



Ärakiri
Ärisaladused välja jäetud

OTSUS

Tallinn

01.10.2013 nr 5.1-5/13-039

Ragn-Sells AS-i taotluse alusel algatatud haldusmenetluse lõpetamine

1. Haldusmenetluse alustamine

Konkurentsiametile laekus 02.07.2013.a Ragn-Sells AS-i esindaja vandeadvokaat Elo Tamm taotlus järelevalvemenetluse alustamiseks ning Eesti Energia AS-ile ettekirjutuse tegemiseks turgu valitseva seisundi kuritarvitamise lõpetamiseks ja sellest hoidumiseks.

2. Menetlusosalised

Ragn-Sells AS – Suur-Sõjamäe 50A, Tallinn, 11415, registrikood 10306958

Eesti Energia AS – Laki 24, Tallinn, 12915, registrikood 10421629

3. Faktilised asjaolud ja tõendid

3.1 Ragn-Sells AS-i poolt esitatud asjaolud

Ragn-Sells AS (edaspidi R-S) selgitas oma taotluses, et Eesti Energia AS (edaspidi EE) rakendab klientidele märkimisväärselt erinevaid jäätmete vastuvõtmise tasusid ja teatud klientide puhul liiga madalaid hindasid. EE hinnakujunduspraktikatel on R-S tegevuste suhtes väljatõrjuv mõju ning tegemist on turguvalitseva seisundi kuritarvitamisega. Sellest tulenevalt palub taotluse esitaja algatada haldusmenetlus EE tegevusele õigusliku hinnangu andmiseks.

Konkurentsiametile esitatud taotluses esitas R-S EE käitlusteenuste hinnad, mis R-S selgituste kohaselt näitavad lepingupartneritele erinevate hindade kasutamist EE poolt. R-S ja EE vahel sõlmitud jäätmete tarnelepingu järgi võtab EE R-S-lt vastu [.....] eurot/tonn. Tallinna 2011/2012 käitlushankel¹ pakutud EE

¹ Tallinna Keskkonnaamet alustas 10.11.2011 avatud hankementlusega riigihanke „Tallinna haldusterritooriumilt korraldatud jäätmeeveo raames kogutud segaolmejäätmete, biolagunevate jäätmete, paberi ja kartongi ning suurjäätmete vastuvõtmise, töötlemise, taaskasutamise ja kõrvaldamise teenuse osutamine“

summaarne hind oli 774 288 eurot (ilma km) ühe aasta kohta. Arvestades hanketingimustes toodud aastast olmejäätmete kogust (45 600 tonni) oli keskmine käitlusteenuse hind 16,98 eurot/tonn. Tallinna 2013. a käitlushankel² tegid EE ja Eesti Keskkonnateenused AS (edaspidi EKT) ühispakkumise, mille summaarne hind oli [.....] eurot. Arvestades hankelepingu kolmeaastast kestust on lepingu aastane hind [.....] eurot ning kuna aastane olmejäätmete kogus on 36 800 tonni, siis oli keskmine käitlusteenuse hind [....] eurot/tonn.

MTÜ Harjumaa Ühisteenuste Keskuse poolt 2013. a avatud hankemenetlusega riigihankel³ (edaspidi Harjumaa ühishange) oli EKT poolt tehtud pakkumuses segaolmejäätmete käitluskulu 27 eurot/tonn. R-S leidis oma taotluses, et EKT poolt pakutud hind on oluline EE hinnakujunduse kontekstis, kuna taotluse esitaja hinnangul toimub selle hanke tulemusena sõlmitava hankelepingu raames jäätmete käitlemine EKT ja EE koostöös. Taotluse esitaja märkis, et EKT poolt pakkumises näidatud kogumiskulud on võrreldes teiste pakkujatega oluliselt väiksemad. R-S lahutas EKT Harjumaa Ühishanke pakkumuse kogusummast ([.....] eurot) arvestusliku minimaalse kogumise ja veokulu ([.....]eurot). Viimase kulu leidmisel võttis R-S aluseks EKT enda poolt Tallinna Keskkonnaameti 2012. a hanke⁴ vaidlustuses esitatud andmed. Kirjeldatud tehte tulemusena kujunev summa ([.....]eurot) peaks R-S hinnangul katma EKT käitluskulud. Samas on see oluliselt väiksem, kui EKT pakkumuses toodud käitluskulude summa ([.....] eurot). Kui lähtuda käitluskuludest [.....] eurot, on taotluse esitaja arvestuste kohaselt tegelik ligikaudne EE poolt EKT-le pakutav käitlusteenuse hind 0,87 eurot/tonn. R-S leidis, et EKT poolt pakutud segaolmejäätmete kogumistasu ei kata minimaalseid teenuse osutamiseks vajalikke kulusid, mistõttu on need kulud tõenäoliselt kaetud käitlustasu arvelt. Taotluse esitaja hinnangul on Harjumaa ühishanke tulemusena sõlmitava hankelepingu täitmise kontekstis tõenäoline, et EE poolt pakutav käitlusteenuse hind EKT-le on väga olulisel määral väiksem kui pakkumuses toodud käitluskulu. Taotluse esitaja arvutuste kohaselt võib hinnanguline erinevus EE poolt R-S ja EKT-le pakutava teenuse hinna vahel olla [.....]kordne.

R-S mõnab taotluses, et EKT pakkumuses toodud summad võivad põhineda ristsubsideerimisel käitluskulu ja kogumistasude vahel, mis antud Harjumaa ühishankes oli lubatud.

Kuigi EKT ja EE ei teinud Harjumaa ühishankel ühispakkumist, on taotleja kindel, et EKT tellib käitlusteenuse EE-lt, kuna EKT-l kui jäätmete kogumisele ja veole spetsialiseerunud ettevõtjal endal puudub segaolmejäätmete jäätmekäitlusvõimsus. Taotluse esitaja märgib samas, et taotlus ei puuduta EKT poolt rakendatavate kogumistasude suurust ega võimalikke rikkumisi EKT poolt seoses vastavate kogumistasudega.

Kokkuvõtvalt leidis R-S taotluses, et EE tegutseb segaolmejäätmete vastuvõtmise teenuse turul ning omab nimetatud turul turgu valitsevat seisundit. EE on oma erinevate tarnehindade pakkumisega lepingupooltele rikkunud KonkS § 16 p-i 3 ning läbi liiga madala hinna pakkumise rikkunud KonkS § 16 p-i 2.

² Tallinna Keskkonnaamet alustas 28.02.2013 avatud hankemenetlust „Korraldatud jäätmeveo raames kogutud jäätmete käitlemisteenuse tellimine“ (riigihangete registri viitenumber 140983)

³ MTÜ Harjumaa Ühisteenuste Keskuse avatud pakkumismenetluses teenuste kontsessiooni riigihange „Korraldatud jäätmeveo teenuste kontsessiooni andmine Jõelähtme, Kiili, Raasiku ja Rae valdade haldusterritooriumitel korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete kogumiseks ja vedamiseks“ (riigihangete registri viitenumber 142336)

⁴ Tallinna Keskkonnaameti riigihange „Korraldatud jäätmeveoga hõlmatud jäätmete kogumisvahendite tühendamise ja jäätmete transportimise teenuse osutamine“ (viitenumber 132831).

3.2 Eesti Energia AS-i poolt esitatud asjaolud

EE selgitas Konkurentsiametile 27.08.2013 saadetud kirjas, et ei ole rakendanud erinevaid hindasid võrdväärsetele lepingupooltele.

EE selgituse kohaselt on R-S sõlmitud lepingus kokku lepitud jäätmete vastuvõtu hind [...] eurot/tonn.[.....]
.....
.....
.....
.....]eurot/tonn.

Tallinna linna käitlushanke 2011/2012 kohta selgitas EE, et käitlushankel olid käideldavateks jäätmeliikideks segaolmejäätmed, biolagunevad jäätmed, suurjäätmed ning vanapaber. Pakkuja pidi esitama ühise hinna kõikide vastavate jäätmete käitlemise kohta (sh erinevate jäätmeliikide osas hinda eristamata), kuigi käideldavad kogused ja käitlemistasud jäätmeliigiti on väga erinevad. Seega ei saa viidata Tallinna linna hangete keskmisele hinnale (16,98 eurot/tonn) kui EE poolt pakutud segaolmejäätmete käitlustasule. Kõikidest nimetatud jäätmeliikidest käitleb hetkel EE Iru koostootmisjaam jäätmepõletusplokis ainult segaolmejäätmeid. Ülejäänud jäätmeliigid on alltöövõtu korras suunatud teistele jäätmekäitlusettevõtetele. Oluline on märkida, et paberil ja kartongil on erinevalt teistest jäätmeliikidest negatiivne vastuvõtuhind, mis tähendab, et paberi ja kartongi käitlusettevõtte maksab vanapaberi ja kartongi üleandjale tasu. Arvestades eelnimetatud alltöövõtulepinguid ja jäätmete vastuvõtutasusid ning pakutud tonnihinda 16,98 eurot, kujuneb pakkumuse kohaselt segaolmejäätmete vastuvõtuhinnaks [...] eurot/tonn.

Tallinna linna käitlushankel 2013. a olid käideldavateks jäätmeliikideks segaolmejäätmed, biolagunevad jäätmed, suurjäätmed ning vanapaber. Sellel hankel osales EE ühispakkujana EKT-ga. Ühispakkumuse sisuks oli, et EE käitleb hankel jagatavad segaolmejäätmed ning EKT vastutuseks on kõikide teiste jäätmeliikide käitlemine, sh vajadusel alltöövõtjate otsimine ja kasutamine. Sellest tulenevalt puudub EE-l info EKT poolt vastuvõetavate jäätmete käitlemise kulude ja tulude kohta. Keskmiseks jäätmete käitlemise hinnaks pakuti [...] eurot/tonn ja segaolmejäätmete hinnaks kujunes vastavalt kogustele [...] eurot/tonn. Lisaks olid 2013. a hankel ka jäätmeliikide kogused ja proportsioonid teistsugused.

Harjumaa ühishanke osas kinnitas EE, et ettevõtjal puudus Harjumaa ühishankega mis tahes seos. EE ei võtnud nimetatud hanget puudutavaid hankedokumente välja. Samuti ei sõlminud EE antud hankega seoses EKT-ga mingit kokkulepet ega võimaldanud EKT-le võrreldes nende tavapärase jäätmete tarnimise kokkuleppega mingeid eritingimusi. Seega on vale nii R-S viide EE pakkumisele summas 0,87 eurot/tonn kui R-S väide, et pakkumuses esitatud käitluskulu ehk EE käitlushind on 27 eurot/tonn. Nimetatud 27 eurot/tonn on EKT poolt pakkumuses esitatud käitluskulu, millel puudub EE-ga igasugune seos. See tähendab, et kui EKT sooviks Harjumaa ühishanke tulemusena tuua segaolmejäätmeid või muid jäätmeid EE Iru koostootmisjaama jäätmepõletusplokki, kehtiks nimetatud jäätmete suhtes EE ja EKT tavapärase lepingu sätestatud hind, st [...] ([...]).

Eeltoodust tulenevalt on selge, et erinevalt R-S poolt väidetust ei kajasta esitatud hinnad EE kehtestatud või pakutud segaolmejjäätmete vastuvõtutasusid: tegelike jäätmekoguste alusel on R-S enda segaolmejjäätmete vastuvõtutasuks Iru koostootmisjaamas kujunenud [...] eurot/tonn, Tallinna linna poolt välja kuulutatud hangete puhul oleks EE poolt rakendatava segaolmejjäätmete käitlustasuna õigem rääkida hindadest [...] eurot/tonn (2011/2012 hange) ning [...] eurot/tonn (2013 hange) ning EE ei ole teinud Harjumaa ühishankega seoses EKT-le segaolmejjäätmete käitlemise osas mis tahes pakkumist (sh ei hinnaga 27 eurot/tonn ega hinnaga 0,87 eurot/tonn).

Samuti ei nõustu EE R-S väidetega EE võimalikust turgu valitseva ettevõtja positsioonist segaolmejjäätmete taaskasutamise kaubaturul. EE hinnangul on kaubaturg laiem kui segaolmejjäätmete taaskasutamise kaubaturg. Pigem on kaubaturg mitteohtlike jäätmete kõrvaldamise kaubaturg, mis võib ka geograafiliselt olla laiem kui Eesti territoorium. EE-l puudub reaalselt turuolukorda arvestades turgu valitsevale seisundile viitav turujõud.

4. Õiguslik hinnang

4.1 Asjaomase kaubaturu piiritlemine

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 menetlust alustati seoses vajadusega kontrollida EE Iru jäätmeploki hinnakujundust. Käesoleval ajal võtab EE Iru jäätmeplakk energia ja soojuse koostootmiseks vastu enamasti segaolmejjäätmeid. Selline segaolmejjäätmete kasutus on jäätmehierarhiast⁵ tulenevalt taaskasutamine. Jäätmete masspõletus efektiivse koostootmise režiimis on samal jäätmehierarhia tasemel, kui mehaanilis-bioloogilise töötlemise (MBT) tehnoloogia. Lähtudes jäätmehierarhiast toimub segaolmejjäätmete käitlemine energiakasutusena läbi jäätmekütuse tootmise, jäätmete mehaanilis-bioloogilise töötlemise ja jäätmete masspõletuse. Eeltoodust tulenevalt on EE Iru jäätmeploki lähimateks konkurentideks MBT tehnoloogiat kasutavad ettevõtjad. Jäätmeid ladestavad prügilad avaldavad EE Iru jäätmeplokile oluliselt tagasihoidlikumat konkurentsipurvet, kui üldse, sest need asuvad jäätmehierarhias madalamal tasemel ning nende teenus on kõrgemate saastetasumäärade tõttu märkimisväärselt kallim. Arvestades, et alljärgnevalt ilmneb, et EE tegevuses puuduvad turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tunnused ka juhul, kui EE sellist seisundit omaks, jätab Konkurentsiamet lahtiseks nii kaubaturu täpse määratluse kui selle millist seisundit EE kaubaturul omab. Nendele küsimustele vastuse andmine ei oma järelevalvemenetluses eraldiseisvat tähendust

⁵ Jäätmeseadus § 22¹ lg 1 sätestab, et jäätmetekke vältimise ja jäätmehooldusmeetmete väljatöötamisel ning rakendamisel juhindutakse prioriteetide järjestuses järgmisest jäätmehierarhiast: jäätmetekke vältimine; korduskasutuseks ettevalmistamine; ringlussevõtt; muu taaskasutamine nagu energiakasutus; kõrvaldamine.

ning Konkurentsiamet tuvastab kaubaturu ning ettevõtjate seisundi kaubaturul üksnes siis, kui seda on vaja haldusakti motiveerimiseks. Antud juhul on menetlus võimalik lõpetada seda tegemata ning menetluse lõpetamine sellisel viisil ei riiva R-S õigusi. Oluline on märkida, et ettevõtja poolt turgu valitseva seisundi omamine ei ole konkurentsiseaduse alusel keelatud. Keelatud on turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ehk konkurentsiseaduse §-des 16 – 18 sätestatud teod. Seega, kuna alljärgnevalt on põhjendatud, et ettevõtja tegevuses puuduvad turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tunnused, ei oma käesoleval juhul tähtsust kaubaturu täpne määratlus ega turgu valitseva seisundi iseseisev määratlemine.

4.2 Hinnang väidetavatele konkurentsiseaduse rikkumistele EE poolt

KonkS § 16 p 2 kohaselt on keelatud turgu valitseva ettevõtja poolt turgu valitseva seisundi otsene või kaudne kuritarvitamine kaubaturul, sealhulgas tootmise, teenindamise, kaubaturu, tehnilise arengu või investeerimise piiramine. KonkS § 16 p 3 alusel loetakse turgu valitseva seisundi kuritarvitamiseks võrdväärsete kokkulepete korral erinevate tingimuste pakkumist või rakendamist erinevatele äripartneritele, pannes mõne neist sellega ebasoodsasse konkurentsiolukorda.

R-S taotlus menetluse alustamiseks põhines peamiselt võimalikul EE kokkuleppel EKT-ga Harjumaa ühishankel. Taotluse esitaja leidis oma arvutustes, et kuna EKT kogumistasu ei kata minimaalseid teenuse osutamiseks vajalikke kulusid, siis järelikult on need kulud kaetud käitlustasu arvelt. Kui käitluse ja kogumise summast arvutada maha R-S poolt pakutud minimaalsed vajalikud kogumiskulud, on R-S arvutuste kohaselt EKT EE-le võimaline tasuma käitlustasu 0,87 eurot/tonn.

Konkurentsiamet märgib, et R-S taotluses esitatud arvutused Harjumaa ühishankel on hüpoteetilised ja põhinevad R-S arvamusel, millised võiksid olla EKT kulud nii kogumisel kui käitlemisel. Amet ei analüüsinud käesoleva menetluse raames EKT hindasid Harjumaa ühishankel, mida taotleja ka ei soovinud, vaid analüüsis EE poolset tegevust ning EE Iru jäätmeploki hinnakujundust.

Seoses Harjumaa ühishankega kinnitas EE menetluse käigus Konkurentsiametile, et EE ei ole sõlminud eelnimetatud hankega seoses EKT-ga mingit kokkulepet ega võimaldanud EKT-le võrreldes nende tavapärase jäätmete tarnimise kokkuleppega mingeid eritingimusi. Seega ei ole tõendatud R-S väide, et EE on teinud EKT-le Harjumaa ühishankel tavapärasest hinnast tunduvalt odavama pakkumise. Taotluse esitaja põhjendas taotluses, et EKT-le EE poolt pakutud väidetav käitlushind 0,87 eurot/tonn on väljatõrjuva mõjuga teiste turuosaliste suhtes ning seega vastuolus KonkS § 16 p-ga 2. Samuti on selline hinnakujundus vastuolus KonkS § 16 p-ga 3, kuna EE kohtleb ebavõrdselt oma kliente. Kuna menetluse käigus ei leidnud tõendamist, et EE oleks teinud EKT-le tavapärasest lepingulisest hinnast odavamat pakkumist, siis ei ole EE R-S-i poolt kirjeldatud asjaoludel ka konkurentsiseadust rikkunud. Lisaks on EE Konkurentsiametile selgitanud, et tal eraldiseisvat jäätmete vastuvõtmise hinnakirja ei ole ning konkreetsete hinnad kujundatakse erinevate tegurite (näiteks jäätmete koostis, kogus jms) pinnalt. Konkurentsiamet täheldab, et EE jäätmete vastuvõtuhindades on tõepoolest mõningad erinevused, kuid need ei ole sellised, mille puhul tekiks koheselt mõistlik kahtlus, et need pole EE poolt viidatud teguritega põhjendatavad. Sealjuures on EE Konkurentsiameti hinnangul veenvalt põhjendanud, miks näiteks Tallinna käitlushankes 2011/2012 sisalduvat hinda ei saa käsitleda nii, nagu R-S seda teinud on ning tegelik erinevus hindades on oluliselt väiksem. Nagu ka juba eelpool kirjeldatud Harjumaa ühishanke puhul, ei pakkunud EE ülimadalat käitlushinda EKT-le. Kuna EE poolt teistele ettevõtjatele pakutud

jäätmete vastuvõtuhind ei erine märkimisväärselt R-S-le pakutavast hinnast, ei teki piisavat kahtlust KonkS § 16 p-i 3 rikkumises EE poolt ning Konkurentsiamet ei pea seetõttu põhjendatuks alustada järelevalvemenetlust kõikide hindade osas. Konkreetse kahtluse tekkimisel, et mõni tasu on vastuolus konkurentsioigusega, alustab Konkurentsiamet menetlust.

Kõike eelkirjeldatud arvestades leiab Konkurentsiamet, et käesoleva menetluse jätkamiseks puudub vajadus ning menetlus tuleb lõpetada, kuna EE ei ole konkurentsiseadust rikkunud. Taotluse esitaja taotles järelevalvemenetluse alustamist ning EE-le ettekirjutuse tegemist. Konkurentsiametil on KonkS § 62 lg 1 p 5 kohaselt võimalik ettevõtjale ettekirjutust teha üksnes juhul, kui ta on kuritarvitanud turgu valitsevat seisundit. Kuna menetluse käigus selgus, et EE ei ole turguvalitsevat seisundit kuritarvitanud, siis lõpetab Konkurentsiamet menetluse konkurentsiseaduse rikkumise tunnuste puudumisel ettevõtja tegevuses ja jätab ettekirjutuse tegemata.

Lähtudes eeltoodust ja juhindudes HMS § 43 lõikest 2 ning KonkS § 63⁴ lg 1 punktist 1,

otsustan

lõpetada Ragn-Sells AS-i 02.07.2013.a taotluse alusel alanud haldusmenetluse.

Käesoleva otsuse peale võib esitada vaide Konkurentsiameti peadirektorile haldusmenetluse seaduses sätestatud korras või kaebuse Tallinna Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras 30 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemisest arvates.

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Ots
Peadirektor

Ärakiri on Konkurentsiameti 01.10.2013 nr 5.1-5/13-039 originaaliga samane.

Ärakirjas on ärisaladuseks loetud teabe asemel kasutatud tähist [...].

17.12.2013.a

Katrin Tasa, Konkurentsiameti Konkurentsiteenistuse järelevalveosakonna nõunik