ei saa käituda turul arvestataval määral sõltumatult konkurentidest, varustajatest ja ostjatest. Tõepoolest on Olerexi turuosa jaemüügi kaubaturul 2019-2023. a [...] võrra kasvanud, hulgimüügi kaubaturul on samal perioodil [...] võrra kasvanud. Sellele vaatamata jääb Olerexi turuosa transpordikütuste kaubaturul siiski alla 40%. [...] See tähendab, et Olerexi turuosa suurenemine on toimunud [...], mitte aga turgu valitseva seisundi kuritarvitamisest.

Järgmisena tõi Olerex välja, et turgu valitseva seisundi määramisel tuleb võtta arvesse turuosade ajalist kestust. Olerexi transpordikütuse jaemüügi kaubaturul on turuosa olnud viimastel aastatel stabiilne. Transpordikütuste hulgimüügi kaubaturul on Olerexil mõnevõrra suurem turuosa olnud ainult 2023. a. Tegemist ei ole niivõrd pikaajalise kestusega, et turgu valitseva seisundi olemasolu jaatada.

Turgu valitseva seisundi olemasolu välistab ka asjaolu, et Olerexil ei ole võimalik sõltumatult konkurentidest tegutseda. Kütuseturul toimub pidev võitlemine klientide pärast läbi paremate pakumiste tegemise. Olerex on viimasel ajal ka kaotanud kliente. Tegemist on tavalise turusituatsiooniga, kus kliente proovitakse võita, kuid ka kaotatakse.

Olemasolevate ja tulevaste konkurentide turult väljatõrjumise kohta on Olerex oma vastuses selgitanud, et kolmandatel isikutel on võimalik turule siseneda läbi juba olemasoleva tanklavõrgu või terminali omandamise või uue loomise. Viimastel aastatel on mitmed Olerexi konkurendid laiendanud oma tanklavõrku ja rajanud või võtnud kasutusele uusi tanklaid. Terminal ise on ka oma tegevust laiendanud ja aktiivselt uusi tanklaid ja teenindusjaamu avanud.

Biokohustuse rikkumisest tulenevale rahalise eelise osas leidis Olerex, et biokohustuse täitmata jätmine oli talle kokkuvõttes rahaliselt mittekasulik, mistõttu pole ta saanud rikkumise tulemusena eelist teiste turuosaliste üle ega selle tulemusena konkurentsi kahjustanud. Olerex on biokohustuse täitmisele kulutanud sama palju raha, mida ta oleks väidetavast rikkumisest kokku hoidnud.

Järgmisena toob Olerex välja, et ta ei ole märkimisväärselt kütusehinna biokohustuse täitmata jätmise arvelt langetanud. Terminal ei ole esitanud oma väidete tõendamiseks ühtegi tõendit. Terminal väidab põhjendamatult, et biokohustuse täitmise hind on 5-10 senti liitri kohta. Biokohustuse täitmise kulu sõltub mitmetest teguritest, sh ettevõtjast endast ja tema võimalustest. [...] Teiste teguritega koostoides võib see oluliselt mõjutada biokohustuse täitmise kulu suurust võrreldes teiste turuosalistega. [...] Seega kõiki neid tegureid arvestamata ei saa Terminal anda teiste turuosaliste suhtes hinnangut biokohustuse täitmise kulu osas.

Asjaolu, et Terminal jättis hinnad jaeturu segmendis langetamata, ei saa olla Olerexi tegevusest tingitud. Ettevõtjal on endal kontroll oma hindade üle. Terminali negatiivsed majanduslikud muutused võivad olla tingitud asjaolust, et Terminal oli kütuse hindade langetaja 2021, 2022 ja

2023 aastal, mille tagajärjel on ettevõtja võtnud suuri riske, mis ei võimalda tal nüüd hindu enam langetada.

Kokkuvõtteks tõi Olerex välja, et Olerexi hinnakujunduse ja väidetava biokohustuse rikkumise vahel puudub igasugune seos. Olerexil ei olnud eesmärki kahjustada konkurentsi. Kui tal oleks soov rahalise eelise saada, siis ta poleks selliseid summasid biokohustuse täitmise tagamiseks maksnud.

2. Asjaomane kaubaturg

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

2.1. Asjaomane tooteturg

Asjaomane tooteturg hõlmab kõiki neid tooteid, mida kliendid peavad seotud ettevõtjate toodetega omaduste, hinna või kasutusotstarbe poolest vahetatavaks või asendatavaks, võttes arvesse konkurentsitingimusi ning pakkumise ja nõudluse struktuuri turul.

Kaupade vahetatavuse ja asendatavuse seisukohalt tuleb eristada kütuse jae- ja hulgimüüki. Jae- ja hulgimüük on eristatav eelkõige müüdava kütuse koguse, hinnakujundamise ja kliendibaasi poolest. Konkurentsiamet on oma varasemates koondumiste kontrolli otsustes² ja kütuseturu analüüsis³ eristanud mootorikütuse kaubaturul jae- ja hulgimüüki. Sama seisukohta toetab ka koondumisi käsitlevates otsustes Euroopa Komisjon.⁴ Käesoleval juhul on taotleja eraldi välja toonud võimalikud probleemid nii jae- kui ka hulgimüügi kütuseturul, mistõttu leiab Konkurentsiamet, et käesoleval juhul on nende turgude eristamine asjakohane.

Terminal on oma taotluses välja toonud, et lisaks eeltoodud jaotusele (jae- ja hulgimüük) on asjakohane jaotada hulgimüügi segment vastavalt müügi asukohale. Taotluse kohaselt jaguneb hulgimüügi segment järgmiselt: 1) hulgimüük tanklast, 2) hulgimüük estakaadilt, 3) hulgimüük kliendi asukohas üleandmisega ning 4) hulgimüük läbi riigihangete. Taotleja leiab, et kuna eeltoodud segmentides kliendid selgelt eristuvad üksteisest, siis tuleb käsitleda neid eraldi kaubaturgudena. Tanklate hulgimüügi kliendid on mh transpordiettevõtted, kes sõlmivad üldise raamlepingu ning tangivad turuosalise poolt pakutava tavahinna alusel jaemüügiks kasutatavates tanklates. Estakaadimüügi kliendid on tavaliselt kütuse edasimüüjad, kes korraldavad ise terminalist kütuse äraveo. Hulgimüük kütuse üleandmisega kliendi asukohas eeldab kliendi asukohas kütuse tsisterni ning antud turu klientideks on eelkõige suured põllumajandusettevõtjad.

² Konkurentsiameti 06.12.2017 otsus nr 5.1-5/17-070. Kättesaadav:

https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/old/avalik_otsus.pdf.

³ Eesti Kütuseturu analüüs, kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/analused-jauuringud/konkurentsijarelevalve>.

⁴ Vaata näiteks: Case No COMP/M.7311, kättesaadav:

https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7311_20140924_20310_3893113_EN.pdf, Case

No COMP/M.4348 – PKN/MAZEIKU, kättesaadav:

https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m4348_20061107_20310_en.pdf.

Olerex ei nõustunud Terminali poolt toodud transpordikütuste kaubaturu määratlusega. Ettevõtja hinnangul transpordikütuste jaemüügi kaubaturg hõlmab kogu kütuse müüki avalikest tanklatest nii füüsilistele- kui ka eraõiguslikele- ja avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele pikaajalise või lühiajalise lepingu alusel, k.a ühekordse ostu puhul. Hulгимүүги kaubaturg hõlmab omakorda kütuse müüki mitteavalikest terminalidest ja ladudest, sh kommertslao staatuses mahutitest. Jae- ja hulгимүүги kliendid eristuvad eelkõige sellega, et jaemüügi kliendid on vabad kujundama oma kütuseoste vastavalt oma soovidele ning kütuse müügikogused ei ole kliendile piiratud. Hulгимүүги klientidele tehakse pakkumine kindla koguse kütuse peale. Avalikus tanklas tankiv äriklient (Terminali mõistes avalikus tanklas hulгимүүги klient) on käsitatav jaemüügi kliendina, sest neil sarnaselt eraklientidele on olemas tanklas ostmiseks kliendikaardid, mis annavad erinevaid soodustusi või pakuvad krediitingimusi. Jaemüügi era- või äriklient⁵ võib osta tanklast kütust niipalju kui soovib. Hulгимүүги klientidele kehtib aga ostetava kütuse miinimumkogus.

Terminal on Olerexi kaubaturu määratlusele vastates välja toonud, et avalikest tanklatest tankivatele klientidele pole mõtet kogulist piirangut seada, sest tangitava kütuse kogus on niikuinii piiratud sõiduki kütusepaagi mahuga. Teiseks, vaadates avalikus tanklas müüdud diisli ja bensiini kogust, siis ärikliendile müüdud kütuse kogus on kordades suurem, kui erakliendile. Müüdud kütuse osakaalude erinevused näitavad, et avalikust tanklast müük ärikliendile ja müük erakliendile asuvad eraldi turusegmentides. Kolmandaks, kehtib avalikust tanklast müügil erakliendile ja ärikliendile erinev hinnastamise protsess. Ärikliendile tehtud hinnapakumine ei seonu tanklas oleva postihinnaga, erinevalt erakliendist.

Konkurentsiamet selgitab seoses transpordikütuse jae- ja hulгимүүги kaubaturu jaotamisega, et kaupade vahetatavuse ja asendatavuse seisukohalt tuleb hulгимүүги segmendis eristada kütuse müüki selliselt, et klient tuleb kütusele ise terminali järele (nn estakaadimüük) ja müüki selliselt, et kütus viiakse kliendi asukohta. Konkurentsijärelevalvemenetluse käigus tuvastatud asjaolude kohaselt on need segmendid eristatavad eelkõige kliendibaasi järgi. Klientidel on selge eelistus, kuidas nad kütust suurtes kogustes ostavad sõltuvalt nende tegevusvaldkonnast, suuruselt, asukohast, rahalistest võimalustest ning teatud vahendite olemasolust (nt transpordivahend, millega kütuse järele minna või tsistern, kus tarnitud kütus hoida). Samuti on neil kahel kütuse ostuviisil ka hinnavahe – kütuse tarnimine kliendi asukohta on kallim, sest lisandub kütuse transportimise tasu. Seega ülaltoodust lähtuvalt oleks kliendil eriti keeruline ühelt kütusemüügi viisilt teisele üle minna, kui varasemalt eelistatud viisil kütuse hankimine muutuks mingil põhjusel võimatuks.

Eeltoodud hulгимүүги kaubaturu piiritlemist toetavad ka Konkurentsiameti küsitluse tulemused, mis oli läbiviidud 2025. aastal hulгимүүги korras kütuse ostjate seas. Küsimustiku eesmärgiks oli kindlaks määrata kütusemüügi kaubaturg, toetudes muuhulgas ostjate eelistustele ja kogemustele. Konkurentsiamet saatis küsimustiku laiali kütusemüüjate poolt edastatud nimekirja järgi kütuse ostjatele, kes ostavad kütust hulгимүүги korras (s.t ise järele tulles terminali või kohaletarnega). Konkurentsiamet sai küsimustikule kokku 269 vastust.

Konkurentsiamet küsis hulгимүүги ostjatelt, kes ostavad kütust kohaletarnega, kui kütuse hind tõuseks 5-10% üksnes kohaletarnega ostu puhul, kas ettevõtja kaaluks kütuse tarneviisi muutmist ja hakkaks ostma kütust terminalist. 83% vastajatest märkisid, et hüpoteetiline hinnatõusu korral ei vahetaks nad kütuse tarneviisi. Põhjuseks on ettevõtjad peamiselt välja toonud asukohaga või logistiliste kuludega seotud tegureid ning tarneprotsessi või

⁵ Erakliendi all peetakse silmas füüsilisest isikust kütuse ostjat. Äriklient on käesoleva dokumendi mõttes eraõiguslik- või avalik-õiguslik juriidiline isik, kes ostab kütust pikaajalise või lühiajalise lepingu alusel.

teenindusprotsessi korraldusest tulenevaid tegureid. See tähendab, et ettevõtjatel, kes ostavad kütust kohaletarnega, on erinevatest teguritest tulenev selge eelistus, kuidas nad kütust suurtes kogustes ostavad ja isegi hinnatõusu korral ei oleks nad kütuse ostuviisi muutnud.

Küll aga pooled hulgimüügi ostjatest, kes ostavad kütust oma transpordiga terminalist, olid siiski valmis vahetama kütuse tarneviisi, kui terminalist ostu puhul tõuseks kütuse hind 5-10% võrra. Nimelt vastasid 55,6% ettevõtjatest, et hinnatõusu korral hakkaksid nad ostma kütust kohaletarnega, kuid mitte tanklast. Selline tulemus võib olla tingitud asjaolust, et kohaletarnega kütuse müügi puhul on võrreldes ostuga terminalist tegemist kallima teenusega, sest kütuse hinnale lisandub ka transpordi hind. Seega kui suurema väärtusega teenus hakkaks hüpoteetiliselt ettevõtjale vähem maksma, siis oleks sõltumata varasematest eelistustest ettevõtjale mõistlikum hakata seda kasutama. Küll aga sellise olukorra tekkimine on tegelikkuses vähetõenäoline.

Sellest tulenevalt leiab Konkurentsiamet, et kuigi terminalist ostjad oleksid hüpoteetiliselt nõus hinnatõusu korral hakkama kütust ostma kohaletarnega, ei piisa toote ühepoolsest asendatavust selleks, et need teenused võiksid kujutada ühtset kaubaturgu. Kohaletarnega ostjad on neid kahte kaubaturgu selgelt eristanud ning välja toonud, et neil ei oleks isegi hinnatõusu korral majanduslikult mõistlik logistiliste kulude ja tarnimise protsessiga seoses tarneviisi muuta, mis iseenesest juba välistab antud kaubaturu nõudluspoolse asendatavuse teise tarneviisi vastu. Eeltoodud põhjendustele tuginedes tuleb järeldada, et käsitletud kahe hulgimüügi segmendi puhul on tegemist kahe eraldi kaubaturuga.

Transpordikütuse müügi puhul puudub vaidlus selles, kas tuleb eristada era- ja ärikliente kes tangivad avalikust tanklast. Era- ja ärikliendi jaoks kehtib erinev kütusehind, mis ei ole ärikliendi puhul postihind, vaid kütusemüüjaga kokkulepitud hind või postihind teatud soodustusega. Samuti erinevalt eraklientidest on äriklientidel võimalik kasutada kütusekaarti, millele eraklientidel puudub üldjuhul ligipääs. Seega on toote kliendipoolse asendatavuse seisukohalt vähem tõenäoline, et äriklient hüpoteetilise hinnatõusu korral loobub kütusekaardist ja muudest ärikliendile mõeldud hüvedest ning hakkab avalikust tanklast erakliendina kütust ostma. Seega Konkurentsiameti hinnangul moodustavad era- ja ärikliendid, kes ostavad kütust avalikust tanklast, eraldi kaubaturu.

Praegusel juhul lähevad Terminali ja Olerexi poolt esitatud kütuse kaubaturu määratlused lahku vaid selles osas, et kas äriklient, kes ostab kütuse avalikust tanklast kuulub jae- või hulgimüügi segmendi alla. Konkurentsiamet jätab käesoleva menetluse raames ärikliendi paigutamise küsimuse lahtiseks, kuna see ei mõjuta ettevõtjate käivate osakaalusid, kuna neid arvutatakse niikuinii eraldi, mistõttu ka konkurentsijärelevamenetluse tulem ei muutu. Käesoleval juhul puudub vaidlus selles, et kütusemüügi kaubaturg jaguneb jae- ja hulgimüügi segmendiks. Konkurentsijärelevamenetluse käigus on kinnitust leidnud ka asjaolu, et kütuse müük terminalist (nn estakaadi müük) ja kütuse tarnimine kliendi asukohta, on eristatav kui kütuse hulgimüük. Samuti puudub vaidlus selles, et tanklamüügi puhul tuleb eristada äri- ja eraklienti. Konkurentsiamet leiab, et kuna kõik ülaltoodud kütuse turu alasegmenid on käsitatavad eraldi kaubaturuna, siis ettevõtjate positsiooni ei mõjuta asjaolu, kas äriklient liigitatakse jae- või hulgimüügi alla. Seega Konkurentsiameti hinnangul puudub hetkel avaliku tankla ärikliendi segmenteerimise vajadus. Ka Riigikohus on lahendis 3-19-509 selgitanud, et Konkurentsiamet ei pea menetluse lõpetamiseks kõiki kaubaturu piiritlemisega seotuid kahtlusi vältimatult kõrvaldama.⁶

⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi otsus nr 3-19-509, p 15.

Käesoleval juhul ei pea Konkurentsiamet vajalikuks segmenteerida kütuseturge ka kütuseliikide kaupa. Kuigi ostjal on selge eelistus konkreetse kütuseliigi suhtes, sest sõiduki mootor eeldab kindlat kütuseliiki, mistõttu ostjal ei ole võimalik ilma oluliste kuludeta teisele kütuseliigile üle minna, ei saa kaubaturgu määratledes lähtuda üksnes sellest asjaolust. Asjaomane kaubaturg tuleb määratleda konkreetse juhtumi kõikide asjaolude põhjal.⁷ Esiteks ei ole taotleja konkurentsijärelevamenetluse algatamise taotluses võimaliku konkurentsioigusliku rikkumise kirjeldamisel eristanud kütuseliike, vaid on käsitlenud Olerexi tegevust kogu kütuseturu segmentide üleselt. Teiseks hõlmab käesolevas konkurentsijärelevamenetluse asjaomaste kaubaturgude turuosaliste tegevus ostjate eelistustest sõltumata kõiki mootorkütuse liike (s.t diisel, eridiisel, bensiin 95, bensiin 98). Seetõttu ei ole need tooted turuosaliste vaatest sedavõrd eristatavad, et moodustada eraldi kaubaturgu. Konkurentsiamet ei välista, et teistes juhtumites võib kütuseturu jaotamine kütuseliikide kaupa olla põhjendatud. Käesoleva konkurentsijärelevamenetluse asjaoludel ei ole see siiski vajalik ega mõjuta menetluse tulemit.

2.2. Asjaomane geograafiline turg

Geograafilise kaubaturu määratlemisel võetakse arvesse muuhulgas samade või erinevate tarnijate olemasolu eri geograafilistes piirkondades; nende turuosade ja hindade sarnasused või erinevused; klientide eelistuste ja ostukäitumise sarnasused või erinevused; takistused ja kulud, mis on seotud klientide varustamisega mõnes muus piirkonnas; vahemaaga seotud tegurid, mis mõjutavad kulusid, saadaolevaid koguseid või tarnekindlust, ning kaubaveod ja tarnestruktuur.⁸ Tavaliselt analüüsitakse ka nõudlusepoolset asendatavust eri geograafilistes asukohtades või piirkondades asuvate tarnijate vahel.⁹

Tanklamüügi (nii era- kui ärikliendile) puhul sõltub kütusemüüja tegevusulatus suurel määral tanklate geograafilisest asukohast. Kui kütusemüüja tegutseb Eesti territooriumil paiknevate tanklate kaudu, siis ei ole tal pakkumuspoolsel asendatavusel vaates võimalik oma tegevust ilma oluliste kuludeta välisriikidesse üle viia. Ka kliendid on tugevalt seotud tanklate asukohaga. Alaliselt Eestis viibides ostetakse kütust üldjuhul kohalikest tanklatest ning välismaal asuvates tanklates kütuse ostmine selle tarbimiseks Eestis ei ole pikemal perspektiivil kliendile majanduslikult otstarbekas. Seega arvestades suurest vahemaast tulenevat aja- ja ressursikulu, on toote kliendipoolsel asendatavusel seisukohalt vähem tõenäoline, et hüpoteetilise 5-10% hinnatõusu korral hakkab Eesti klient soetama mootorsõidukikütust välismaal.

Konkurentsiamet on oma varasemas otsuses hinnanud koondumise mõju mootorikütuste kaubaturule piirkonniti, s.t. koondumise menetluse raames on Konkurentsiamet piiritlenud mootorikütuste tanklamüügi geograafilise kaubaturu lokaalsete territooriumidega. Konkurentsiamet ei välista, et mootorikütuste tanklamüügi geograafiline kaubaturg võib teatud juhtumitel olla ka piirkonniti eristatav, kuid asjaomane kaubaturg tuleb hinnata juhtumipõhiselt. Terminali taotlusest lähtuvalt on Olerex väidetavalt toime pannud konkurentsioigusliku rikkumise kogu Eesti territooriumil ning tema tegevus on mõjutanud kogu Eesti kütuseturgu. Seega käesoleva konkurentsijärelevamenetluse puhul leiab Konkurentsiamet, et ei ole asjakohane hinnata Olerexi tegevust tanklamüügi kaubaturul konkreetsetes piirkondades, vaid seda tuleb hinnata laiemalt, s.t kogu Eesti Vabariigi territooriumil.

⁷ Komisjoni teatis asjaomase turu määratlemise kohta liidu konkurentsioiguse kohaldamisel, punkt 14. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX:52024XC01645>

⁸ Komisjoni teatis kaubaturu määratlemise kohta punkt 39.

⁹ *Ibid*, punkt 40.

Kütuse hulгимүүги, nii terminalist kui kohaletarnega, geograafiline kaubaturg on Konkurentsiameti hinnangul piiritletud Eesti territooriumiga. Terminalist hulгимүүги puhul on kütuseмүүжатel üldjuhul üks kütuseterminal, mis teenindab hulgikliente kogu Eesti territooriumil. Näiteks on Terminalil endal Konkurentsiametile teadaolevalt Eestis kaks kütuseterminali: Tartus ja Tallinnas. Terminal ei ole oma taotluses ega edaspidistes selgitustes oma terminale piirkonniti eristanud ega viidanud konkurentsioiguslikule probleemile konkreetses piirkonnas. Konkurentsijärelevamenetluse käigus käsitlesid turuosalised hulгимүүги kütuseterminalist üldiselt kogu Eesti territooriumi kontekstis. Kütuse kohaletarnet hulгимүүги korras teostatakse üle Eesti ning konkurentsijärelevamenetluses ei ole Konkurentsiamet mingeid piirkondlikke erisusi tuvastanud. Ka hinnastamise poliitika ei eristu hulгимүүги korras kütuse ostude puhul piirkonniti, vaid turuosaliste sõnul tehakse hulгимүүги puhul hinnapakkumine kindlale kogusele. Konkurentsiameti poolt läbiviidud küsimustiku tulemused näitasid, et hulгимүүги geograafiline kaubaturg ei laiene Eesti territooriumilt kaugemale. Kütuseterminalist ostjad on kõik üheselt vastanud, et nad ei käi välisriigi kütuseterminalis kütuse järel selle kasutamiseks Eestis. 98,7% ostjaid, kes soetavad kütust hulгимүүги korras kohaletarnega, on vastanud, et ei ole kütust kohaletarnega välisriigist ostnud. Eeltoodust tulenevalt leiab Konkurentsiamet, et käesolevas konkurentsijärelevamenetluses tuleb nii kütuseterminalist kui kohaletarnega hulгимүүги asjaomaseks geograafiliseks kaubaturuks pidada Eesti Vabariiki.

3. AS-i Olerex turgu valitsev seisund

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

Kuigi konkurentsiseadus sätestab, et turgu valitseva seisundi omamist eeldatakse ettevõtjal, kellele kuulub vähemalt 40 protsenti kaubaturu käibest, ei ole see siiski ainuke kriteerium turgu valitseva seisundi tuvastamisel. Oluline on ettevõtja majanduslik võim, mis annab ettevõtjale võimaluse takistada kaubaturul tõhusa konkurentsi säilimist ning turgu valitsev seisund tekib tavaliselt mitme teguri koosmõjus. Euroopa Komisjon on teatises selgitanud, et turgu valitseva seisundi hindamisel võetakse arvesse kaubaturu struktuuri, eelkõige konkurentide turuseisundit, võimalikke turule sisenemise võimalusi ja klientide läbirääkimise jõudu.⁹

Konkurentsijärelevamenetluse käigus kogus Konkurentsiamet andmed kütuseмүүжат müügimahtude kohta kõikides kütuseturu segmentides päevade lõikes perioodil 01.01.2021-01.01.2025, et välja selgitada kütuseмүүжат turupositsioonid jae- ja hulгимүүги kaubaturul.

3.1. Kütuse müük selliselt, et klient tuleb kütuse järele terminali ja kohaletarnega

Konkurentsiameti kogutud andmete analüüs näitas, et aastatel 2021-2024 ei ületanud Olerexi turuosa terminalist kütuse ostmise ehk estakaadimүүги hulгимүүги kaubaturul ühelgi aastal 40 protsenti lävendit. Tõsi on, et Olerexi turuosa on alates 2022. a viidatud kaubaturul märgatavalt suurenenud ja Terminalil vähenenud. Kuid Olerexi kõrval on ka teised turuosalised oma turuosa

⁹ Komisjoni teatis — Suunised komisjoni täitetegevuse prioriteetide kohta EÜ asutamislepingu artikli 82 kohaldamisel turgu valitsevate ettevõtjate kuritahtliku konkurentide tõrjuva tegevuse suhtes. Edaspidi *Komisjoni teatis*. Kättesaadav: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0224(01)).

estakaadimüügi kaubaturul suurendanud. Kogutud andmete põhjal on näha, et aastate lõikes toimub pidev turuosade kõikumine, mistõttu ei saa välistada, et kõikide kütusemüüjate turuosade kasv toimus Terminali (ja ka teiste turuosaliste) turuosa arvelt. 2024. a seisuga on Olerexi turuosa estakaadimüügi kaubaturul [20–30]%, jäädes alla KonkS § 13 lg-s 1 sätestatud 40% eelduse künnisele.

Kütusemüügi kohaletarnega analüüs näitas, et turg jaguneb peamiselt kahe turuosalise vahel ning teiste, sealhulgas Olerexi turuosa jääb viidatud kaubaturul marginaalseks. Sellele vaatamata on kohaletarnega kaubaturul turuosad sarnaselt nn estakaadi müügile samuti pidevas muutumises ning on näha, et turuosalisel läbi aastate nii võidavad kui ka kaotavad turuosa, mis iseenesest näitab, et mõlema turusegmendi puhul liiguvad kliendid erinevate pakkujate vahel.

Isegi kui praegusel juhul oleks Olerexil 40 protsendiline kriteerium täidetud, siis ka suure turuosaga ettevõtja ei pruugi suuta tegutseda suures ulatuses sõltumatult klientidest, kellel on piisav läbirääkimisvõim.¹⁰ Selline tasakaalustav ostujõud võib tuleneda klientide suutlikkusest minna kiiresti üle konkureerivatele tarnijatele, toetada uute ettevõtjate turuletulekut või vertikaalselt integreeruda ning selliste tegevustega usutavalt ähvardada.¹² Turgu valitavas seisundis olevaks võib pidada ettevõtjat, kes suudab märkimisväärse aja jooksul kasumlikult hoida hindu konkurentsivõimelisest tasemest kõrgemal, ilma et tõhusast konkurentsist tulenevad piirangud teda piisavalt mõjutaksid.¹¹ Terminal on oma taotluses välja toonud, et nn estakaadimüügi klientide näol on tegemist professionaalsete ostjate ja seetõttu ka kõige hinnatundlikuma kliendisegmendiga. Estakaadi klient reageerib hinnamuudatustele kohe ning on valmis tarnijat vahetama väga marginaalse hinnavahe alusel.

Tasakaalustava ostujõu olemasolu hulgemüügi kütuseturul kinnitavad küsimustiku tulemused, milles Konkurentsiamet küsis hulgemüügi korras (st nii terminalist kui kohaletarnega) ostjate käest, kas nad vahetaksid 5-10% hinnatõusu korral kütusemüüjat. Konkurentsiameti küsimusele 90,7% vastajatest, kes ostavad kütust mitmelt kütusemüüjalt vastasid, et hinnatõusu korral vahetaksid nad kütusemüüjat. 78,1% vastajatest, kes parasjagu ostavad kütust ühelt kütusemüüjalt vastasid, et hinnatõusu korral vahetaksid nad kütusemüüjat. Kõik vastajad on põhjenduseks välja toonud, et vahetaksid müüjat hinna pärast, sest hind on peamine valikukriteerium ja isegi komakoht liitrihinnas otsustab kellelt kütust ostetakse. Arvestades, et terminalist ja kohaletarnega kütust ostvad kliendid on professionaalsed ostjad ning seega hinnatundlik kliendisegment, näitab kütusemüüjate turuosade kõikumine aastate lõikes klientide võimet minna ühelt müüjalt teisele üle ning avaldada seeläbi müüjatele tasakaalustavat ostujõudu

Eeltoodud turuolukorda arvesse võttes ei saa piisava kindlusega väita, et Olerexil oleks võimalik antud kaubaturul käituda arvestataval määral sõltumatult konkurentidest, varustajatest ja ostjatest.

3.2. Kütuse müük era- ja ärikliendile avalikust tanklast

Andmete analüüs näitas, et eraklientide jaemüügi turul jagunevad turuosad peamiselt nelja suurema tanklaketi vahel. Konkurentide turuosad muutuvad ajas pidevalt, mis viitab aktiivsele konkurentsile ja klientide pärast võitlemisele. Sellises konkurentsiolekorras ei ole tõenäoline,

¹⁰ Komisjoni teatise punkt 18.

¹² *Ibid.*

¹¹ Komisjoni teatise punkt 11.

et ühel ettevõtjal kujuneb välja turgu valitsev seisund. Andmete analüüs näitas samuti, et Olerexi turuosa ei [...] ega ületa 40% künnist.

Tanklamüügis raskendab turgu valitseva seisundi tekkimist see, et erakliendid on hinnatundlikud ja saavad müüjat kergesti vahetada. Kuna tanklaketid pakuvad sisuliselt sama toodet, toimub konkurents peamiselt hinna alusel. Kuigi tankla asukoht võib olla kliendi jaoks oluline, asub samas piirkonnas sageli mitu tanklat ning kliendil on võimalik valida erinevate pakujate vahel. Seetõttu on kütuse hind erakliendi jaoks üldjuhul määrav tegur. Eraklientidele kehtib tanklates avalik postihind, mida on lihtne võrrelda. Eraklientidega üldjuhul ei sõlmita siduvaid pikaajalisi lepinguid ega määrata kütuse miinimumkogust, mida klient peab kindla perioodi jooksul ostma. Seetõttu saab eraklient vabalt valida, kellelt kütust osta. Praeguses konkurentsiolukorras ei saa ükski tanklakett hindu vabalt tõsta, ilma et ta riskiks klientide kaotamisega konkurentidele. Kütuse hinnad tanklates korrigeeritakse vastavalt konkurentide hindadele ning konkurentide hindu jälgitakse nii elektrooniliselt kui ka füüsiliselt.¹² See näitab, et ükski ettevõtte ei tegutses sõltumatult klientidest ega konkurentidest. Eeltoodust tulenevalt ei tuvastanud Konkurentsiamet menetluses asjaolusid, mis annaksid piisava aluse järeldada, et Olerex omaks eraklientide jaemüügi turul turgu valitsevat seisundit.

Äriklientide tanklamüügi turul on olukord mõnevõrra erinev. Ärikliendi jaoks ei ole hind alati ainus valikukriteerium. Oluliseks võivad olla ka tanklate asukoht, kõrvalteenused või asjaolu, et kliendil on välja kujunenud teenusepakujaga pikaajaline lepingusuhe. Konkurentsiameti kogutud müügimahtude analüüs näitas, et äriklientide tanklamüügi turul on turuosaliste positsioonid aastatel 2021-2024 olnud püsivad. Erinevalt teistest kütuseturu segmentidest märgatavat turuosade kõikumist ei ole. Selline tulemus kinnitab veelgi, et tanklamüügi äriklientide eelistused ei tulene üksnes kütuse hinnast, mis võib olla pidevas muutuses, vaid ka muudest teguritest. Sellises konkurents olukorras võib suure turuosaga ettevõtjal olla rohkem võimalusi tegutseda klientidest, varustajatest ja konkurentidest sõltumatult, mistõttu on turgu valitseva seisundi tekkimine tõenäolisem.

Olerexi positsioon tanklamüügi äriklientide turul on aastatel 2021-2024 olnud tugev, kuid mitte piisavalt püsiv, et sellest üksi järeldada turgu valitseva seisundi olemasolu. Olerexi turuosa püsis 2021. 2022. aastal alla 40%, olles vastavalt [30–40]% ja [30–40]%. Üle 40% piiri kasvas turuosa vaid 2023. aastal, kui see oli [40–50]%, kuid langes järgmisel aastal taas alla selle taseme ning moodustas [30–40]%. Lähimate konkurentide turuosad varieeruvad aastatel 2021-2024 vahemikus [5–10]% - [20–30]%. Turgu valitseva seisundi hindamisel ei ole määrav üksnes turuosa suurus, vaid ka see, kui kaua ettevõtja suudab seda taset hoida. Mida suurem on turuosa ja mida pikema aja vältel seda hoitakse, seda tõenäolisem on turgu valitseva seisundi olemasolu.¹⁵ Kui ettevõtja turuosa ületab ajutiselt 40-protsendilise piiri, ei tähenda see veel turgu valitseva seisundi olemasolu. Ühekordne või lühiajaline 40% piiri ületamine võib tuleneda ka ajutistest turuoludest, näiteks nõudluse muutusest, konkurentide ajutisest nõrkusest või mõnest edukast projektist. Kui turuosa järgmisel perioodil väheneb ca [0–5]% võrra, viitab see pigem sellele, et konkurendid avaldavad ettevõtjale jätkuvalt tõhusat konkurentsipurvet, mis paneb tema turuosa kõikumise. Seega põhjusel, et Olerexi turuosa üle 40% on kestnud niivõrd vähest aega, oleks Konkurentsiameti hinnangul liiga ennatlik praeguses menetluses järeldada, et Olerexil on tanklamüügi äriklientide turul turgu valitsev seisund.

Samuti ei esine käesoleval juhul muid asjaolusid, mis võimaldaksid järeldada turgu valitseva seisundi olemasolu vaatamata sellele, et Olerexi turuosa on valdava osa vaatlusalusest

¹² [Konkurents on pannud tanklates kütusehinnad kiiresti muutuma | Majandus | ERR](#)

¹⁵ Komisjoni teatise punkt 15.

perioodist jäänud alla KonkS § 13 lg-s 1 sätestatud 40% künnise. Turgu valitsev seisund võib erandlikel juhtudel esineda ka väiksema turuosa korral, näiteks olukorras, kus kliendid on ettevõtjast olulisel määral sõltuvad või konkurentide tootmis- või teenindusvõimekus on sedavõrd piiratud, et nad ei suuda ettevõtjale tõhusat konkurentsipurvet avaldada.¹³ Käesolevas menetluses kogutud tõendid selliseid asjaolusid ei kinnita. Kogutud andmetest nähtub, et äriklientidel on võimalik erinevate kütusemüüjate vahel valida ja vajadusel vahetada teenusepakkujat. Samuti puuduvad andmed, et teised kütusemüüjad ei suudaks Olerexiga konkureerida ning tema kliente teenindada. Kütuseturul tegutseb mitu ettevõtjat, kes omavad tanklavõrgustikku ja vajalikke ressursse klientide teenindamiseks kogu Eestis. Seetõttu ei ole alust arvata, et kliendid oleksid Olerexist sõltuvad või et konkurentide võime talle konkurentsipurvet avaldada oleks tanklamüügi ärikliendi kaubaturul oluliselt piiratud. Eeltoodust tulenevalt ei tuvastanud Konkurentsiamet menetluses asjaolusid, mis annaksid piisava aluse järeldada, et Olerex omaks ärikliendi jaemüügi turul turgu valitsevat seisundit.

4. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine

Terminal on taotluses viidanud mitmele võimalikele rikkumistele seoses turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega KonkS § 16 p 1 ja p 2 tähenduses, s.t otsene või kaudne ebaõiglaste müügihindade kehtestamine või rakendamine ning turule pääsu sulgemine. Kuigi Konkurentsiamet ei tuvastanud menetluses piisavat alust järeldada, et Olerex omab mõnel käsitletud kaubaturul turgu valitsevat seisundit, peab Konkurentsiamet siiski vajalikuks analüüsida Olerexi poolt kehtestatud kütuse hindasid ja tegevust üldiselt mootorikütuse turul.

4.1. Ebaõiglaselt madalad hinnad

KonkS § 16 kohaselt on turgu valitseval ettevõtjal keelatud oma seisundi otsene või kaudne kuritarvitamine kaubaturul. KonkS § 16 p 1 keelab ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste äritingimuste kehtestamise või rakendamise.

Kui tekib kahtlus, et ettevõtja on seadnud ebaõiglaselt madala hinna, siis on üldjuhul vajalik läbi viia analüüs, mis põhineb keskmiste hindade ja asjaomaste toodetega seotud keskmiste kulude võrdlusel ehk arvutada keskmised varieeruvad kulud (ik *average variable costs*). Hind, mis on madalam keskmisest varieeruvast kulus, loetakse kuritarvitavaks, kui sellise hinna seadmise kavatsus on konkurenti väljatõrjumine.

Terminali taotluse kohaselt on Olerex VKS-st tuleneva biokohustuse rikkumise tulemusena saanud müüa kütust võrreldes konkurentidega eriti madala hinnaga, suurendades seeläbi oma turuosa. Terminal leiab, et Olerex on biokohustust rikkunud alates 2021. aasta lõpust, kuid kindlasti kogu 2022. aasta ning tõenäoliselt jätkuvalt 2023. aastal. Enne liiga madala hinna kompleksset majanduslikku analüüsi peab Konkurentsiamet vajalikuks kontrollida, kas liiga madala hinnaga kütusemüük on üldse aset leidnud. Turuosaliste hindade võrdlus on üks võimalikke meetodeid ebaõiglase hinnakujunduse tuvastamisel, kuna see aitab selgitada, kas ettevõtja kehtestatud hinnad erinevad oluliselt võrreldavate toodete hinnatasemest ning kas on alust täiendavalt kontrollida ettevõtja hindade majanduslikku põhjendatust.

Selgitamaks, kas Olerex müüb kütust märgatavalt alla turuhinna, analüüsis Konkurentsiamet mootorkütuse müüki perioodil 2021-2024. Konkurentsiamet kasutas turuosaliste poolt esitatud

¹³ Vt Kohtuotsus, 15. detsember 1994, Göttrup-Klim u.a. Grovwareforening jt vs. Dansk Landbrugs Grovareselska, C-250/92, EU:C:1994:413, punkt 48. Kohtuotsus 17. detsember 2003, British Airways vs. komisjon, T-219/99, EU:T:2003:343, punktid 216 ja 217.

andmeid (igal kalendripäeval müüdud kütuse kogus, müügihind, bensiini ja diislikütuse baastiheduse koefitsiendid, bensiini ja diislikütuse maailmaturu päevanoteeringuid) ning analüüsi käigus eristas amet mootorikütuseliike (bensiin 95, bensiin 98, diisel, eridiisel) ja turusegmente (tanklamüük era- ja ärikliendile, müük kliendile selliselt, et klient tuleb ise kütuse järele ning kütuse müük kohaletarnega).

Kütusehindade analüüsi käigus ei tuvastanud Konkurentsiamet, et ükski turuosaline oleks müünud kütust teistega võrreldes märgatavalt madalama hinnaga pikema perioodi jooksul. Analüüsi tulemused näitasid, et turuosalisel pakkuvad vaheldumisi mõnevõrra soodsama või kallima hinnaga kütust, mis viitab aktiivsele hinnakonkurentsile. Sellest tulenevalt ei andnud kogutud andmed Konkurentsiametile alust järeldada, et [...]. Menetluse käigus töi Terminal välja konkreetseid juhtumeid, kus Olerex pakkus hulgituru kliendile konkurentidest soodsamat hinda või müüs kütust hoopis alla omahinna. Konkurentsiameti kütusehindade analüüs näitas, et [...]. Kui ühel perioodil pakub hulgikliendile konkurentidest soodsamat hinda üks ettevõtja, siis mõnel teisel perioodil teeb seda ka teine ettevõtja. Selline hinnakonkurents on kütuseturule iseloomulik. Turuosalisel võitlevad aktiivselt klientide pärast ning seda sektorit iseloomustavad pidevad kampaaniad, pakkumised ja allahindlused. Analüüs ei näidanud, et ükski turuosaline oleks rakendanud püsivalt agressiivset hinnapoliitikat ja saavutanud märkimisväärse turuosa viisil, mis võiks viidata konkurentsi kahjustamisele. Üksikud soodsama hinnaga müügitehingud ei anna alust järeldada, et tegemist oleks konkurentsiõiguse seisukohalt kahjumliku hinnastamisega. Seetõttu ei andnud menetluses kogutud hinnaandmed alust järeldada, et Olerex oleks vaatlusalusel perioodil rakendanud sellist püsivat ja süsteemset hinnakäitumist, mis viitaks KonkS § 16 tähenduses konkurentsi kahjustavale tegevusele.

Ebaõiglase hinnastamise kontrollimiseks tuleb muuhulgas uurida, kas turgu valitsev ettevõtja müüb toodet omahinnast madalamate hindadega.¹⁴ Kütuse omahinna tagantjärei arvutamine on oluliselt raskendatud, kuna kütuse lõpphind kujuneb erinevatest komponentidest ning kõigi kulude läbiv ja ajas stabiilne mõõtmine ei ole praktiliselt teostatav. Sellega seoses kontrollimaks, kas Olerex müüs pikema perioodi jooksul mingis segmendis kütust pidevalt kahjumiga, kasutas Konkurentsiamet omahinnale lähedast näitajat, mille arvutamisel võeti arvesse üksnes need kulud, mis on liitri kohta usaldusväärselt määratletavad ja müügi mahuga vahetult seotud ehk nn marginaali.¹⁵

Analüüsi tulemuste põhjal ei tuvastanud Konkurentsiamet, et Olerex oleks püsivalt või süsteemselt müünud kütust negatiivse marginaaliga. Hulgimüügi segmentides esines üksikuid lühiajalisi negatiivse marginaaliga müüke, [...]. Sellest tulenevalt võib järeldada, et hulgimüügi segmendis esinenud ajutised negatiivse marginaaliga müügid ei viita käesoleval juhul turupositsioonist tulenevale võimekusele ja eesmärgile välja tõrjuda konkurenti. Tegemist on kütuseturule omase praktikaga, mis võib olla seotud konkreetse kliendi võitmise, olemasoleva kliendisuhete hoidmise või lühiajalise turuolukorrale reageerimisega. [...], ei tuvastanud

¹⁴ Komisjoni teatise punkt 25.

¹⁵ Käesoleva analüüsi raames arvutati marginaal kütuseturu erisusi arvestades järgmise valemi järgi:

Marginaal = kütuse müügihind ilma käibemaksuta — Platts — tehingupäeval vastavale kütusele kehtinud kütuseaktsiis (ei kasutatud maksuvabade müükide puhul) — tehingupäeval konkreetsele kütusele kehtinud kütuse varumakse (ei kasutatud maksuvabade müükide puhul). Biokohustust Konkurentsiamet marginaali sisse ei arvestanud, kuna iga müüdud liitri biokohustus ei pruugi olla kaetud kütuse müügihinnaga. Isegi juhul, kui Konkurentsiamet võtaks arvesse biokohustuse, siis järeldus alla omahinna müümise osas ei muutunud. Konkurentsiamet selgitab, et viidatud marginaali definitsioon võib erineda teistes analüüsides kasutatavast marginaali definitsioonist. Eelmainitud marginaal ei ole kasum, kuid negatiivne marginaal näitab, et kasum peab olema veel rohkem negatiivne ehk tegu pidi olema kahjumiga.

Konkurentsiamet menetluses piisavat alust järeldada, et Olerex oleks kasutanud kahjumlikku hinnastamist konkurentide turult väljatõrjumise eesmärgil või sellise mõjuga.

Kuna hinna- ja marginaalianalüüs ei andnud alust kahtluseks, et Olerex on rakendanud püsivat või süsteemset konkurentsioiguslikult probleemset hinnakäitumist, ei pidanud Konkurentsiamet menetluses vajalikuks teha täiendavat kulupõhist analüüsi, sealhulgas arvutada keskmisi muutuvkulusid vmt majanduslikke analüüse.

4.2. Biokohustuse rikkumisest tulenev eelis

Konkurentsiseaduse rikkumise kahtlus põhines väitel, et Olerex rikkus VKS-st ja AÕKS-st tulenevat biokohustust ning sai seeläbi rahalise eelise, mida ta võis kasutada kütuse odavamaks müümiseks. Konkurentsiamet ei anna hinnangut sellele, kas Olerex täitis biokohustust nõuetekohaselt. KonkS-i tähenduses muutub selline asjaolu asjakohaseks üksnes juhul, kui rikkumisest saadud eelis mõjutab ettevõtja käitumist turul ja kahjustab konkurentsi. See eeldab, et ettevõtja saab tegeliku ja märkimisväärse kulueelise, kasutab seda eelist hinnakäitumises ning selle tulemusel kahjustub konkurents, näiteks konkurentide väljatõrjumise või turulepääsu sulgemise kaudu. Kui väidetav rikkumine seotakse KonkS §-ga 16, peab üldjuhul olema täidetud ka turgu valitseva seisundi eeldus.

2021. aastal jäi Olerexil täitmata AÕKS-st tulenev kasvuhoonegaaside heitkoguse vähendamise nõue. AÕKS § 123¹ lg 1 kohaselt peab tarnija vähendama kütuse elutsükli jooksul energiaühiku kohta tekkivate kasvuhoonegaaside heitkoguseid võrreldes kütuse alusstandardiga kalendriaasta jooksul vähemalt kuus protsenti. Olerexi tarneandmete kasvuhoonegaaside maht 2021. aasta aruannete kokkuvõttes ületas lubatud mahtu 0,04 gCO₂ekv/MJ võrra. Keskkonnaamet on tuvastanud, et antud rikkumisest oli Olerexil võimalik saada kasu 2022. kalendriaastas vähemalt summas 8 000 eurot, mida ettevõtja ei pidanud enam kulutama biokütuse tarnimiseks 2021. aastal. Keskkonnaameti 14.02.2023. a otsusega määrati Olerexile AÕKS § 235¹ lg 2 järgi kvalifitseeritud väärteo eest karistuseks rahatrahv 12 000 eurot. Tartu Maakohus jättis Keskkonnaameti otsuse muutmata. Tartu Maakohtu otsus nr 4-23-743 on jõustunud. AÕKS-st tuleneva kohustuse rikkumisest on Keskkonnaamet tuvastanud, et Olerexil oli võimalik selle arvelt saada kasu summas 8 000 eurot. Konkurentsiamet ei tuvastanud, et Keskkonnaameti poolt 2021. aasta rikkumisega seoses viidatud võimalik kasu 8 000 eurot oleks olnud sellise ulatusega, mille arvelt saanuks käsitletud kütusemüügi mahtude juures selgitada püsivat madalamat hinnastamist konkurentidega võrreldes.

2022. aastal sai Olerexil VKS tulenev biokohustus täidetud vähem kui 2% ulatuses nõutavast 7,5%.¹⁶ Biokohustuse täitmiseks soetas Olerex 2022. aasta lõpus kütust koos sertifikaatidega, mis on rahvusvahelise jätkusuutlikkuse sertifitseerimissüsteemi (ISCC) andmebaasis registreeritud, müüjaks rahvusvaheline megakorporatsioon Trafigura.¹⁷ Keskkonnaamet leidis, et antud sertifikaadid ei olnud sobilikud biokütuse kohustuse täitmiseks Eestis. Väärteomenetluse käigus selgus, et tarbimisse oli taastuvatest allikatest valmistatud diislikütuse asemel suunatud üle 10 miljoni liitri fossiilset diislikütust.¹⁸ Keskkonnaamet tegi Olerexile

¹⁶ Kohus vähendas mitmekordselt keskkonnaameti poolt Olerexile määratud trahvisummat. Delfi Ärileht, kättesaadav: <https://arileht.delfi.ee/artikkel/120279659/kohus-vahendas-mitmekordselt-keskkonnaameti-pooltolerexile-maaratud-trahvisummat>.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Keskkonnaamet määras Olerexile ülisuure trahvi. Olerex: me pole kunagi üritanud pettusega kasu lõigata. Delfi Ärileht, kättesaadav: <https://arileht.delfi.ee/artikkel/120256167/keskkonnaamet-maaras-olerexile-ulisuure-trahviolerex-me-pole-kunagi-uritanud-pettusega-kasu-loigata>.

väärteootsuse, millega määras rahatrahvi summas 8 000 000 eurot.¹⁹ Tartu Maakohus vähendas Keskkonnaameti poolt määratud rahatrahvi 1 000 000 euroni.²⁰ Riigikohus tunnistas Olerexi süüdi ning mõistis otsusega nr 4-24-37 karistuseks rahatrahvi 300 000 eurot.²¹

Konkurentsijärelevamenetluse käigus on kinnistust leidnud asjaolu, et biokohustuse täitmise eesmärgil sertifikaatide soetamiseks tegi Olerex rahalisi kulutusi, mida ta oleks ka VKS-st tuleneva biokohustuse nõuetekohase täitmisega teinud. Menetluses ei tuvastatud, et 2022. a biokohustuse rikkumine oleks toonud Olerexile kaasa sellise eelis konkurentide ees, mida Olerex kasutas või oleks saanud kasutada kütusehindade langetamiseks konkurentsi kahjustaval viisil.

2023. aastal ei ole samuti Olerex VKS-st tulenevat biokohustust nõuetekohaselt täitnud. Nimelt lasi Olerex tarbimisse kasutatud toiduõli (UCO) lähteainest toodetud biokütust, mille lubatud osakaal on kuni 1,7% (VKS § 2¹ lg 11).²² Olerex on ületanud lubatud piirmäära, mistõttu lubatud piirmäära ületatud biokütus arvesse ei lähe.²³ Seega jättis Olerex 2023. a biokohustuse täitmata [...] ulatuses. Keskkonnaamet tegi Olerexile väärteootsuse, millega määras rahatrahvi summas 6 000 000 eurot.²⁷ Konkurentsiamet selgitab, et kuigi Olerexi biokohustuse täitmise katse ei vasta VKS § 2¹ sätestatud nõuetele, ei tuvastatud Konkurentsiameti menetluses, et kasutatud toiduõli (UCO) lähteainest toodetud biokütuse kasutamine oleks andnud Olerexile tegeliku ja märkimisväärse konkurentsi eelise. Biokohustust saab täita selliselt, et tavaline kütus segatakse kokku hüdrogeenitud taimeõliga ehk HVO-ga. HVO-d on kokku 4 klassi, kuid kahele neist on seatud VKS § 2¹ lg-ga 11 kasutamise piirang - II ja III klassi HVO osakaal kütuses võib olla kuni 1,7%. Olerex on täitnud biokohustuse II klassi HVO kasutades ehk kasutatud toiduõliga. Euroopa energia- ja tooraineturu analüüsi kohaselt olid erinevate HVO-de hinnad 19.10.2023 seisuga järgmised: HVO (klass I) 2169,60 \$/t; HVO (klass II) 2284,98 \$/t; HVO (klass III) 2259,34 \$/t ja HVO (klass IV) 2374, 73 \$/t.²⁴ Sellest tulenevalt ei ole kasutatud toiduõli lähteaine hind teistest lähteainetest märkimisväärselt erinev. Menetluses kogutud hinnainfo ei andud alust järeldada, et nõuetele vastava lähteaine kasutamine (so kui Olerex oleks VKS-st tuleneva biokohustuse õige lähteainega täitnud) oleks kaasa toonud sellise kulude erinevuse, mis selgitaks madalamat hinnastamist.

Konkurentsiametil puudub info, kas Olerex on 2024. a biokohustust nõuetekohaselt täitnud.

Eeltoodud asjaolude põhjal ei tuvastanud Konkurentsiamet menetluses, et biokohustuse rikkumisega oleks Olerex saanud tegeliku ja märkimisväärse konkurentsieelise, mida ta kasutas või oleks saanud kasutada kütusehindade alandamiseks konkurentsi kahjustaval viisil. Ainuüksi biokohustuse rikkumine või selle eest määratud karistus ei tähenda iseenesest konkurentsiseaduse rikkumist.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ RKKKo nr 4-24-37.

²² Päev pärast hiigeltrahvist pääsemist sai Olerex uue trahvi, seekord KUUS MILJONIT EUROT: Delfi Ärileht, kättesaadav: <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/120342358/paev-parast-hiigeltrahvist-paasemist-sai-olerex-uuetrahvi-seekord-kuus-miljonit-eurot>.

²³ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁴ Argus Biofuels. Daily international market prices and commentary: <https://www.scribd.com/document/679198111/Argus-Biofuels-2023-10-19>.

VKS ja AÕKS sätestatud nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet vastavalt oma pädevusele Keskkonnaamet (VKS § 20 lg 1 p 4 ja AÕKS § 217). Sellest johtub, et kui ettevõtja ei täida nõuetekohaselt seadusest tulenevat biokohustust, siis on sellele pädev reageerima Keskkonnaamet.

4.3. Turule pääsu sulgemine ja jaemüügi hindade langetamine

KonkS § 16 p 2 kohaselt on keelatud turgu valitseva seisundi kuritarvitamine viisil, mis piirab kaubaturu. Euroopa Komisjon on konkurentsivastase turulepääsu sulgemise näitajana pidanud muuhulgas turgu valitseva ettevõtja konkurentide seisundit. Turulepääsu sulgemine võib põhineda tõenditel selle kohta, et väidetava kuritahtliku tegevusega seotud põhjustel on turgu valitseva ettevõtja turuosa tõusnud, tegelikud konkurendid on vähemusse jäänud või turult lahkunud või potentsiaalsed konkurendid on üritanud turule siseneda ja see pole neil õnnestunud.²⁵

2022. aasta sügisel alustas Konkurentsiamet mootorikütuste jae- ja hulgimüügituru konkurentsiolukorra kaardistamist ja analüüsi. Analüüsi käigus küsis amet turuosalistelt andmeid kütuse müügimahtude ja kogutulu kohta aastatel 2019-2022. Kütuseturu analüüs on avalikustatud Konkurentsiameti kodulehel.²⁶ Analüüsi käigus ei tuvastanud Konkurentsiamet kütuseturu osaliste müügimahtude vähenemist viisil, mis viitaks konkurentide turult taandumisele. Analüüsi tulemused viitasid sellele, et vaadeldud perioodil toimus kütuseturul konkurents müügimahtude ja hindade kaudu. Samuti näitas analüüs, et ettevõtjate käibed on aastate lõikes kasvanud.³¹

Sama järeldust toetavad ka käesolevas konkurentsijärelevalvemenetluses kogutud andmed. Aastatel 2021-2024 on kütusemüüjate turuosad eri segmentides olnud dünaamilised ning neis on esinenud tavapärasele konkurentsiolukorrale omaseid muutusi. Kuigi Olerex on kütuseterminalist toimuva hulgimüügi segmentis oma turuosa suurendanud, on selline areng uue või laienenud tegevusega turuosalise puhul iseenesest ootuspärane. Olerexi turuosa kasvule vaatamata on enamik turuosalisi suutnud oma turupositsiooni säilitada või parandada. Seetõttu ei tuvastanud Konkurentsiamet turuosade muutuste põhjal piisavat alust järeldada, et Olerexi tegevus oleks toonud kaasa konkurentide turult väljatõrjumise või turulepääsu sulgemise KonkS § 16 p 2 tähenduses.

Eeltoodust tulenevalt ei tuvastanud Konkurentsiamet menetluses asjaolusid, mis annaksid piisava aluse järeldada, et Olerexi tegevus on viimastel aastatel muutnud kütuseturu konkurentsitingimusi selliselt, et teistel ettevõtjatel ei ole võimalik Olerexile tõhusat konkurentsipurvet avaldada. Kütuseturule sisenemisel esinevad küll teatavad barjäärid, millele Konkurentsiamet on viidanud ka oma varasemas turuanalüüsis, kuid menetluses kogutud andmed ei näita, et Olerex oleks neid barjääre loonud, tugevdanud või ära kasutanud konkurentsi kahjustaval viisil.

Terminal väitis taotluses, et Olerexi tegevusest tulenev konkurentsimoonutus kandus hulgimüügi segmentidest üle ka jaemüügi turule. Terminali hinnangul ei olnud tal hulgimüügi segmentis kantud kahju tõttu võimalik 2023. aastal jaeturul hindu langetada.

²⁵ Komisjoni teatise punkt 20.

²⁶ Eesti kütuseturu analüüs. Kättesaadav: <https://www.konkurentsiamet.ee/analused-jauuringud/konkurentsijarelevalve>. ³¹ Eesti kütuseturu analüüs, lk 19.

Konkurentsiamet ei tuvastanud menetluses asjaolusid, mille alusel järeldada, et Olerex oleks hulгимүүги või muudes kütuseturu segmentides toime pannud konkurentsi kahjustavat tegevust. Kütusehindu mõjutavad mitmed tegurid, sealhulgas maailmaturu hinnad, aktsiisimäärad, nõudluse ja pakkumise muutused, ühiskondlikud nähtused ning ettevõtja enda hinnakujundus- ja äriotsused. Menetluses kogutud andmed ei andnud piisavat alust järeldada, et Olerexi tegevuse, sealhulgas biokohustuse rikkumise ja Terminali jaehindade kujundamise vahel oleks asjakohane põhjuslik seos või et Olerexi tegevus oleks mõjutanud Terminali või teiste kütusemüüjate hinnapoliitikat tarbijatele kahjulikul viisil.

5. Konkurentsijärelevalvemenetluse lõpetamine

Eeltoodust lähtudes lõpetab Konkurentsiamet 16.11.2023 alustatud konkurentsijärelevalvemenetluse AS-i Olerex suhtes KonkS § 53⁶ lg 2 p 3 alusel, kuna menetluses kogutud andmete põhjal ei tuvastatud konkurentsiseaduse rikkumise tunnuseid. Konkurentsijärelevalvemenetluse käigus Konkurentsiamet ei tuvastanud piisavat alust järeldada, et AS Olerex oleks KonkS §-s 16 sätestatud keeldu. Seetõttu pole Konkurentsiametil otstarbekas konkurentsijärelevalvemenetlust jätkata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Evelin Pärn-Lee
peadirektor

Uljana Ivanova
6672480
Uljana.Ivanova@konkurentsiamet.ee