

PEADIREKTOR

Vaideotsus

11.08.2006 nr 38-P

Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingu
01.08.2006 vaide rahuldamata jätmine

Vaide esitaja: Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühing (äriregistri kood 80027237, aadress Punane 36, Tallinn, 13619).

Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingu (edaspidi *EJKÜ*) põhikirja kohaselt võivad ühingusse kuuluda füüsilised ja juriidilised isikud, kes tegelevad elektri- ja/või soojusenergia tootmise, ülekande ja jaotamisega ning täidavad muid energeetikaga seotud funktsioone. Põhikirja kohaselt on ühingu tegevuse peamised eesmärgid tegutseda vastavuses ühiskonna huvidega ning kaitsta Ühingu liikmete huve tehnilises, majanduslikus ja õiguslikus sfääris, kaasa arvatud koostöö valitsusega ja teiste institutsioonidega (p 2 2 3), teha ettepanekuid energia hindade ja tariifide osas (p 2 2 6), esindada ja kaitsta oma liikmete huve vastavalt Ühingu juhatuse otsustele Eesti Vabariigi valitsusasutustes ja muudes organites ning suhelda teiste juriidiliste ja füüsiliste isikutega nii kodu- kui välismaal (p 2 2 16).

Vaie esitati EJKÜ esindaja vandeadvokaat Ants Mailendi 01.08.2006.a kirjaga Konkurentsiameti peadirektori 22.06.2006 otsusele nr 29-L (edaspidi Otsus).

Vaide kokkuvõte

Otsuses käsitleti EJKÜ kaebuse alusel Konkurentsiameti poolt lõpptarbijatele elektri müügi kaubaturu konkurentsiolekorra analüüsi, mis lõpetati ilma Eesti Energia AS (edaspidi *EE*) poolt turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tuvastamiseta ning *EE*-le ettekirjutuse tegemiseta. EJKÜ väitis, et kuna *EE* jaotusvõrk koos klienditeenindusega töötas kahel viimasel aastal kahjumiga, samal ajal kui *EE* tervikuna töötas kasumiga, oli tegemist *EE* erinevate ärisegmentide vahelise ristsubsideerimisega, mis kahjustas *EE*-lt elektrienergiat oma klientidele (lõpptarbijatele) ostvaid teisi äriühinguid ning oli vastuolus konkurentsiseadusega (edaspidi *Konks*). Ristsubsideerimine sai võimalikuks Energiaturu Inspektsiooni (edaspidi *ETI*) poolt kooskõlastatud hinnapakettide tõttu. EJKÜ oli oma 06.12.2004.a kirjaga taotlenud Konkurentsiameti poolt *EE* turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tuvastamist, ettekirjutuse tegemist kuritarvitamise lõpetamiseks ning selleks seaduslike aluste esinemise korral väärteo- või kriminaalmenetluse alustamist.

EJKÜ arvates ei ole Otsus põhjendatud ega seaduslik menetluse lõpetamise osas, mistõttu EJKÜ palub tunnistada Otsus nimetatud osas kehtetuks ja jätkata menetlust. EJKÜ ei vaidlustanud Otsust Eesti Energia AS-le (edaspidi *EE*) kontserni struktuuri muutmiseks tehtud ettepaneku osas.

EJKÜ vaide põhiseisukohad:

Kui vaidlusalused hinnad kahjustasid konkurentsi, on Konkurentsiamet pädev juhtumit menetlema, kuna Euroopa Liidu konkurentsioiguses tunnustatakse konkurentsijärelevalveorgani paralleelset pädevust elektrituru regulaatori kõrval. Seda väidet kinnitab ka Riigikohtu lahend (Riigikohtu otsus 3-3-1-66-02 AS Eesti Telefon kohtuasjas).

EJKÜ väidab, et EE jaotusvõrgu ning müügi ja klienditeeninduse äriüksuse kahjumiga töötamine kujutas endast EE eri ärisegmentide vahelist ristsubsideerimist, mis oli põhjustatud EE poolt ebaõiglaste hindade rakendamise, seega olid need hinnad ebaseaduslikud. Konkurentsiamet ei ole analüüsinud ristsubsideerimise esinemist ega selle konkurentsioiguslikke tagajärgi, vaid on teinud eespoolnimetatuga vastuolus oleva ja ebaloogilise järelduse, et vaidlusalused hinnad pidid olema seaduslikud, kuna need kooskõlastati ETI poolt ning järelikult oli tekkinud olukord kooskõlas konkurentsiseadusega.

EJKÜ väidab, et ETI kooskõlastas hinnad, mitte ei kehtestanud neid, lisaks oli EE-l võimalus vaidlustada ETI tegevus hindade kooskõlastamisel. Otsuses kirjeldatu põhjal ei saa välistada võimalust, et ristsubsideerimine oleks aset leidnud ka siis, kui ETI oleks EE poolt taotletud hinnad kooskõlastanud ilma muudatusteta. Otsuses puuduvad andmed selle kohta, milles täpsemalt seisnesid EE vastuväited ETI poolt kooskõlastatud hindadele.

EJKÜ leiab, et pole õige lõpetada juhtumi menetlemine üksnes selle tõttu, et vaidlusalustele hindadele riigi poolt antud kooskõlastus võis anda EE-le teatud kaitse õiguspärase ootuse põhimõtte kaudu. Selline õiguspärane ootus saab õigustada EE tegevust vaid suhetes riigiga, kuid ei võta kolmandatelt isikutelt (sealhulgas kahjustada saanud konkurentidelt) võimalust toetuda oma õiguste kaitsel vastavaid rikkumisi keelavatele õigusnormidele. ETI poolt antud kooskõlastus võib omada tähendust vaidlusaluse juhtumi käsitlemisel võimalikes süüteo menetlustes, kuid see ei saa võtta Konkurentsiametilt võimalust anda asjaoludele konkurentsioiguslikku sisulist hinnangut, mis on vajalik sarnaste rikkumiste kordumiste vältimiseks. Puudub kindlus, et sarnased rikkumised ei kordu.

Konkurentsiameti peadirektori põhjendused ja otsus

Konkurentsiamet on arvamisel, et ta on Otsuses oma seisukohti piisavalt ulatuslikult põhjendanud ega pea seetõttu otstarbekaks neid uuesti täies mahus üle korrata, seda enam, et EJKÜ 01.08.2006.a vaites sisuliselt puuduvad uued argumendid, võrreldes EJKÜ varem avaldatuga.

Konkurentsiamet leiab, et Riigikohtu lahend AS Eesti Telefon (edaspidi *Elion*) kohtuasjas (otsus 3-3-1-66-02) ei anna Konkurentsiametile õiguslikku alust EE tegevust ETI poolt kooskõlastatud hindade rakendamisel käsitlemiseks turgu valitseva seisundi kuritarvitamisena. Elioni juhtumi puhul oli tegemist üleriigiliste ühtlustatud hindadega (varasemate kohalike kõnede ja riigisiseste kaugekõnede asemel) telefonikõnedega, mida hakkasid pakkuma ka teised sideoperaatorid peale Elioni. Regulaator (Sideamet) ei kooskõlastanud/kehtestanud Elioni ja teiste sideoperaatorite poolt lõpptarbijate suhtes rakendatavaid hindasid.

Elektrienergiaga varustamise osas on olukord sideturuga võrreldes erinev. Kõik elektrienergia jaotusvõrguettevõtjad tegutsevad ainult oma kindlaksmääratud geograafilises võrgupiirkonnas ning eri võrguettevõtjate võrgupiirkonnad ei kattu.

Elioni juhtumi menetlemise ja kohtuvaidluste ajal kehtis telekommunikatsiooniseadus, mille § 8 lg 9 nägi ette, et üle 40 %-lise turuosaga ettevõtjate suhtes rakendub lisaks telekommunikatsiooniseadusele ka Konkurentsiseadus. Telekommunikatsiooniseaduse § 8 lg 6 nägi ette, et olulise turujõuga ettevõtjaks tunnistamist käsitlev Sideameti peadirektori käskkirja väljavõte saadetakse Konkurentsiametile.

Energiasektori puhul seaduseandja analoogilist tegevuskäiku ette ei ole näinud.

Riigikohtu eespoolnimetatud otsus (punktid 37 – 38) ei anna Konkurentsiametile võimalust ETI poolt kooskõlastatud ja EJKÜ poolt vaidlustatud hindade tühistamiseks. Riigikohtu otsus nägi ette, et riiklikud ametid (antud juhul Sideamet ja Konkurentsiamet) peavad vastavas valdkonnas oma tööd koordineerima ja vältima vastuolulisi otsuseid ning Konkurentsiametil puudub volitus tunnistada kehtetuks teise ameti (Sideameti) haldusakte. ETI on sõltumatu riigiasutus, kes oma otsused teeb iseseisvalt. ETI võib enne otsuste vastuvõtmist oma seisukohti teiste riigiasutustega kooskõlastada, kuid vastavat kohustust tal pole.

Konkurentsiameti Otsuses (lk 16) on kajastatud Konkurentsiameti pöördumised ETI kui regulaatori poole ettepanekutega luua ETI käsutuses olevate vahenditega täielikult konkureerivale turule lähedane olukord. Seega leiab Konkurentsiamet, et ta on igati tegutsenud vastavalt Euroopa Liidu konkurentsioiguse põhimõtetele.

Energiaseaduse § 19 lg 2 nägi ette, et turgu valitsev kütuse- või energiaettevõtja p i d i müüma kütust, energiat ja nendega seotud teenuseid Energiaturu Inspeksiooniga kooskõlastatud hinna ja tariifi ning turuloas sätestatud tingimustega, välja arvatud gaasi müük suurtarbijatele. Ettevõtja (antud juhul EE) oli kohustatud ETI ettekirjutuse täitma, sõltumata sellest, kas ta selle kohtus vaidlustas või mitte. Samas vastavalt § 26 lg 1 p-le 4 oli Energiaturu Inspeksioonil kohustus kaasa aidata konkurentsi tekitamisele. Antud seisukohad on kõik Otsuses kajastatud (osa 4.1 „Energiaseadusega kehtestatud nõuded”, lk 4 – 5).

Konkurentsiamet ei nõustu vaide 7. osas toodud etteheitega, et EE poolt 2002.aastal 9 hinnapaketi osas ETI poolt kooskõlastatud hindade suhtes esitatud proteste pole täpselt kirjeldatud. Protestide kirjeldus on esitatud Otsuse lk 14 ning Konkurentsiamet, olles enne Otsuse koostamist proteste ja ETI ettekirjutusi analüüsinud, ei pea nende täpsemat kirjeldamist otstarbekaks.

Otsuse lk 16 märgiti, et seoses ETI poolt kinnitatud uue elektrienergia kaalutud keskmise hinna piirmääraga EE müügi ja klienditeeninduse majandusüksus enam kahjumit ei tooda. Samas EJKÜ 01.11.2005 avalduses viidati aga asjaolule, et EE müük ja klienditeenindus on ajavahemikus 1.04.2005- 30.09.2005 töötanud kahjumiga. Konkurentsiamet on analüüsinud EE müügi ja klienditeeninduse majandusüksuse töötulemusi eri majandusaastate I ja II poolel. Majandusaasta II poolel on selle majandusüksuse töötulemused üldjuhul olnud paremad kui I poolel, seetõttu ei saa järeldusi teha ainult ühe poolaasta andmete alusel. Ka ei nõustu

Konkurentsiamet vaides esitatud väitega, et EE jaotusvõrk töötab kahjumiga. EE jaotusvõrgus esines kahjum viimati 2001/2002 majandusaastal. Küll aga töötas 2002/2003, 2003/2004 ning 2004/2005 majandusaastatel kahjumiga müügi ja klienditeeninduse majandusüksus. 2005/2006 majandusaastal töötasid kasumiga nii jaotusvõrk kui müük ja klienditeenindus. Seega käesoleval ajal puudub alus eeldada ristsubsideerimist ning edaspidi tuleb EE majandustulemuste hindamisel lähtuda käesoleval ajal kehtivatest tingimustest.

Kontserni üksiku tütaräriühingu või äriüksuse kahjumiga töö ei tarvitse tähendada taotluslikku ristsubsideerimist, see võib olla põhjustatud majandusüksuse enda tegevuse puudustest või välisteguritest (kehtestatud hinnad jms).

EE 2005/2006 majandusaasta kokkuvõtte (www.energia.ee/documents/c7137d580c754d6.pdf) kohaselt andis EE-s elektrienergia jaotamine 2479,6 mln kr suuruse müügitulu juures kasumit 352,1 mln kr ning müügi ja klienditeeninduse äriüksus 3633,1 mln kr suuruse müügitulu juures kasumit 51,5 mln kr. Müügi ja klienditeeninduse äriüksuse tulude-kulude suhe müügitulusse tase ei ole võrreldav EE teiste tütaräriühingute vastavate proportsioonidega (Müügi ja klienditeeninduse äriüksuse kulude hulgas moodustasid 2005/2006 majandusaastal ostetud kaupade, toorme, materjalide ja teenuste kulud 96 % müügitulust, kusjuures EE grupisiselt ostetud kaupade, toorme, materjalide ja teenuste kulud moodustasid 92,5 % müügitulust; EE grupis tervikuna oli vastav näitaja pärast ärisegmentide vahelisi elimineerimisi 30 % müügitulust). EE müügi ja klienditeeninduse enda tegevusega seotud kulude suhe müügitulusse on väike, seega sõltub selle äriüksuse tegevuse lõpptulemus otseselt lõpptarbivate suhtes rakendatavatest hindadest.

Konkurentsiametil puudub pädevus teostada järelevalvet teiste riigiasutuste tegevuse üle eriseaduste (näiteks energiaseadus, elektrituruseadus) rakendamisel, kui see kohustus oli/on seadusega pandud teisele ametile (antud juhul ETI-le; energiaseaduse § 26, elektrituruseaduse §-d 93 - 95). Vaidlusalused hinnapaketid olid ETI poolt kooskõlastatud, seega pidas ETI neid eriseaduse nõuetele vastavaks.

Haldusmenetluse seaduse § 3 lg 2 kohaselt peavad haldustoimingud olema kohased, vajalikud ning proportsionaalsed seatud eesmärgi suhtes. Konkurentsiamet piirdus oma teabenõuetes selliste andmete küsimisega ja nende hilisema analüüsimisega, mis andsid ülevaate sellest, kas müügi ja klienditeeninduse kahjum oli põhjustatud EE tahtlusest, töökorralduse puudustest või osutusid määravateks EE-st mittesõltuvad tegurid. Kuna EE müügi ja klienditeeninduse äriüksuse kahjum tulenes olulises osas ETI poolt kooskõlastatud hinnapakettide hindadest ning hinnapakettide struktuuri erinevusest võrreldes prognoositud osatähtsusega, ei saa EE-d pidada esinenud ühe äriüksuse (müük ja klienditeenindus) kahjumites süüdlaseks ning omistada talle turgu valitseva seisundi kuritarvitamist KonkS § 16 lg (otsene või kaudne ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste äritingimuste kehtestamine) tähenduses. Konkurentsiamet on arvamisel, et kuna probleem vaidlusalustest hindadest tulenes põhiliselt ETI haldusaktidest, oleks EJKÜ-l tulnud taotleda küsimuste lahendamist ETI-lt elektrituruseaduse §-de 94 ja 99 kohaselt mõne oma liikme-turuosalise (kelleks elektrituruseaduse § 5 kohaselt on elektriettevõtja, tarbija ja bilansihaldur) kaudu.

Lähtudes eeltoodust ja juhindudes haldusmenetluse seaduse § 85 punktist 4

otsustan:

Jätta Eesti Jõujaamade ja Kaugkütte Ühingu 01.08.2006.a vaie rahuldamata.

Otsuse peale võib esitada kaebuse Tallinna Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras 30 päeva jooksul, arvates käesoleva otsuse teatavakstegemisest.

Peeter Tammistu