



Otsus

Tallinn

15.12.2011 nr 5.1-5/11-030

Konkurentsiameti algatusel 27.01.2010.a alustatud VKG Soojus AS-i (endise nimega Aktsiaselts Kohtla-Järve Soojus) tegevuse suhtes läbi viidud järelevamenetluse lõpetamine

1. Haldusmenetluse alustamine

Konkurentsiamet alustas VKG Soojus AS-i (endise nimega Aktsiaselts Kohtla-Järve Soojus, edaspidi nimetatud SOOJUSETTEVÕTJA) tegevuse uurimiseks järelevamenetluse, kuna ameti valduses oli teavet, et seoses Ahtme soojuselektrijaama (*edaspidi Ahtme SEJ*) sulgemisega 31.12.2010.a ja sellele järgnevalt soojuse tootmisega maagaasist võib Jõhvi ja Kohtla-Järve Ahtme linnaosa elanike soojusenergia hind alates 01.01.2011.a märkimisväärselt tõusta. Konkurentsiameti järelevamenetluse eesmärgiks oli kontrollida, kas SOOJUSETTEVÕTJA tegevus soojuse tootmisega seotud lahenduste kaalumisel seoses Ahtme SEJ sulgemisega on kooskõlas konkurentsiseadusega.

2. Faktilised asjaolud ja tõendid

Alates augustist 2006.a kuni märtsini 2011.a kuulus SOOJUSETTEVÕTJA aktsiatest 40% Viru Keemia Grupp AS-i tütarettevõtjale VKG Energia OÜ-le ja 60% AS-le Eesti Energia (edaspidi: EE). 08.03.2011.a omandas VKG Energia OÜ (edaspidi VKG) kõik SOOJUSETTEVÕTJA aktsiad.

Kohtla-Järve ja Jõhvi piirkonnas tegutseb kaks suuremat kaugkütte ettevõtjat – VKG Energia OÜ ja SOOJUSETTEVÕTJA. SOOJUSETTEVÕTJA opereerib Ahtme-Jõhvi kaugküttevõrku ning VKG opereerib Kohtla-Järvel Järve linnaosa kaugküttevõrku. SOOJUSETTEVÕTJA kasutab soojuse tootmiseks põlevkivi küttena kasutatavat Ahtme SEJ-d ning lisaks gaasi küttena kasutatavat 50 MW võimsusega katlamaja. VKG kasutab soojuse tootmiseks uttegaasi, mis tekib VKG kontserni põhitegevusalaks oleva põlevkiviõli tootmise kõrvalproduktina.

Seni teiste alternatiividega võrreldes odavamalt soojust tootnud Ahtme SEJ suletakse seoses keskkonnanõuetele mittevastavusega 31.12.2012.a (algselt oli sulgemise tähtaeg 31.12.2010.a, kuid seda pikendati kahe aasta võrra). VKG on vähemalt alates 2006.a avaldanud soovi ühendada enda põlevkiviõli tootmisüksus SOOJUSETTEVÕTJA kaugküttevõrguga ning alustada sinna uttegaasist toodetud soojuse müüki. VKG põlevkiviõli

tootmisüksuse ühendamiseks SOOJUSETTEVÕTJA kaugküttevõrguga tuleb rajada Kohtla-Järvelt Ahtmesse 17 km pikkune torujuhe. Antud haldusmenetluses on Konkurentsiamet uurinud, kuidas SOOJUSETTEVÕTJA on eelnimetatud sooviavaldusele reageerinud ning Ahtme SEJ sulgemisega kaasnevaid probleeme lahendanud.

Asjaolu, et Ahtme SEJ tuleb keskkonnanõuetele mittevastavuse tõttu sulgeda, on olnud teada juba alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga 2004.aastal. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2001/80/EÜ tulenevalt oli Ahtme SEJ kohustatud alates 2008 aastast rakendama uusi keskkonnanõuete piirnorme. Ahtme SEJ tööd pikendati esialgu kuni 31.12.2010.a ning seejärel osalise võimsusega kuni 31.12.2012.a.

Menetluse käigus selgus, et VKG on teinud SOOJUSETTEVÕTJALE mitmeid ettepanekuid soojuse müügiks VKG Põhja SEJ-st. VKG esitas 01.03.2006.a SOOJUSETTEVÕTJALE pakkumise soojuse müügiks, avaldades soovi sõlmida leping 20 aastaks, et kindlustada soojuse transiidiks vajaliku soojustrassi investeringute tasuvus. Pakkumise kohaselt soovis VKG müüa alates 2011. aastast 210 GWh soojust ning alates 2015. aastast 300 GWh soojust hinnaga 280 kr/MWh Jõhvi-Ahtme võrguga liitumise punktis. VKG palus SOOJUSETTEVÕTJAL täpsustada magistraalitoru ehitamise lähteülesannet ning võtta 50% rahastamisest enda kanda. SOOJUSETTEVÕTJA loeb seda Konkurentsiametis 19.05.2010.a antud seletuste kohaselt esimeseks ametlikuks pöördumiseks. SOOJUSETTEVÕTJA sellele pakkumisele kirjalikult ei vastanud.

07.07.2007.a palus projekteerimisbüroo AS Amaks SOOJUSETTEVÕTJALT eelprojekti koostamiseks tehnilisi tingimusi Kohtla-Järve - Ahtme soojusmagistraali projekteerimiseks. Oma 13.12.2007.a vastuses nr 812 teatas SOOJUSETTEVÕTJA, et ei näe vajadust Kohtla-Järve soojusvõrgu ja Ahtme-Jõhvi soojusvõrgu ühendamiseks ja seetõttu ei saa ka väljastada tehnilisi tingimusi. SOOJUSETTEVÕTJA oli seisukohal, et Põhja SEJ ei ole tarbijapõhine, mida tuleks KkütS §-de 10 lg 1 ja 14 lg 3 kohaselt SOOJUSETTEVÕTJA Jõhvi-Ahtme kaugküttevõrku ühendada kui liitumistaotluse esitanud isikut.

Kuna VKG on kuni 08.03.2011.a olnud SOOJUSETTEVÕTJA vähemusaksionär, siis tema poolt esitatud soojuse müügi pakkumist on arutatud eeskätt SOOJUSETTEVÕTJA nõukogu koosolekul. SOOJUSETTEVÕTJA nõukogu protokollidest ilmneb, et vähemusaksionär VKG püüdis mitmel korral (nt 31.10.2007.a, 15.02.2008.a, 22.04.2009.a, 16.10.2009.a) arutada uttegaasist toodetava soojuse ostu-müügi küsimusi SOOJUSETTEVÕTJA nõukogu koosolekul. 31.10.2007 tutvustas VKG Kohtla-Järve – Ahtme trassi ehitamisega seotud asjaolusid ning see informatsioon võeti nõukogu otsusel teadmiseks. 15.02.2008 avaldas VKG soovi võtta päevakorda magistraalitoru ehituseks tehniliste tingimuste väljastamise küsimus. EE esindajate ettepanekul ei võetud seda küsimust päevakorda põhjendusega, et see pole nõukogu teema, kuna küsimus on juhatuse kompetentsis. 22.04.2009.a esitas VKG SOOJUSETTEVÕTJA nõukogule põhjalikuma ettekande Jõhvi-Ahtme piirkonna soojusega varustamisest Põhja SEJ-st. Esitlusest selgus, et kuni 31.12.2014.a oleks VKG poolt SOOJUSETTEVÕTJA võrku antav võimalik soojusenergia kogus 200 GWh hinnaga 334 krooni/MWh Ahtme piiril ja alates 2015. aastast 300 GWh hinnaga 449 krooni/MWh. Hinda oli arvestatud ka magistraalitoru kaudu toimuva transiidi maksumus. Pakutav soojuse kogus jaotus kuude lõikes nii, et see oleks esitlusmaterjalide kohaselt katnud Jõhvi Ahtme piirkonna vajaduse 2011. aastal aprillist oktoobrini täielikult ja talvekuudel vähemalt poole soojusenergia vajadusest. Nõukogu koosoleku protokollis kohaselt võeti presentatsioon nõukogu poolt teadmiseks. 16.10.2009 tõstatas VKG soojusmagistraali küsimuse, kuid seda ei arutatud, sest VKG ja EE pidid seda küsimust eraldi arutama.

VKG esitas 01.09.2009.a SOOJUSETTEVÕTJALE samas sõnastuses taotluse, nagu oli AS-i Amaks 07.07.2007.a taotlus. SOOJUSETTEVÕTJA juhatuse esimees teatas nõukogu 19.02.2010.a koosolekul, et SOOJUSETTEVÕTJA ei ole vastu soojusmagistraali ehitusele. Samas teatas SOOJUSETTEVÕTJA, et tema esimene plaan on olnud koostootmisjaama rajamine, kuid kuna seda ehitada võimalik ei ole, tuleb kaaluda soojuse ostmist. SOOJUSETTEVÕTJA teatas 19.02.2010.a VKG-le, et juhul, kui VKG taotluse tegelikuks sisuks on soov ühendada mõni oma soojuselektrijaamadest Kohtla-Järve – Ahtme soojusmagistraali kaudu SOOJUSETTEVÕTJA soojusvõrkudega Puru tee 79 piirkonnas, siis SOOJUSETTEVÕTJA on sellega nõus ja ei näe ühtegi põhjust sellest keeldumiseks. Samas teatas SOOJUSETTEVÕTJA, et tehniliste tingimuste väljastamiseks on vajalik läbi viia täiendavad uuringud ja tellida selleks vajalikud ekspertarvamused ning selliste uuringute tellimiseks SOOJUSETTEVÕTJA juba tegeleb.

12.03.2010.a esitas VKG Energia SOOJUSETTEVÕTJA-le taotluse võrkude ühendamise tehniliste tingimuste väljastamiseks ja selgitas, milleks on neid tehnilisi tingimusi vaja.

Paralleelselt VKG poolt välja pakutud uttegaasist toodetava soojuse müügipakkumise käsitlemisega analüüsis SOOJUSETTEVÕTJA võimalikke teisi alternatiive suletava Ahtme SEJ asemele. Üheks alternatiiviks oli turvast ja puiduhaket kütusena kasutatav elektri ja soojuse koostootmisjaam. SOOJUSETTEVÕTJA 2007-2010 nõukogu protokollidest ilmneb, et seda küsimust arutati nõukogu istungitel ja alustati isegi projekteerimisega, kuid projekti elluviimine ei saanud heakskiitu. 09.04.2010.a nõukogu istungi päevakorras oli ainsa punktina Ahtmesse ehitatava koostootmisjaama projekti arutelu. Kohal viibinud viiest nõukogu liikmest olid kaks VKG esindajad, kes mõlemad hääletasid päevakorda esitatud otsuseprojekti vastu. Konkurentsiametis 19.05.2010.a antud seletuste kohaselt kinnitasid EE ja VKG SOOJUSETTEVÕTJA aktsionäridena, et koostootmisjaama küsimust tõepoolest arutati, kuid kokkulepeteni ei jõutud. VKG selgitas, et mitme erineva soojusetootja ühendamine samasse võrku muudab toodetava soojuse kallimaks seetõttu, et suveperioodil väikese koguse soojuse tarbimisel ostetakse soojust ainult ühelt tootjalt ja samal ajal ei leia sellel perioodil teise tootja tootmisesse paigutatud kapital kasutamist.

2.1 VKG selgitused

VKG väitel ignoreeriti tema ettepanekuid soojuse ülekandmiseks torujuhtme rajamise küsimuses SOOJUSETTEVÕTJA nõukogus algusest peale. VKG väitel esitas ta aprillis 2005 taotluse tehniliste tingimuste väljastamiseks. VKG esimeseks ametlikuks pakkumiseks soojuse koguse osas oli 01.03.2006.a SOOJUSETTEVÕTJALE saadetud kiri ja seejärel projekterija AS-i Amaks taotlus magistraaltoru ühendamiseks vajalike tehniliste tingimuste väljastamiseks.

VKG märkis ka, et kuigi torujuhtme eelprojekt on koostatud, on kooskõlastusring maaomanikega jäänud EE Kaevanduste taha, kes otseselt ei keeldu kooskõlastusest, kuid märgata on venitamist. Kooskõlastamisetapi lõpetamisel saab taotleda kohalikest omavalitsustelt ehitusluba ja alustada ehitustöödega.

VKG esindajate kinnitusel ei olnud selgituste andmise hetke seisuga (19.05.2010.a) VKG seisukoht koguste ja hinna suhtes muutunud. VKG oli võimeline pakkuma soojuse müügikogustele garantiid. Juhul, kui puudub põlevkivi, saab kateldes soojuse tootmiseks

kasutada reservkütuseid: maagaasi, vedelkütust ning muid tahkeid kütused. SOOJUSETTEVÕTJA ei olnud seni soovinud mingit garantiid.

2.2 SOOJUSETTEVÕTJA selgitused

SOOJUSETTEVÕTJA esindajate poolt 19.05.2010.a antud selgituste kohaselt pidas SOOJUSETTEVÕTJA VKG esimeseks ametlikuks pöördumiseks soojuse müügi osas 01.03.2006.a kirja. SOOJUSETTEVÕTJA ei ole soojuse müügikoguste garantii kohta küsinud ja ka VKG ei ole seda ka esitanud.

SOOJUSETTEVÕTJA ei olnud esialgu soojuse ostust teistelt tootjatelt otseselt huvitatud, kuna töötas turba ja puiduhakke baasil koostootmise arendamisega. Seda projekti oleks olnud otstarbekas edasi arendada, kui mõlemad aktsionärid oleksid olnud huvitatud.

SOOJUSETTEVÕTJA ei olnud 19.05.2010.a seisuga VKG-le kindlate soojuse koguste ostmiseks veel nõusolekut andnud, kuna ei olnud teada, kas ostmine toimub enampakkumistega ja milliste perioodide kaupa. SOOJUSETTEVÕTJA soov oli jätta sellisel juhul võimalused ka teistele võimalikele müüjatele. Esimeses kirjas 01.03.2006.a VKG poolt pakutud 20. aastane lepinguga fikseeritud tarneperiood ei olnud vastuvõetav ja tõenäoliselt kahjustaks nii pikk periood SOOJUSETTEVÕTJA hinnangul ka konkurentsi.

SOOJUSETTEVÕTJA esindajate kinnitusel konkreetseid arutelusid magistraalühenduse osas ei olnud. VKG projekterija ebaselgest kirjast pärineb ainus informatsioon ehitamise kavatsusest. Varem on olnud nõukogus mõningad üksikud teemad, nagu näiteks planeeritava magistraalitoru maksumus. SOOJUSETTEVÕTJA on saanud infot ka meediast. Pärast AS-i Amaks 07.07.2007.a pöördumist ei ole VKG ametlikult SOOJUSETTEVÕTJA juhatuse poole pöördunud. Aprillis 2009.a esitas VKG nõukogus presentatsiooni, mis ei nõudnudki mingit otsest kirjalikku vastust.

2010.a märtsis esitas VKG esimese ja selge taotluse selgitades, milleks vajatakse tehnilisi tingimusi.

SOOJUSETTEVÕTJA jaotusvõrk on ehitatud omal ajal ainult ühelt tootjalt soojuse vastuvõtmiseks. Mitme soojuse tootja võrku ühendamiseks on vaja analüüsi. Töö teostamiseks oli seletuste andmise seisuga 19.05.2010.a kuulutatud hange, mille raames saadi kolm pakumist. Töö tulemuseks on mudel, mis võimaldab välja arvestada tehnilised tingimused uue soojusetootja võrku ühendamiseks. VKG-le plaaniti tehnilised tingimused väljastada pärast eksperthinnangute kättesaamist, mis pidi tõenäoliselt toimuma 2010.a septembrikuus. VKG on SOOJUSETTEVÕTJA nõukogus suusõnaliselt öelnud, et torujuhtme ehitamine võtab aega üks aasta, sõltuvalt millisesse perioodi jääb selle aasta jooksul talvine aeg, kuid SOOJUSETTEVÕTJAL puudus teave selle kohta, millal ehitusega täpselt alustatakse.

SOOJUSETTEVÕTJA ei ole strateegilisi plaane tehes otseselt ja ainult VKG-lt võimaliku ostetava soojusega arvestanud, kuna on olnud võimalus, et olemasoleva soojusvõrguga soovib liituda ka kolmas soojuse tootja. Pikaajalisi ostulepinguid ei ole SOOJUSETTEVÕTJAL plaanis sõlmida.

SOOJUSETTEVÕTJA esindajad märkisid, et seletuste andmise seisuga 19.05.2010 oli VKG õlitootmise generaatorgaasi baasil suuremas koguses soojuse tootmine alles perspektiivis. Kui

toornafta hinnad maailmaturul langevad ja õlitootmine väheneb või seiskub, siis ei ole VKG-l ka võimalik müüa generaatorgaasi baasil toodetavat soojust ja muud alternatiivkütused võivad küll tagada soojusvarustuse, kuid tegemist ei ole enam odavalt toodetava soojusega. Samuti peab VKG olemasolevaid katlaid ilmselt remontima ja investeerima väävlipuudjate paigaldamisesse, mis avaldab omakorda mõju toodetava soojuse hinnale.

SOOJUSETTEVÕTJA pidas koostootmisjaamas puiduhakkest toodetava soojuse hinda odavamaks VKG poolt pakutava soojuse kujuneda võivast lõplikust hinnast. Seletuse andmise ajal oli Ahtme-Jõhvi piirkonnas töötava Ahtme jaama tootmishind odavam, kui VKG poolt pakutav müügihind Järve linnaosas. SOOJUSETTEVÕTJA esindajad leidsid, et VKG poolt võimaliku toodetava soojuse hinnapakumine ei saanud olla lõplik, sest tegelikkuses võib hind mitmete asjaolude tulemusena kujuneda kõrgemaks esialgselt arvestuslikust pakkumisest.

2.3 SOOJUSETTEVÕTJA arvamus ja vastuväited ettekirjutuse hoiatusele

Konkurentsiamet esitas 21.06.2010.a SOOJUSETTEVÕTJALE ettekirjutuse hoiatuse, mille kohaselt oli amet menetluse jooksul kogutud teabe põhjal jõudnud seisukohale, et SOOJUSETTEVÕTJA tegevuses võivad esineda konkurentsiseaduse rikkumise tunnused.

SOOJUSETTEVÕTJA esitas mitmed täiendavad seisukohad 27.07.2010.a vastuväidetena Konkurentsiameti 21.06.2010.a ettekirjutuse hoiatusele.

Oma vastuväidetes avaldas SOOJUSETTEVÕTJA jätkuvalt arvamust, et VKG poolt pakutava soojuse tegelik hind oleks tulnud oluliselt kõrgem, kui VKG senistes pakkumistes ja selgitustes on esitatud ning VKG poolt pakutava soojuse kogused on kuni 2014. aastani vähemalt väiksemad, kui Konkurentsiameti analüüsis aluseks võetud kogused ja väiksema koguse korral on ka soojuse hind kõrgem. SOOJUSETTEVÕTJA leidis ühtlasi, et VKG poolt seni Järve linnaosas müüdud soojuse hind pole olnud odavam, kui SOOJUSETTEVÕTJA enda poolt toodetud soojuse maksumus.

Lisaks oli SOOJUSETTEVÕTJA seisukohal, et VKG oleks võimeline müüma ainult 2/3 vajalikust soojuse kogusest. Seega, kui SOOJUSETTEVÕTJA oleks sõlminud VKG-ga soojuse ostu-müügilepingu ja ostnud VKG-lt soojust, oleks SOOJUSETTEVÕTJA pidanud vajaliku puuduva koguse ise tootma või selle täiendavalt juurde ostma. Sellisel juhul oleks olnud ilmne, et puuduoleva väiksema soojuse tootmise koguse ühikhind oleks märgatavalt kõrgem. Juhul, kui SOOJUSETTEVÕTJA oleks sõlminud VKG-ga soojuse ostu lepingu vastavalt VKG 01.03.2006.a pakkumisele, siis oleks leping oma pikaajalisusega võinud osutada konkurentsi kahjustavaks.

Samuti märkis SOOJUSETTEVÕTJA, et ta ei oleks saanud teha otsust uue koostootmisjaama ehitamiseks ilma VKG osalusega. SOOJUSETTEVÕTJAL endal puudusid võimalused vajaliku investeeringu tegemiseks ning ainsaks võimaluseks oli ettevõtte omakapitali suurendamine aktsionäride poolt ja/või aktsionäride poolt antavad tagatised uue koostootmisjaama ehitamiseks võetava laenu tagamiseks. EE oli teatanud SOOJUSETTEVÕTJALE, et on nõus panustama uue koostootmisjaama ehitamiseks omapoolseid vahendeid, kui seda teeb vastavalt ka VKG. Kuid VKG ei olnud SOOJUSETTEVÕTJA poolsetele vastavatele päringutele vastanud ning VKG esindajatest nõukogu liikmed hääletasid SOOJUSETTEVÕTJA nõukogu 09.04.2010.a koosolekul sellisele otsusele vastu.

SOOJUSETTEVÕTJA selgitas AS-i Amaks 07.07.2007.a kirja kommenteerides, et see kiri oli esitatud AS-i Amaks poolt ja selles polnud märgitud, et AS Amaks oli VKG esindaja ning kirjale ei olnud lisatud ka ühtegi esindusõigust kinnitavat dokumenti.

SOOJUSETTEVÕTJA oli seisukohal, et ostukohustuse olemasoluks peaks ostmisest keeldumine tooma kaasa olulise osa konkurentide edasise tegevuse võimatuse ja nende turult välja tõrjumise ning sellega seoses konkurentsi olulise kahjustamise kaubaturul. Kuna osaliselt on VKG poolt toodetava soojusenergia näol tegemist tema tegevuse käigus tekkiva jääkproduktiga (VKG peab õlitechasest tekkiva gaasi igal juhul ära põletama), võib väita, et VKG jätkaks oma tegevust samamoodi ka siis, kui SOOJUSETTEVÕTJA ei osta VKG-lt soojust.

Samuti leidis SOOJUSETTEVÕTJA, et ka VKG-lt soojuse ostmine nende pakutud tingimustel võib tuua kaasa efektiivse konkurentsi kahjustumise, sest siis jääks SOOJUSETTEVÕTJAL uus koostootmisjaam ehitamata ning soojuse tootmise konkurents kaoks täielikult.

2.4 SOOJUSETTEVÕTJA tegevus tulenevalt õigusaktide muudatustest ja koondumine

03.08.2010.a võttis Riigikogu vastu monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse, mis jõustus 1.11.2011.a ning millega muuhulgas muudeti ka kaugkütteseadust, täiendades seda §-ga 14¹ "Soojuse ostu korraldus". Eelnimetatud seadusega kehtestati eriregulatsioon kaugküttevõrgule ligipääsule, mistõttu õiguslik regulatsioon, mille pinnal Konkurentsiamet 21.06.2010.a ettekirjutuse hoiatuse tegi, muutus oluliselt.

13.09.2010.a esitas Konkurentsiamet SOOJUSETTEVÕTJALE täiendava teabenõude, milles palus esitada esialgse ajakava tegevuse kohta, mida SOOJUSETTEVÕTJA kavatses teha KKütS § 14¹ lg-st 2 lähtudes järgnevateks kütteperioodideks soojuse ostmiseks seoses kohustusega korraldada avalik konkurss.

Vastuseks teabe nõudele teatas SOOJUSETTEVÕTJA, et tegutseb vastavalt KKütS § 14¹ nõuetele niipea, kui majandus- ja kommunikatsiooniminister on oma määrusega kehtestanud nimetatud paragrahvi lõikes 5 sätestatud konkursi korraldamise korra ja pakkumiste hindamise meetodika. SOOJUSETTEVÕTJAL on ettevalmistamisel soojuse ostmiseks vajaliku avaliku konkursi tingimused ja nende lõplik koostamine toimub pärast eelnimetatud määruse kehtestamist. Seejärel esitatakse tingimused vastavalt KKütS § 14¹ lõikele 4 viivitamatult kooskõlastamiseks Konkurentsiametile.

07.01.2011.a esitas OÜ VKG Energia Konkurentsiametile koondumise teate, mille kohaselt sõlmisid OÜ VKG Energia ja AS Eesti Energia 22.12.2010.a SOOJUSETTEVÕTJA aktsiate müügilepingu ja sellest lepingust tulenevalt omandab OÜ VKG Energia AS-lt Eesti Energia kõik eelnevalt AS-le Eesti Energia kuulunud SOOJUSETTEVÕTJA aktsiad, omandades sel viisil 100% aktsiatest.

22.02.2011.a andis Konkurentsiamet eelnimetatud koondumisele loa tingimusel, et koondumise osalised (OÜ VKG Energia ja SOOJUSETTEVÕTJA) täidavad endale võetud kohustused. Otsuses sisalduva kohustuste kirjelduse kohaselt võttis OÜ VKG Energia endale kohustuse koondumise järgselt ehitada välja magistraalorustik (koos vahepumbajaamadega), mis ühendab Kohtla-Järve Järve linnaosa soojusvõrgud ja Jõhvi-Ahtme soojusvõrgud, ning pärast magistraalorustiku välja ehitamist ühendatakse Kohtla-Järve Järve linnaosa ja Jõhvi-Ahtme võrgupiirkonnad füüsiliselt ning luuakse ühtne hinnapiirkond.

31.08.2011.a esitas Konkurentsiamet SOOJUSETTEVÕTJALE teabe nõude, milles palus anda ülevaate, kuidas on toimunud eelnimetatud koondumise loa otsuses sisalduva kohustuse täitmine ning millal on planeeritud lõpule viia kaugküttepiirkondade ühendamine.

12.09.2011.a saatis SOOJUSETTEVÕTJA Konkurentsiametile kirja, milles kinnitas, et täidab koondumise loas 5.1-5/11-002 märgitud kohustused ja ühendab SOOJUSETTEVÕTJALE ja OÜ-le VKG Energia kuuluvad kaugküttevõrgud. Kirjas sisalduva graafiku kohaselt peaks magistraalatoru ehitus, katsetused ja kasutusele võtmine toimuma perioodil 1.10.2011.a - 15.12.2012.a. Samuti märgiti vastuses, et majandus- ja kommunikatsiooniministri 21.06.2011 määruse nr 47 "Sooja ostmiseks konkursi korraldamise kord ja pakkumiste hindamise metoodika" alusel soojuse ostmist on SOOJUSETTEVÕTJAL kavas asuda korraldama eelnimetatud kaugküttevõrkude ühendamise ajagraafiku lõppfaasis.

3 Õiguslik hinnang

3.1 Kaubaturg ja SOOJUSETTEVÕTJA seisund kaubaturul

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

Antud järelevahtemenetluses omavad konkurentsioiguslikult tähtsust kaks vertikaalselt omavahel seotud kaubaturgudel käibivat kaupa. Esimeseks kaubaks (tooteks) on soojus, mis toodetakse kaugküttevõrgu kaudu edastamiseks. Soojust võib toota erinevatel viisidel (nt katlamajades või koostootmisjaamades) ja erinevatest energiakandjatest (nt gaasist või hakkepuidust). Soojuse tootmise kaubaturul tegutsevad kõik need erinevad soojuse tootjad või potentsiaalsed tootjad, kelle tootmisüksus asub konkreetsest kaugküttevõrgust sellisel kaugusel, et selle üksuse ühendamine kaugküttevõrguga on võimalik ja selle võrgu kaudu soojusega varustamine on majanduslikult otstarbekas. Antud juhtumi puhul tegutsevad soojuse tootmise kaubaturul SOOJUSETTEVÕTJA ja VKG. Soojusenergia ostjaks on Ahtme ja Jõhvi kaugküttevõrku omav SOOJUSETTEVÕTJA.

Teiseks kaubaks (teenuseks) on soojuse edastamine kaugküttevõrgu kaudu ja müük lõpptarbijatele.

Kaugkütteseaduse § 8 lg-st 1 tulenevalt moodustavad eelpool kirjeldatud kaks kaupa soojuse tarbijatele ostuhinna seisukohalt ühe terviku, mida on edaspidi lihtsuse huvides nimetatud kaugkütteenuseks. Reeglina tegutsebki soojuse jaotajana (lõpptarbijale müüjana) ainult üks ettevõtja, kellel valduses on vastavat territooriumi kattev kaugküttevõrk (võrgupiirkond). Kaugküttevõrgu dubleerimine oleks selle kõrge maksumuse tõttu majanduslikult täiesti ebaotstarbekas ning ka linnaehituslikult ja tehniliselt praktikas teostamatu.

Ahtme ja Jõhvi kaugküttevõrku omab SOOJUSETTEVÕTJA, kes on seega ka ainus ettevõtja, kes saab vastavas kaugküttepiirkonnas osutada tarbijale kaugkütteenust. Seega kuulub

SOOJUSETTEVÕTJALE vastavas kaugküttepiirkonnas tarbijatele kaugkütteteenuse osutamisel 100 protsenti käibest.

Seega omab SOOJUSETTEVÕTJA Ahtme ja Jõhvi kaugkütte piirkonnas KonkS § 13 lõike 1 alusel eelnimetatud põhjusel kaugkütteteenuse kaubaturul turgu valitsevat seisundit.

3.2 Hinnang SOOJUSETTEVÕTJA tegevusele

Antud menetluses uuris Konkurentsiamet SOOJUSETTEVÕTJA tegevust seoses soojuse ostmise korraldamisega, eelkõige ettevõtja käitumist seoses erinevate soojuse tootmise tingimuste ja viiside kaalumise ja valikuprotsessiga. KonkS § 16 kohaselt on keelatud ühe või mitme ettevõtja poolt turgu valitseva seisundi otsene või kaudne kuritarvitamine kaubaturul. Võrguettevõtja tegevust soojuse ostmisel reguleerib lisaks konkurentsiseadusele ka valdkonnaspetsiifilise eriseadusena kaugkütteseadus. Üldpõhimõtte kohaselt tuleb konkurentsiseaduse ja eriseaduse regulatsioonide erinevuse korral kohaldada eriseaduses sätestatud ning eriseadusega reguleerimata küsimustes kuulub kohaldamisele konkurentsiseadus¹. Kaugkütteseadus ei sisaldanud kuni 01.11.2010.a käesolevas asjas tähtsust omavat regulatsiooni soojuse ostmise kohta kaugkütte võrguettevõtja poolt, seega tuleb SOOJUSETTEVÕTJA tegevusele kuni 01.11.2010.a hinnangu andmisel lähtuda konkurentsiseadusest.

SOOJUSETTEVÕTJAL oli VKG poolt pakkumiste tegemise ajaks kujunenud olukord, kus odavama hinnaga soojust toodeti põhiliselt Ahtme SEJ-s, kuid vastav soojuse tootmisüksus tuleb 2012. aastal seoses keskkonnanõuete karmistumisega sulgeda (algne sulgemise tähtaeg oli 2010 aastal, kuid eksploatatsiooni pikendati). Lisaks omab SOOJUSETTEVÕTJA maagaasi baasil toimivat soojusjaama, mis on ette nähtud kütteperioodil üksnes tipukoormuse rahuldamiseks ja vajadusel ka näiteks avariiolekordadeks ning mille soojuse omahind on maagaasijaamale tüüpiliselt kõrge. Seega pidi SOOJUSETTEVÕTJA Ahtme SEJ sulgemise ajaks leidma lahenduse, millisel viisil ise soojust toota või kas on otstarbekas osta soojust teiselt tootjalt. Reaalselt oli SOOJUSETTEVÕTJAL eelkõige kaks valikuvõimalust: VKG poolt pakutud uttegaasil põhinev lahendus ning SOOJUSETTEVÕTJA enda poolt kavandatud puiduhakkel töötav koostootmisjaam. Konkurentsiamet leiab, et SOOJUSETTEVÕTJA ei teinud perioodil 01.03.2006.a kuni vähemalt 19.02.2010.a mõistlikke jõupingutusi selgitamiseks objektiivselt põhjendatud ning kõikidele osapooltele läbipaistvatel tingimustel, milline eelnimetatud alternatiividest oleks antud olukorras majanduslikult parem. Konkurentsiameti hinnangul oleks mõistlikult tegutsev ettevõtja SOOJUSETTEVÕTJAGA sarnases olukorras pidanud endale majanduslikult efektiivsema ja selle kaudu ka tarbijate huvisid paremini arvestava lahenduse väljaselgitamiseks ja erinevate tootmisviiside valikuks korraldama selgetel tingimustel läbipaistva konkursi, millest oleksid saanud osa võtta kõik potentsiaalsed tootjad. SOOJUSETTEVÕTJA lahenduste leidmise passiivsuse tulemusena valitses vähemalt 2010.a alguseni olukord, kus ükski võimalikest alternatiividest ei olnud tegelikult selget toetust ja heakskiitu saanud, samuti ei olnud ka läbipaistval viisil välja selgitatud, milline neist on üldse parem ja millise lahenduse teostamise kasuks tasub edasi töötada. Alles peale 2010.a veebruari sõlmiti leping konsultandiga, kelle ülesandeks oli hinnata uute tootjate kaugküttevõrku ühendamisega seonduvaid küsimusi. SOOJUSETTEVÕTJA eelnimetatud tegevusetuse tulemusena tekkis oht vastavas küttepiirkonnas asuvate tarbijate huvide oluliseks kahjustamiseks, sest Ahtme SEJ tegevuse

¹ Vt Riigikohtu 18.12.2002.a otsus asjas nr 3-3-1-66-02, p 21.

lõpetamisel oleks olnud võimalik, et odavamate alternatiivide puudumisel tulnuks hakata soojust tootma kalli omahinnaga maagaasikatlamajas.

VKG poolt uttegaasist toodetav ja müügiks pakutav soojus on senise kaugküttepraktika kohaselt märkimisväärselt odavam maagaasist toodetavast soojusest ning see võimaldaks varustada SOOJUSETTEVÕTJA Ahtme-Jõhvi soojusvõrguga ühendatud lõpptarbijaid soodsama hinnaga soojusega.

Konkurentsiameti hinnangul omas SOOJUSETTEVÕTJA tegevus, millega ettevõtja otseselt ja selgelt ei keeldunud VKG ettepanekust soojuse ostmiseks, kuid samas, kasutades läbirääkimiste asemel äripraktikas tarbetut venitamistaktikat ning selgete vastuste ja tingimuste teadaandmise asemel VKG pöördumiste ignoreerimist, sisuliselt turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tunnuseid, sest eelnimetatud tegevus ei ole vastavuses tavapärase mõistliku äritegevusega ja oli suunatud konkurentsi kahjustamisele vastavas kaugküttepiirkonnas potentsiaalse konkurentsi piiramise kaudu. Konkurentsiamet on seisukohal, et isegi juhul, kui SOOJUSETTEVÕTJA tegeles teatud ajaperioodil puiduhakke ja turba baasil koostootmise arendamise projekti väljatöötamise ja teostamise võimaluste uurimisega, oleks ettevõtja pidanud tõsiselt kaaluma ka VKG ettepanekut ning andma talle selgelt teada, kas võimalike tehniliste tingimuste andmise eeldustest ja soojuse ostmise tingimustest või juhul, kui alternatiivsed võimalused olid kättesaadavad soodsama hinnaga, ettepaneku tagasilükkamise põhjustest. Igal juhul oleks SOOJUSETTEVÕTJA sellises olukorras pidanud mõistliku aja jooksul välja selgitama, milline alternatiiv oleks parematel tingimustel teostatav ja taganud soojuse tarbijale soodsama hinna.

SOOJUSETTEVÕTJA eelkirjeldatud konkurentsivastane tegevus tõi kaasa ka reaalse ohu tarbijate heaolu kahjustamiseks. Juhul, kui Ahtme SEJ oleks vastavalt esialgsetele plaanidele lõpetanud oma töö 31.12.2010.a, oleks soojust hakatud tootma oluliselt kallima omahinnaga maagaasikatlamajas. Kuna SOOJUSETTEVÕTJA tegevusetuse tõttu ei oleks selleks ajaks odavamaid soojuse tootmisüksusi käivitada jõutud, tõusnuks kaugkütte hind tarbijatele märkimisväärselt. Tarbijate huvid on jäänud realselt oluliselt kahjustamata vaid seetõttu, et odavama hinnaga soojust tootva Ahtme SEJ eksploatatsiooni pikendati kuni 31.12.2012. aastani.

Vaatamata eelnimetatud asjaolule, on SOOJUSETTEVÕTJA Konkurentsiameti hinnangul kasutanud oma positsiooni kaugkütteettevõtjana konkurentsivastaselt ära, takistades oma käitumisega võimalike soojuse tootjate tegevust ning arvestamata oma äritegevuse korraldamisel selle võimalikke negatiivseid mõjusid vastava kaugküttepiirkonna tarbijate huvidele, seades sellega tõsiselt ohtu tarbijate heaolu. Konkurentsiamet leiab, et SOOJUSETTEVÕTJA tegevus vastas turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tunnustele, sest tavapärasel konkurentsiolekul oleks ettevõtja oluliselt efektiivsemalt otsinud meetmeid tootmisega seotud probleemide lahendamiseks, pidades seejuures silmas nii enda huvisid kui ka oma klientide (tarbijate) rahulolu. SOOJUSETTEVÕTJA oleks viivitamata pidanud vältima mis tahes riskide tekkimist lõpptarbijate huvidele, langetades oma äritegevust puudutavates küsimustes otsuseid liigse venitamisetä ja kaaludes mõistlikul viisil VKG pakkumist. Eelnimetatud asjaolusid arvesse võttes ei ole SOOJUSETTEVÕTJA tegevus perioodil 01.03.2006.a kuni vähemalt 19.02.2010.a olnud kooskõlas konkurentsiseadusega.

Mitmed SOOJUSETTEVÕTJA poolt menetluse jooksul esitatud vastuväited võiksid oma sisult isegi olla objektiivseks põhjuseks VKG pakkumise tagasilükkamisele (nt VKG pakkumise aktsepteerimisel võinuks soojuse hind hoopis tõusta või et VKG hinnapakumine

ei pruukinud olla majanduslikult põhjendatud), kuid kuna SOOJUSETTEVÕTJA ei olnud soojuse tootmise alternatiivsete pakkumiste üksikasju kõigile osapooltele läbipaistval viisil välja selgitanud, siis puudub nii Konkurentsiametil kui ka SOOJUSETTEVÕTJAL endal võimalus veenduda esitatud argumentide paikapidavuses. Näiteks, kui SOOJUSETTEVÕTJA kahtles VKG poolt 2009.a aasta aprillis esitatud soojuse hinna 334 kr/MWh tõsiseltvõetavuses, siis sellise riski maandamiseks tulnuks VKG-lt läbipaistva konkursi raames pakkumised võtta ning hiljem pakutud hinna muutmise risk lepinguliste vahenditega maandada või vähemalt oma kahtlustest VKG-le teada anda koos võimalusega vastuväiteid esitada. Midagi sellist SOOJUSETTEVÕTJA ei teinud, mistõttu tema vastavad vastuväited ei ole arvestatavad. SOOJUSETTEVÕTJA väitel oleks VKG võimeline müüma üksnes 2/3 vajalikust soojusest ning ülejäänud peaks tootma SOOJUSETTEVÕTJA ise, mis aga omakorda oleks tõstnud ühikuhinda. Sarnaselt eelmärgitule ei viinud SOOJUSETTEVÕTJA läbi kõigile osapooltele läbipaistvat erinevate alternatiivide võrdlust, mille põhjal saaks kindlalt väita, et SOOJUSETTEVÕTJAL oleks mastaabisäästu tõttu endal odavam soojust toota, kui seda VKG-lt osta. Siinkohal tuleb arvestada ka asjaoluga, et VKG oli oma tootmist laiendamas, mistõttu võimalik pakutava soojuse kogus suureneb tulevikus.

SOOJUSETTEVÕTJA leidis oma vastuväidetes, et VKG poolt toodetud soojuse hind ei ole vastuväidete esitamise hetkeni olnud odavam SOOJUSETTEVÕTJA enda poolt toodetud soojuse hinnast. Konkurentsiamet leiab, et võrdlus SOOJUSETTEVÕTJA poolt vastuväidete esitamise hetkel toodetava soojuse omahinnaga ei olnud asjakohane, sest SOOJUSETTEVÕTJA tootis nii sel ajal ja toodab ka käesoleval ajal soojust Ahtme SEJ-s, kus omahind on tõepoolest madalam, kui tootmisel maagaasil töötavas katlamajas, kuid mis ei vasta aga enam tänapäeva soojuse tootmisüksusele esitatavatele nõuetele ning mis tuleb 2012. aastal sulgeda. VKG pakkumist hinnates tulnuks seda arusaadavalt võrrelda soojuse tootmise alternatiividega peale Ahtme SEJ sulgemist.

SOOJUSETTEVÕTJA viitas oma vastuväidetes ka faktilisele olukorrale, kus tal ei olnud VKG kui ühe aktsionäri vastuseisu tõttu võimalik rajada uut soojuse tootmise üksust. Konkurentsiamet ei loe seda väidet asjakohaseks õigustuseks, sest SOOJUSETTEVÕTJA on juriidilise isikuna igal juhul kohustatud konkurentsiseadusest tulenevaid nõudeid täitma ning seaduse mittejärgimist ei saa põhjendada aktsionäride vahelise erimeelsusega. Nagu oli eelpool rõhutatud, pidanuks SOOJUSETTEVÕTJA selgitama läbipaistval viisil välja majanduslikult parima soojuse tootmise alternatiivi, seejuures on võimalik, et selleks oleks võinud osutada VKG pakutud lahenduse asemel hoopis SOOJUSETTEVÕTJA enda poolt kavandatud koostootmisjaam. SOOJUSETTEVÕTJA seda ei teinud, mistõttu puudub käesoleval ajal võimalus täie kindlusega järeldada, milline alternatiividest oluks parem. SOOJUSETTEVÕTJA juhtorganite üksikute liikmete tegevus ühele või teisele äriotsusele vastuseismisel võinuks omada tähtsust üksnes nende personaalse süü tuvastamisel süüteomenetluses, kuid see ei mõjuta SOOJUSETTEVÕTJA kohustust juriidilise isikuna konkurentsiseadust järgida. Nagu eelpool selgitatud, oleks SOOJUSETTEVÕTJA sellises olukorras igal juhul pidanud välja selgitama, milline alternatiividest oleks taganud soojuse soodsaima hinna.

Konkurentsiamet leiab eeltoodu põhjal, et SOOJUSETTEVÕTJA kuritarvitas turgu valitsevat seisundit perioodil 01.03.2006.a kuni vähemalt 19.02.2010.a, kuna SOOJUSETTEVÕTJA ei teinud mõistlikke jõupingutusi selgitamiseks objektiivselt põhjendatud ning kõikidele osapooltele läbipaistvatel tingimustel, milline võimalikest soojuse tootmise alternatiividest oleks olnud antud olukorras majanduslikult parem, piirates seeläbi oma käitumisega konkurentsi ning seades tõsiselt ohtu tarbijate heaolu.

3.3 Haldusmenetluse lõpetamine

Antud menetluses uuris Konkurentsiamet SOOJUSETTEVÕTJA tegevust seoses soojuse ostmise korraldamisega, eelkõige ettevõtja käitumist seoses erinevate soojuse tootmise tingimuste ja viiside kaalumise ja valikuprotsessiga. Konkurentsiamet leidis 27.07.2010.a ettekirjutuse hoiatuses, et SOOJUSETTEVÕTJA tegevuses esinesid perioodil 01.03.2006.a kuni vähemalt 19.02.2010.a turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tunnused ning selline tegevus võis olla konkurentsiseadusega vastuolus, sest SOOJUSETTEVÕTJA jättis perioodil 01.03.2006.a - 19.02.2010.a andmata kaalutletud selge vastuse (võimaliku nõusoleku või põhjendatud keeldumise) VKG poolt pakutava soojuse ostuks. SOOJUSETTEVÕTJA ei omanud sealjuures ise muud selgelt valitud paremat lahendust soojuse tootmise korraldamiseks peale Ahtme SEJ sulgemist. Nimetatud asjaolu oli üheks takistuseks soojuse kohaletoimetamiseks vajaliku magistraalse torujuhtme ehituse alustamisel, mis võimaldaks toimetada toodetava soojuse kohale SOOJUSETTEVÕTJA Ahtme ja Jõhvi ühtsesse kaugküttevõrku. Seega on SOOJUSETTEVÕTJA oma tegevusega piiranud konkurentsi.

Lähtudes 07.01.2011.a kuni 22.02.2011.a läbi viidud OÜ VKG Energia ja SOOJUSETTEVÕTJA koondumise kontrolli menetluses kogutud andmetest ja koondumise osaliste põhjendustest, pidas Konkurentsiamet vajalikuks anda luba eelnimetatud ettevõtjate koondumiseks tingimusel, et koondumise osalised ehitavad välja magistraalitorustiku (koos vahepumbajaamadega), mis ühendab Kohtla-Järve Järve linnaosa soojusvõrgud ja Jõhvi-Ahtme soojusvõrgud, ning pärast magistraalitorustiku välja ehitamist ühendatakse Kohtla-Järve Järve linnaosa ja Jõhvi-Ahtme võrgupiirkonnad füüsiliselt ning luuakse ühtne hinnapiirkond. SOOJUSETTEVÕTJA on Konkurentsiametile kinnitanud, et vastav kohustus täidetakse vastavalt ajagraafikule 2012.a lõpuks.

1.11.2010.a jõustus kaugkütteseaduse § 14¹, millega on seaduse eelneva redaktsiooniga võrreldes oluliselt täpsemalt reguleeritud soojuse ostmise korraldus võrguettevõtjate poolt. Eelnimetatud paragrahvi lõikes 2 on sätestatud, et kui tekib vajadus uute tootmisvõimsuste järele ja/või lepingute sõlmimiseks on kirjalikult soovi avaldanud mitu ettevõtjat, korraldab võrguettevõtja lepingu sõlmimiseks konkursi. Vastava konkursi korraldamine on reguleeritud Majandus- ja kommunikatsiooniministri 21.06.2011.a määrusega nr 47 "Soojuse ostmiseks konkursi korraldamise kord ja pakkumiste hindamise meetodika". Seega peab SOOJUSETTEVÕTJA võrguettevõtjana soojuse ostmisel oma edaspidises tegevuses lähtuma peamiselt kaugkütteseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuetest ning konkurentsiseadus jääb selles osas üksnes üldseaduseks.

Konkurentsiamet on seisukohal, et tulenevalt faktiliste asjaolude ja õiguslike regulatsioonide muutumisest ei ole enam vajalik jätkata 27.01.2010.a alustatud haldusmenetlust SOOJUSETTEVÕTJA tegevuse suhtes konkurentsiseaduse alusel. Samuti puudub eelnimetatud põhjusel Konkurentsiameti hinnangul käesoleval ajal otstarbekuse kaalutlustel vajadus SOOJUSETTEVÕTJALE ettekirjutuse tegemiseks seoses 01.03.2006.a - 19.02.2010.a aset leidnud tegevusega soojuse ostmise korraldamisel, mis kujutas endast turgu valitseva seisundi kuritarvitamist konkurentsiseaduse § 16 tähenduses.

Eeltoodust tulenevalt ja tuginedes haldusmenetluse seaduse § 43 lg-le 2 tuleb menetlus lõpetada SOOJUSETTEVÕTJALE ettekirjutust tegemata, sest menetluse alustamise ajendiks ja tegevuse hindamise aluseks olnud asjaolud käesoleval ajal on muutunud.

Lähtudes eeltoodust ja juhindudes HMS § 43 lg 2 otsustan:

lõpetada VKG Soojus AS-i tegevuse uurimiseks 27.01.2010.a alustatud haldusmenetlus VKG Soojus AS-le ettekirjutust tegemata.

Käesoleva otsuse peale võib esitada haldusmenetluse seaduses sätestatud korras vaide Konkurentsiameti peadirektorile või halduskohtumenetluse seadustiku alusel kaebuse Tallinna Halduskohtule 30 päeva jooksul otsuse teadasaamise päevast.

Märt Ots
Peadirektor