



Eesti Energia AS  
Enefit Taastuvenergia OÜ  
Lelle 22, 11318 Tallinn

27.12.2017 nr 5-5/2017-072

Saadetud e-posti aadressidele [info@energia.ee](mailto:info@energia.ee); [taastuv@energia.ee](mailto:taastuv@energia.ee)

## Eesti Energia AS-i suhtes alustatud järelevaevmenetluse lõpetamine

### 1. Eesti Keskkonnateenused AS-i kaebus

Eesti Keskkonnateenused AS (edaspidi EKKT) esitas 02.12.2016 Konkurentsiametile kaebuse, milles palus järelevaevmenetluse raames kontrollida Eesti Energia AS-i/Enefit Taastuvenergia OÜ (edaspidi EE) uue jäätmete hankimise korralduse vastavust konkurentsiseadusele.

EE kontsern käitab Iru elektrijaama jäätmepõletusplokki (edaspidi Iru elektrijaam), mis on ülekaalukalt suurim jäätmete põletamisega tegelev jäätmepõletusplokk Eestis. Iru elektrijaam suudab põletada 80% Eestis tekkivatest segaolmejäätmetest. EKKT on seisukohal, et isegi siis kui arvestada segaolmejäätmete käitlemise hulka ka sortimine ja ladestamine, on Iru elektrijaama osakaal segaolmejäätmete käitluses üle 70%. Seega omab EE turgu valitsevat seisundit segaolmejäätmete käitlemise kaubaturul Eestis.

Kaebuse kohaselt teavitas EE turuosalisi, et seniste kahepoolsete tarnelepingute alusel jäätmete hankimise asemel hakatakse Iru elektrijaama jäätmete hankimiseks korraldama enampakkumisi. EKKT on seisukohal, et selle muudatuse eesmärgiks on segaolmejäätmete vastuvõtmise tasu tõstmine. Eesmärgi saavutamiseks hangib EE üksnes väikese osa oma tegelikust segaolmejäätmete vajadusest ning läbi kunstliku defitsiidi tekitamise tõuseb tasu jäätmevaldajate jaoks mitmekordseks. Hinnatõus ei oma aga mingit seost EE kuludega.

EKKT hinnangul on EE tegevuses nii ebaõiglaste äritingimuste kehtestamise (KonkS § 16 p 1), kaubaturu piiramise (KonkS § 16 p 2), diskrimineerimise (KonkS § 16 p 3), kui ka teenuse osutamisest põhjendamatult keeldumise (KonkS § 16 p 6) tunnused ning EE tegevus on ilmselgelt kantud konkurentsi kahjustamise eesmärgist.

27.01.2017 teavitas EKKT Konkurentsiametit kaebuse tagasivõtmisest ja taotles järelevaevmenetluse lõpetamist, põhjendusel, et EE on oma turukäitumist muutnud ja sellega oluliselt konkurentsiolekorda kaubaturul parandanud. EE esitas täiendatud hankeplaani, milles on hangitavate segaolmejäätmete maht võrreldes esialgsega suurem.

KonkS § 63<sup>4</sup> lg 1 p-s 5 on sätestatud, et menetluse võib lõpetada, kui taotluse esitaja on oma taotluse tagasi võtnud ning menetluse lõpetamine ei kahjusta kolmanda isiku õigusi. Konkurentsiamet pidas vajalikuks kaebuses kirjeldatud asjaolusid täiendavalt uurida ja veenduda, et kolmandate isikute õigused oleksid kaitstud, mistõttu otsustas alustatud

järelevamenetlusega jätkata.

## 2. Eesti Energia AS-i seisukohad

EE selgituste kohaselt paikneb Iru elektrijaam Põhja-Euroopa (Põhjamaad, Suurbritannia ja Iirimaa) geograafilisel jäätmekäitluse turul, mille piires liiguvad energiakäitlemise eesmärgil suuremahulised ja regulaarsed jäätmevood.

Segaolmejäätmete energiakäitlemisega samale tooteturule kuuluvad veel jäätmete mehaanilis-bioloogiline töötlemine, sorteerimine, muu taaskasutus ja jäätmete ringlusse võtmine. Eelloetletud käitlusviiside koguvõimsus Eestis on üle 600 000 tonni ja asjaomasel geograafilisel turul tekib üle 10 miljoni tonni segaolmejäätmeid aastas. Iru elektrijaama segaolmejäätmete käitlemisvõimsus on 250 000 tonni aastas. Eelnevast nähtub, et EE turuosa asjaomasel kaubaturul on marginaalne ning ettevõtja ei saa omada turgu valitsevat seisundit.

EE otsustas alates 2016. aasta oktoobrist muuta jäätmete hankimise korraldust, mille tulemusel asendati varasem kahepoolsete jäätmete tarnelepingute sõlmimine jäätmete hankimiseks enampakkumiste korraldamisega.

Jäätmete hankimise korralduse muutmise eesmärgiks on lepingute sõlmimise läbipaistvuse ja kuluefektiivsuse suurendamine. Samuti on eesmärgiks jäätmete hankimisega seotud olulise info parema kättesaadavuse tagamine turuosalistele.

EE kinnitusel ei muuda uus korraldus vastu võetavate jäätmete koguseid, päritolu ega liike. Kehtivaid tarnelepinguid jäätmevaldajatega ennetähtaegselt ei lõpetata, vaid nende alusel toimub jäätmete vastuvõtmine kuni nende lepingute lõppemiseni.

Hankeplaani alusel korraldatavate enampakkumistega kaetakse kogu Iru elektrijaama Eesti segaolmejäätmete vajadus, mis ei ole juba kaetud varasemalt sõlmitud kehtivate kahepoolsete lepingutega. Iru elektrijaama vastu võetavate siseriiklike segaolmejäätmete osakaal püsib samal tasemel võrreldes varasemate aastatega. [...]. Enampakkumisel sõlmitakse leping kõrgeima segaolmejäätmete üleandmise tasu pakkujaga või pakkujatega.

EE hinnangul on enampakkumiste näol tegemist konkurentsi soodustava lahendusega, kuivõrd enampakkumistel saavad osaleda kõik Eesti jäätmevaldajad.

## 3. Konkurentsiameti hinnang

### 3.1 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.

Vastavalt Keskkonnaagentuuri poolt väljastatud jäätmearuandluse infosüsteemi andmetele moodustasid 2016. aastal [...] Iru elektrijaamas elektri ja soojuse tootmiseks põletatavatest jäätmetest segaolmejäätmed. Seetõttu on asjakohane lähtuda kaubaturu määratlemisel just segaolmejäätmetest.

Segaolmejäätmeid on võimalik käidelda mehaanilis-bioloogilise töötlemise, põletamise,

sorteerimise ja prügilasse ladestamise teel. Konkurentsiamet leiab, et erinevatel jäätmete käitlusviisidel on nii jäätmehierarhiast, lisanduvatest maksudest kui ka ärioloogikast tulenevalt omad eelised ja puudused ning need ei pruugi jäätmevaldaja vaatest olla omavahel hõlpsasti asendatavad. Näiteks, jäätmehierarhia seisukohalt on põletamisele lähim käitlusviis mehaanilis-bioloogiline töötlemine. Vastavalt jäätmeseaduse § 22<sup>1</sup> lg-s 1 sätestatud jäätmehierarhiale on jäätmete põletamine energia tootmise eesmärgil taaskasutamine. Samale hierarhiatasemale kuulub ka jäätmete mehaanilis-bioloogiline töötlemine. Samas on mehaanilis-bioloogilise töötlemise äriiline loogika põletamise omast erinev ning selle käitlusviisi konkurentsivõime sõltub paljuski sellest, kuivõrd on jäätmete mehaanilis-bioloogilise töötlemise saaduste järgi nõudlust. Konkurentsiamet on seisukohal, et erinevatest käitlusviisidest ei ole eelkõige segaolmejäätmete prügilasse ladestamine tõenäoliselt jäätmevaldajate seisukohalt põletamist asendatavaks käitlusviisiks. Esiteks on jäätmete prügilasse ladestamine jäätmevaldajate jaoks oluliselt kallim, võrreldes põletamise ja mehaanilis-bioloogilise töötlemisega, sest lisaks jäätmete üleandmise tasule tuleb maksta ka saastetasu<sup>1</sup>. Teiseks paikneb jäätmete prügilasse ladestamine jäätmehierarhias kõige madalamal astmel ning sellele käitlusviisile peaksid jäätmevaldajad eelistama hierarhias kõrgemal paiknevat viise.

Kuigi eelnevast tulenevalt leiab Konkurentsiamet, et on kaheldav, kas kõik ülejäänud jäätmekäitluse viisid realselt asendavad jäätmete põletamist, jätab amet selle küsimuse lahtiseks.

Segaolmejäätmete käitlemise kaubaturu geograafiliseks ulatuseks on Eesti. Kuigi segaolmejäätmeid ka imporditakse vähesel määral Eestisse, siis ei ole see piisav määratlemaks kaubaturu geograafilist ulatust laiemalt. Esiteks, kuna jäätmete ekspordi Eestist ei toimu, siis järelikult ei ole välismaised jäätmekäitlusvõimalused Eesti jäätmevaldajatele realselt alternatiiviks. Isegi kui impordiga arvestada, siis imporditavate segaolmejäätmete kogus on suhteliselt väike ning valdkonna eest vastutaval asutusel on võimalik seada impordile piiranguid. Lisaks imporditakse segaolmejäätmeid üksnes Iru elektrijaamas põletatavate jäätmete kütteväärtuse tõstmiseks. Konkurentsiameti hinnangul toetab eelnev geograafilise turu kitsamat määratlust.

### 3.2 Eesti Energia AS-i seisund kaubaturul

Konks § 13 lg 1 kohaselt omab turgu valitsevat seisundit käesoleva seaduse tähenduses 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% käibest.

Turuosa arvutamisel on võetud aluseks Keskkonnaagentuuri poolt väljastatud jäätmearuandluse infosüsteemi 2016. aasta andmed segaolmejäätmete koguse ja eelmises punktis nimetatud võimalike segaolmejäätmete käitlusviiside osakaalude kohta. Konkurentsiamet on jäätmete põletamise osas arvestanud maha imporditud jäätmete koguse, et kirjeldada olukorda Eestis tekkinud segaolmejäätmete käitlemisel. Arvutuse kohaselt on segaolmejäätmete põletamise osakaal 55%, mehhaanilis-bioloogilise töötlemise osakaal 9%, sorteerimise osakaal 24% ja prügilasse ladestamise osakaal 12%. Kui jätta arvestusest välja prügilasse ladestamine, siis tõuseb segaolmejäätmete põletamise osakaal 62%-ni.

---

<sup>1</sup> Vastavalt keskkonnatasude seaduse § 21 lg p-le 1 tuleb jäätmevaldajal tasuda segaolmejäätmete kõrvaldamisel (prügilasse ladestamisel) saastetasu 29,84€ jäätmetonni kohta.

Kuivõrd segaolmejäätmeid põletatakse üksnes Iru elektrijaamas, siis peegeldab põletamise osakaal EE turuosa suurust. Eelnevalt nähtub, et isegi kui lähtuda kõige laiemast võimalikult kaubaturu määratlusest ja arvestada segaolmejäätmete sorteerimisest ja prügilasse ladestamisest tuleneva potentsiaalse konkurentsiga, on EE turuosa vähemalt 55%. Samas, kuivõrd teised jäätmekäitlusviisid ei ole tõhusad konkurendid segaolmejäätmete põletamisele, siis tõenäoliselt on kaubaturg kitsam.

Konkurentsiameti hinnangul omab EE turgu valitsevat seisundit juba kõige laiemalt määratletud segaolmejäätmete käitlemise kaubaturul Eestis. EE on ka sellise laia kaubaturu määratluse juures konkurentsituult suurim turuosaline, kelle turuosa ületab selgelt KonkS § 13 lg-s 1 sätestatud 40%-lise turuosa piiri. Seda silmas pidades ei ole kaubaturu täpsem määratlemine käesoleval hetkel vajalik.

### 3.3 Hinnang Eesti Energia AS-i tegevusele

Konkurentsiamet leiab, et jäätmete hankimiseks enampakkumiste korraldamisele üleminek ei ole iseenesest konkurentsi kahjustav. Enampakkumiste korraldamine on kaupade ja teenuste hankimise üheks võimalikuks viisiks ning see ei ole keelatud ka turgu valitsevat seisundit omavale ettevõtjale. Samas peab turgu valitsevat seisundit omav ettevõtja hoiduma tegevustest, mis ei ole kooskõlas konkurentsiseaduses sätestatud reeglitega.

Kogutud tõenditest nähtub, et kõikidel jäätmevaldajatel on võimalik soovi korral esitada oma pakkumus EE poolt korraldatavatel enampakkumistel. Enampakkumiste korraldamise ajakava, hangitav jäätmete kogus, tarneperiood, lepingute sõlmimise tähtaeg jm olulised tingimused on EE poolt avaldatud ja turuosalistele kättesaadavad.

Siiani aset leidnud enampakkumiste ja nende tulemusel sõlmitud lepingute vastuolu konkurentsiseadusega ei ole tuvastatav.

Jäätmevaldajatega varasemalt sõlmitud kahepoolsete jäätmete tarnelepingute ja enampakkumiste tulemusel sõlmitud lepingute võrdlusest nähtub, et kahepoolsetes lepingutes kokkulepitud Eesti segaolmejäätmete üleandmise hinnad jäävad vahemikku [...] ja enampakkumiste tulemusel sõlmitud lepingute hinnad jäävad vahemikku [...]. [...] hindadega kahepoolsed lepingud on üldjuhul sõlmitud aastaid tagasi [...] ja need on pikemaajalised [...] võrreldes enampakkumise tulemusel sõlmitud lepingutega. Erinevusi esineb ka lepingute alusel hangitavate jäätmete mahus ja lepingu tingimustes.

Kuigi Iru elektrijaama jäätmete üle andmise hinnad on enampakkumiste tulemusel sõlmitud lepingutes mõnevõrra kõrgemad, ei ole need siiski konkurentsiõiguslikus mõttes ebaõiglased ja vastuolus KonkS §-ga 16. Seda esiteks erinevuse tõttu sõlmitud lepingute tingimustes ja sõlmimise ajas. On ilmne, et [...] aastal sõlmitud lepingus [...] aastaks fikseeritud hind võib olla erinev tänapäeval kujunenud hinnast, tulenevalt muutunud turusituatsioonist jmt. Teiseks tuleb arvestada asjaoluga, et enampakkumistel kujundavad lepingu hinna eelkõige pakkujad, kes üldjuhul ei pea arvestama turgu valitsevat seisundit omavale ettevõtjale kehtestatud reeglitega. Tuvastamist ei ole leidnud, et Iru elektrijaama hangitakse võrreldes varasemaga teadlikult väiksemas koguses jäätmeid, mis seaks jäätmevaldajad sundseisu, mille tulemusel peaksid nad pakkuma kõrgemat ja turutingimustele mittevastavat hinda. EE kinnitusel hangitavate jäätmete kogus ei muutu, jäätmeid hangitakse kehtivate kahepoolsete lepingute alusel ja enampakkumiste teel.

Lisaks eelnevale on oluline silmas pidada, et Iru elektrijaama hangitavad segaolmejäätmed on keskseks sisendiks soojuse tootmisel. Segaolmejäätmete vastuvõtmise hinna suurenemisel

peaks vähenema soojuse hind tarbijatele. Sellisel viisil on välistatud, et EE teeniks segaolmejäätmete vastuvõtmise hinna suurenemisel ebaõiglaselt kõrget kasumit KonkS § 16 p-i 1 tähenduses. Iru elektrijaamas toodetava soojuse hind kuulub kaugkütteseaduse kohaselt Konkurentsiameti hinnaregulatsiooni alla ning vajadusel analüüsib amet seda küsimust kaugkütteseaduse alusel.

Mõningast erinevust segaolmejäätmete üleandmise hindades ei saa käsitleda ka KonkS § 16 p-i 3 tähenduses diskrimineerivana. Samuti ei ole diskrimineerivaks see, et osadelt jäätmevaldajatelt hangib EE jäätmeid kehtivate kahepoolsete lepingute alusel ja osad jäätmevaldajad peavad osalema enampakkumistel. On selge, et nii põhimõttelise muudatuse elluviimisel jäätmete hankimise korralduses eksisteerib teatud aeg olukord, kus koostöö EE-ga toimub jäätmevaldajate jaoks erinevatel alustel. EE on kinnitanud, et peale kahepoolsete lepingute lõppemist tuleb kõikidel jäätmevaldajatel, kes soovivad segaolmejäätmeid Iru elektrijaama üle anda, osaleda enampakkumistel. EE-l oleks ka keeruline kehtivaid kahepoolseid lepinguid ennetähtaegselt üles öelda. Lepingute ennetähtaegselt ülesütlemise aluseks on lepingu rikkumine, kuid mitte jäätmete hankimise korralduse muutmine.

Tuvastamist ei ole leidnud, et EE oleks põhjendamatult keeldunud segaolmejäätmete vastuvõtmisest või seadnud muid konkurentsiseaduse tähenduses ebaõiglaselt tingimusi jäätmevaldajatele.

Kõike eelnevat arvestades puudub hetkel vajadus Konkurentsiameti edasiseks sekkumiseks Iru elektrijaama jäätmete hankimise korraldusse.

Konkurentsiamet lõpetab menetluse KonkS § 63<sup>4</sup> lg 1 p-i 1 alusel, kuna EE tegevuses puuduvad konkurentsiseaduse rikkumise tunnused. Siiski võib amet EE suhtes menetluse uuesti alustada, juhul kui ilmneb konkurentsi piiravate tingimuste rakendamine jäätmete hankimisel.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Märt Ots  
Peadirektor

Ärakiri on Konkurentsiameti 27.12.2017 teate nr 5-5/2017-072 originaaliga samane. Ärakirjas on ärisaladuseks loetud teabe asemel kasutatud tähist [...].  
Maris Kado, Konkurentsiameti konkurentsitenistuse järelevalveosakonna nõunik.