



KONKURENTSIAMET



Ärakiri
Ärisaladused välja jäetud

Tulundusühistu Madara
Madara 31
10613, Tallinn

Linnapea Taavi Aas
Tallinna Linnavalitsus
Vabaduse väljak 7
15199, Tallinn

06.04.2018 nr 5-5/2018-025

Saadetud elektrooniliselt e-posti aadressidele madara31@parmetrans.ee;
lypost@tallinnlv.ee; keskkonnaamet@tallinnlv.ee; info@prugi.ee

Teade järelevaevemenetluse lõpetamisest

1. Järelevaevemenetluse alustamine

Tulundusühistu Madara (edaspidi TÕ Madara) esitas Konkurentsiametile 09.03.2017 kaebuse seoses Tallinna Jäätme keskuse tegevusega Tallinna linnas. TÕ Madara ei ole rahul, et Tallinna Jäätme keskus nõuab jäätmete vedu 600 liitrise mahuti puhul vähemalt 2 korda kuus. Samas TÕ Madara vajadus oleks teostada jäätmete äravedu 800 liitrise mahutiga vaid kord kuus, kuid sellist võimalust Tallinna Jäätme keskus TÕ-le Madara ei võimalda. Lisaks on TÕ Madara kaebuses leidnud, et Tallinna Jäätme keskuse poolt kehtestatud värava avamise tasu on ebamõistlikult kõrge. Nimelt on Tallinna Jäätme keskuse hinnakirja järgne värava avamise hind 5,92 eurot, millele lisandub käibemaks. TÕ Madara palus Konkurentsiametil kontrollida, kas Tallinna Jäätme keskuse tegevus on vastavuses konkurentsiseadusega (edaspidi KonkS). Nimetatud taotluse alusel alustas Konkurentsiamet kirjeldatud asjaolude kontrollimiseks järelevaevemenetlust.

Lisaks pöördus 02.08.2017 Konkurentsiameti poole Nõmme linnaosa elanik, kelle hinnangul on värava avamise teenuse eest nõutav tasu ebamõistlikult kõrge, kui kasutada põhiteenust vaid üks kord kuus.

2. Menetlusosalised

Tulundusühistu Madara, äriregistri kood 10011252, aadress Madara 31, Tallinna linn, Harju maakond, 10613.

Tallinna Linnavalitsus, aadress Vabaduse väljak 7, Tallinna linn, Harju maakond, 15199.

3. Faktilised asjaolud

Tallinna Jäätmekeskus pakub korraldatud jäätmeveo teenust Tallinnas eraklientidele ja äriklientidele. Tallinna linna haldusterritoorium on jagatud 13 jäätmeveo piirkonnaks. Tallinna Jäätmekeskus teostab korraldatud jäätmevedu piirkondades 2, 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12. Tallinna Keskkonnaameti juhataja 26.01.2017 käskkirjaga nr KKA-4/3 2 „Asutuse Tallinna Jäätmekeskus teenuste hinnakiri“¹ on kehtestatud tasu mahuti värava, ukse, tõkkepuu jms avamise eest nt. võtme, puldi, kaardi, lühinumbriga (edaspidi värava avamise teenus) kuupõhiselt 5,92 eurot, millele lisandub käibemaks. Koos käibemaksuga on nimetatud teenuse hinnaks kokku 7,10 eurot.

3.1. Tallinna Jäätmekeskuse selgitused²

Avamistoiming ehk nn värava avamise teenus on kuupõhine jäätmeveo tasuline lisateenus, mida rakendatakse olukorras, kui jäätmevaldaja ei taga mahutile vaba ligipääsu. Jäätmeveo lisateenust osutatakse kliendi tellimusel. Selleks klient annab üle avamisvahendi või loob võimaluse kasutada kliendi väravate automaatikasüsteemi. Värava avamise teenus on teenus, mida jäätmevaldaja saab vältida, tuues mahuti veopäeval kohta, kus veokil on mahutile vaba ligipääs.

Värava avamise teenuse tasu kehtestamisel lähtuti jäätmevaldajale soodsamast lahendusest. Kuupõhise teenustasu korral ei pea jäätmevaldaja näiteks tühisõidu või lisatühjenduse tellimise korral värava avamise eest eraldi tasu maksma. Kuna üks jäätmevaldaja võib ühel kinnistul kasutada mitut tõkkepuud, siis peaks korrapõhise luku avamise teenuse puhul tasuma mitme luku avamise korra eest.

Tallinna jäätmeveopiirkondades, kus teenust pakub Tallinna Jäätmekeskus, teostab reaalselt värava avamise teenust hanke korras leitud jäätmete veo ettevõtja. Tallinna Jäätmekeskus maksab vastavalt hankelepingule hankel võitnud vedajale värava avamise tasu lepingus sätestatud summas ja tingimustel. Tallinna linna (töövõtja) ja jäätmekäitlejatega sõlmitud töövõtulepingu³ p. 5.13 kohaselt maksab Tellija töövõtjale tellijalt saadud võtmete, pultide, kaartide, telefoninumbrite jms kasutamise (avamise ja sulgemise) ja haldamise eest tasu 4,00 eurot kuus ilma käibemaksuta ühe jäätmevaldaja kohta, v.a juhul kui jäätmevaldaja kasutab koos teise jäätmevaldajaga ühist jäätmemahutit või jäätmeplatsi või jäätmete kokkukande kohta. Sellisel juhul on töövõtjale makstava tasu suurus 4,00 eurot ilma käibemaksuta sõltumata jäätmevaldajate arvust. Haldamistasu sisaldab avamisvahendi kasutamiskõlbliku seisukorra tagamist. Lisaks juhul, kui samal kliendil viib teine vedaja ära ka suurjätmeid, siis maksab Tallinna Jäätmekeskus 2 eurot jäätmevedajale juurde, kuid kliendilt võetakse tasu siiski kuupõhiselt, s.o 5,92 + käibemaks.

Seega Tallinna Jäätmekeskuse juurdehindlus värava avamise teenuse pealt on 1,92 eurot ilma km-ta kuus värava avamise teenuse tellinud jäätmevaldaja kohta. Värava avamise teenuse tasu katab kliendisuhtluse, programmi sisestamise, võtme edastamise ja võtmete tagastamise. Värava avamise teenuse puhul on tegemist mugavusteenusega ning klientide arv, kes teenust kasutavad, ei ole märkimisväärne. Klientidega sõlmitud lepingutest ei nähtu tegelikku olukorda, kuna sealt ei nähtu lisaveod, kuid lisavedude korral avatakse samuti tõkkepuud ja väravad.

¹ Hinnakiri on avalikustatud Tallinna veebilehel: <http://www.tallinn.ee/Teenus-Korraldatud-jaatmevedu?hinnakiri#59880>

² Tallinna Jäätmekeskuse poolt esitatud vastused 31.03.2017, 21.04.2017, 05.07.2017 ameti teabetaotlustele ja 06.06.2017 seletuste võtmise protokoll

³ Lepingud kättesaadavad <https://riigihanked.riik.ee/register/>

Seega ei ole Tallinna Jäätmeeskuse hinnangul jäätmevaldajalt võetav tasu 7,10 eurot kuus ebamõistlikult kulukas. Kuna maksimaalselt 20% klientidest kasutab värava avamise teenust, siis ei saa Tallinna Jäätmeeskuse hinnangul sellise mugavusteenuse hind olla ülemäära madal. Värava avamise teenus on tarbija harjumust kujundav teenus. Juhul kui hinda langetatakse, siis on kõik inimesed nõus selle teenuse eest maksma ning sellises mahus teenuse pakkumine ei ole Tallinna Jäätmeeskuse jaoks mõeldav. Samuti on väga suur põhjus ka selles, et tihti võivad tekkida vaidlused, mitu korda tõkkepuud avati, näiteks tühisõitude puhul. Korrapõhine tasu oleks ebamõistlik ja majanduslikult põhjendamatu, kuna see põhjustab vaidlusi ning selle pakkumine oleks ebaproportsionaalne.

Tallinna Jäätmeeskusel oli 31.05.2017 seisuga 13 938 klienti, kellest värava avamise teenust kasutab 1052 klienti. Tallinna Jäätmeeskusel puudus teave mitu klienti kasutab värava avamise teenust 1 kord nelja nädala jooksul või harvem. 11.12.2017 esitas Tallinna Linnavalitsus vastuse Konkurentsiameti 22.11.2017 esialgsele seisukohale ning ettekirjutuse hoiatusele, milles amet leidis, et Tallinna Jäätmeeskuse poolt rakendatav värava avamise teenuse tasu, kui avamist kasutatakse 1 kord kuus on ebamõistlikult kõrge ning teenuse kasutajal ei ole võimalik korrapõhist teenust tellida. Vastuses nõustus Tallinna Linnavalitsus Konkurentsiametiga selles, et nende jäätmevaldajate jaoks, kelle jäätmemahutit tühjendatakse üks kord nelja nädala jooksul, on värava avamise teenuse hind summas 7,10 eurot kõrgem kui põhiteenuse ehk jäätmete äraveo hind. Tallinna Linnavalitsus oli nõus muutma Tallinna Jäätmeeskuse hinnakirja ja kehtestama lisaks kuupõhisele hinnale ka 1-2 korra värava avamise teenuse hinna 4 eurot käibemaksuta ehk 4,80 eurot käibemaksuga, mis võrdub Tallinna Jäätmeeskuse poolt vedajale makstava värava avamise teenuse hinnaga.

4. Õiguslik hinnang

TÜ Madara polnud kaebuses rahul, et Tallinna Jäätmeeskus nõuab jäätmete vedu 600 liitri mahuti puhul vähemalt 2 korda kuus. Samas TÜ Madara vajadus oleks teostada jäätmete äravedu 800 liitri mahutiga vaid kord kuus, kuid sellist võimalust Tallinna Jäätmeeskus TÜ-le Madara ei võimalda. Tallinna Jäätmeeskus selgitas Konkurentsiametile, et vastavalt Tallinna Jäätmehoolduseeskirjale (§12) on väljaveo sagedus kord üle kahe nädala. Seega on nimetatud nõue kehtestatud õigusaktiga, mida Jäätmeeskus peab järgima. Konkurentsiametil puudub põhjus kahelda, et mahutite väljaveo sagedust õigustavad keskkonnakaitselised kaalutlused ning turu valitseva seisundi kuritarvitamist ei toimu.

Alljärgnevalt käsitleb Konkurentsiamet värava avamise teenuse kuupõhise tasu põhjendatust, kui värava avamise teenust kasutatakse üks kord kuus.

4.1. Kaubaturg ja Tallinna Jäätmeeskuse positsioon 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.

Tallinna Jäätmeeskus pakub korraldatud jäätmeveo teenust Tallinna linnas. Tallinna Jäätmeeskus pakub enda kodulehe andmetel segaolmejäätmete, biolagunevate jäätmete, paberi ja kartongi ning suurjäätmete äraveoteenust. Käesoleval juhul seisneb probleem eelkõige värava avamise teenuse hinnas, mida Tallinna Jäätmeeskus lisateenusena kliendile pakub. Lähtudes eeltoodust loeb Konkurentsiamet kaubaturul käibivaks kaubaks värava avamise teenuse, mis on seotud jäätmeveo teenusega ning kaubaturu geograafiliseks mõõtmeks Tallinna linna need piirkonnad, kus korraldatud jäätmevedu Tallinna Jäätmeeskuse poolt osutatakse.

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.

Käesolevaks asjas on Tallinna Jäätmeeskusele antud õigus korraldatud jäätmeveo teenuse osutamiseks 8 piirkonnas. Seega ükski teine ettevõtja ei saa selle perioodi vältel korraldatud jäätmeveo teenust sellel territooriumil pakkuda. Seetõttu on selge, et Tallinna Jäätmeeskusel on turgu valitsev seisund talle omistatud jäätmeveo piirkonnas nii korraldatud jäätmeveo teenuse osutamisel, kui ka sellega seotud tegevuste osas nagu värava avamise teenus, millela pole mitmetele jäätmevaldajatele võimalik veoteenust osutada.

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

4.2. Menetluse lõpetamine

Nagu eespool selgitatud, siis puudutas käesolev järelevalvemenetlus ebamõistlikult kõrgeid värava avamise teenuse tasusid. Konkurentsiamet selgitas 22.11.2017 esialgses seisukohas, et Tallinna Jäätmeeskuse poolt rakendatav värava avamise teenuse tasu võib olla ebamõistlikult kõrge, kui avamistoimingut teostatakse üks kord kuus ning teenuse kasutajal ei ole võimalik korrapõhist teenust tellida. Tallinna Linnavalitsus edastas 11.12.2017 enda vastuse ning selgitas, et kuivõrd riigihanke tulemusena sõlmitud hankelepingu kohaselt peab Tallinna Jäätmeeskus jäätmevedajale maksma värava avamise teenuse eest 4,80 eurot käibemaksuga, siis ei ole Tallinna Linnavalitsusel võimalik ühe värava avamise korra teenustasu hinnaks kehtestada 1,04 eurot käibemaksuga, mis oleks vastavuses konkurentide hinnakirjas kehtestatud hindadega. Tallinna Linnavalitsus nõustus muutma Tallinna Jäätmeeskuse hinnakirja ja kehtestama lisaks kuupõhisele hinnale ka 1-2 korrapõhise värava avamise teenuse hinna. Tallinna Linnavalitsus saab kehtestada värava avamise 1-2 korra hinnaks 4 eurot ilma käibemaksuta, ehk 4,80 eurot koos käibemaksuga, mis võrdub Tallinna Jäätmeeskuse poolt vedajale makstava värava avamise teenuse hinnaga. Sellisel juhul ei lisandu Tallinna Jäätmeeskuse poolt sisseostetavale teenuse hinnale juurdehindlust summas 1,92 eurot, kuid sealjuures ei peaks Tallinna Jäätmeeskus teenuse osutamisele ka peale maksma.

Tallinna Jäätmeeskus muutis alates 01.02.2018 hinnakirja. Hinnakirjast nähtub, et lisaks kuupõhisele värava avamise teenuse hinnale on lisandunud hinnakirja ka värava avamise teenuse tasu 1-2 korra eest. Vastava tasu suurus on 4 eurot ilma käibemaksuta ning 4,80 eurot koos käibemaksuga. Vastav tasu rakendub juhul kui tarbija kasutab teenust 1-2 korda kuus. Juhul kui tarbija kasutab teenust kolm või enam korda kuus, siis rakendub kuupõhine värava jms avamise hind summas 7,10 eurot käibemaksuga.⁴

Konkurentsiamet on seisukohal, et käesoleval juhul oli probleem nii TÜ-1 Madara kui ka ameti poole pöördunud Nõmme linnaosa elanikul eelkõige sellega, et värava avamise teenus on võrreldes põhiteenuse maksumusega ebamõistlikult kallis ning hinnakirjas puudus korrapõhine hind vastava teenuse jaoks. Antud juhul muutus tarbija jaoks värava avamise teenus 2,30 euro võrra soodsamaks, juhul kui tarbija kasutab teenust vaid 1 kord kuus.

Konkurentsiamet täheldab, et ehkki Tallinna Linnavalitsus lisis 1-2 korra värava avamise tasu, on see tasu üldiselt kõrgem, kui samaväärne tasu teiste jäätmevedajate hinnakirjades. See tuleneb Tallinna Linnavalitsuse poolt korraldatud riigihangete tingimustest, kus ei nähtud

⁴ Tallinna Jäätmeeskuse kodulehel olev hinnakiri, kättesaadav: <https://www.prugi.ee/portal/hinnakirjad/>

korrapõhist tasu üldse ette. Konkurentsiamet mõistab, et riigihanke tingimusi ei saa enam tagantjärele muuta. Kujunenud olukorras, kui Tallinna Linnavalitsus peaks kehtestama veelgi odavamalt korrapõhise tasu, siis kannaks Tallinna Jäätmekeskus selle teenuse pealt juba kahjumit. Teisalt, kuna riigihanke tingimustes nähti ette üksnes kuupõhine tasu, kujunes see võrdlemisi soodsaks, nii et Tallinna Jäätmekeskuse poolt tarbijale kehtestatud kuupõhine tasu on võrreldes teiste jäätmevedajate samaväärse tasuga üldiselt odavam.

Tulenevalt asjaolust, et Tallinna Linnavalitsus kehtestas Tallinna Jäätmekeskuse hinnakirja juurde 1-2 korra hinna väärava avamise teenuse puhul, siis puudub põhjus ettekirjutuse tegemiseks. Arvestades konkurentsiprobleemi ulatust ning ka seda, et Tallinna Jäätmekeskus ei teeni vaidlusaluselt tasult mingit kasumit ning riigihanke korralduse tulemusena on kuupõhine tasu kujunenud pigem madalamaks, oleks 1-2 korra tasu täiendava alandamise nõudmine antud juhul ebaproportsionaalne. Lähtudes eeltoodust lõpetab Konkurentsiamet TÜ Madara avalduse alusel alustatud järelevalvemenetluse KonkS § 63⁴ lg 1 punkti 3 alusel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Kristel Rõõmusaar
konkurentsitenistuse juhataja – peadirektori asetäitja