



OTSUS

26.10.2018 nr 5-5/2018-066

Koondumise nr 20/2018 Eesti Keskkonnateenused AS ja Tallinna Kommunaalteenused OÜ menetluse lõpetamine

1. Koondumine

Eesti Keskkonnateenused AS (registrikood 10277820) volitatud esindaja esitas 31.05.2018 Konkurentsiametile koondumise teate, mille kohaselt sõlmisid OÜ Bluebay ja Eesti Keskkonnateenused AS 23.05.2018 „Osähing Tallinna Kommunaalteenused 51,02% osa müügilepingu“. Kuna tehingu eelselt kuulus Eesti Keskkonnateenused AS-ile ligikaudu 48,98% Tallinna Kommunaalteenused OÜ (registrikood 14427038) osakapitalist, siis hakkaks tehingu järgselt talle kuuluma 100% osalus.

Tehingu tulemusena saavutaks Eesti Keskkonnateenused AS valitseva mõju Tallinna Kommunaalteenused OÜ üle konkurentsiseaduse (edaspidi KonkS) § 2 lg 4 tähenduses ning antud juhul on tegemist koondumisega KonkS § 19 lg 1 p 2 sätestatud viisil.

2. Menetluse käik

Konkurentsiamet avaldas 31.05.2018 käesoleva koondumise teate saamise kohta teate väljaandes Ametlikud Teadaanded.

Arvestades koondumise tulemusel tekkivat kõrget turuosa teehooldustööde teostamisel linnapiirkondades kogu Eesti territooriumil ja eelkõige Tallinnas, pidas Konkurentsiamet põhjendatuks konkurentsiolekorra põhjalikumat analüüsi ning alustas 29.06.2018 otsusega nr 5-5/2018-044 koondumise täiendava menetluse.

Konkurentsiolekorra hindamiseks tänavahooldusteenuste osutamisel Tallinnas saatis Konkurentsiamet 03.07.2018 taotluse teabe saamiseks Tallinna Linnavalitsusele.

Tänavapuhastusteenuste osutamise geograafilise ulatuse määratlemise ning konkurentsiolekorra kohta arvamuste saamiseks saatis Konkurentsiamet 30.07.2018 taotlused teabe saamiseks 12 teede ja tänavate puhastuse, hoolduse, remondi ja ehitusega tegelevale ettevõtjale. Töstmaks valimi esinduslikkust saatis Konkurentsiamet samasisulised taotlused teabe saamiseks 07.09.2018 veel 5 ettevõtjale.

Eesti Keskkonnateenused AS esitas 22.08.2018 Konkurentsiametile koondumise teate täiendavad seisukohad.

26.09.2018 toimus kohtumine Tallinna Kommunaalametis, kus selgitati olukorda tänavahooldusteenuste osutamisel Tallinnas.

Konkurentsiamet saatis 28.09.2018 Eesti Keskkonnateenused AS-ile hinnangu koondumisele, milles leidis, et koondumisele ei ole võimalik anda luba, kuna koondumine kahjustab oluliselt konkurentsi tänavahooldusteenuste osutamisel Tallinnas.

Eesti Keskkonnateenused AS-i esindaja esitas 10.10.2018 vastuväited Konkurentsiameti 28.09.2018 hinnangule ning ettepaneku kohustuste võtmiseks.

11.10.2018 saatis Konkurentsiamet üle-eestilise turumahu selgitamiseks taotlused teabe saamiseks 16-le linnale.

16.10.2018 esitas Konkurentsiamet vastuse Eesti Keskkonnateenused AS-i 10.10.2018 esitatud ettepanekule kohustuste võtmiseks kohustuste mittesobivuse kohta.

Eesti Keskkonnateenused AS esitas 22.10.2018 muudetud kohustuste ettepaneku.

25.10.2018 esitas Eesti Keskkonnateenused AS koondumise teate tagasivõtmise avalduse, millega teavitas, et koondumise osalised on otsustanud koondumisest loobuda ja koondumise teade on tagasi võetud.

3. Hinnang koondumisele

Koondumise menetlemisel analüüsis Konkurentsiamet viimasel viiel aastal linnapiirkondades tehtud tänavate hooldushankeid: kokku 42 erinevat hanget 12 erinevas linnas, sh 18 hanget Tallinnas. Ettevõtjate tänavahooldushangetel osalemise võrdlusest järeldus, et enamik ettevõtjatest tegutsevad lokaalselt vaid ühes linnas – 15 ettevõtjat 20-st. Seega ei ole enamus Eesti erinevates linnades tegutsevatest tänavahooldusteenuste osutajatest üksteisele konkurentideks. Selline olukord viitab Konkurentsiameti hinnangul sellele, et tänavahooldusteenuste osutamise geograafiline ulatus on pigem lokaalne kui üleriigiline ning sageli linnakeskne. Arvestades, et antud koondumisega kavatses kõige suurem tänavahooldusteenuste osutamisega tegelev ettevõtja Eestis omandada suuruselt teise ettevõtja (osaühing N&V) Tallinna äritegevuse osa, ning et Osahing N&V jääb konkureerima Eesti Keskkonnateenused AS-iga teistes linnades, hindas Konkurentsiamet koondumise mõju tänavahooldusteenuste osutamisele selles piirkonnas, kus koondumise järgselt muutuks kaubaturu struktuur, st Tallinnas.

Alljärgnevas tabelis on esitatud hinnangu tegemise ajal kehtiv olukord koondumise osaliste ja nende konkurentide turuosade kohta nii Tallinnas teenindatavate piirkondade arvude kui ka nende piirkondade teenindamiseks pakkumustes esitatud maksumuste ehk müügitulu põhjal.

Tabel

Turustruktuur Tallinnas 2018				
	Prk. arv	Osatähtsus (%)	Aasta maksumus	Osatähtsus (%)
Eesti Keskkonnateenused AS	[...]	[40 – 50]%	[...]	[20 – 30]%
Tallinna Kommunaalteenused OÜ	[...]	[30 – 40]%	[...]	[30 – 40]%
Koondumise osalised kokku	[...]	[70 – 80]%	[...]	[60 – 70]%
Tänavapuhastuse Aktsiaselts	[...]	[10 – 20]%	[...]	[20 – 30]%
Tallinna Teede AS	[...]	[5 – 10]%	[...]	[0 – 5]%
Kokku	[...]	100%	[...]	100%

Tabelist nähtub, et koondumise osalisteks on kaks suurimat turuosalist. Koondumisest tulenev muutus turustruktuuris Tallinnas oleks oluline ja koondumise tulemusel tekkiv turuosa ületaks [...]%. Niivõrd kõrge turuosa ning koondumise tulemusel praktiliselt vaid ühe konkurenti alles jäämine on eelduseks sellele, et koondumise tulemusel saavutaks Eesti Keskkonnateenused AS sellise positsiooni, mis võimaldaks tal oluliselt kahjustada konkurentsi.

Ettevõtjate vaheline konkurentsiturve avaldub tänavahooldusteenuste osutamisel kõige otsesemalt ja vahetumalt nende osalemisel ühes hankes. Konkurentsiameti poolt analüüsitud 18-st Tallinnas läbiviidud hankest oli Tallinna Kommunaalteenused OÜ (endise nimega osaühing N&V) osalenud kokku [...] hankes, nendest [...] hankes oli Tallinna Kommunaalteenused OÜ konkureerinud Eesti Keskkonnateenused AS-iga. Nendest hangetest omakorda [...] korral oli osutunud hanke võitjaks Tallinna Kommunaalteenused OÜ ning [...] korral Eesti Keskkonnateenused AS-i poolt 2016. aastal omandatud OÜ Jaaksoni Linnahooldus. Käesolev koondumine oleks olnud juba järjestikus teine selline tehing, kus Eesti Keskkonnateenused AS soovib omandada ettevõtja, kelle esitatud pakkumused on takistanud tal Tallinna tänavahooldusteenuste turul laienemist. Seega oleks koondunud ettevõtjad, kes on vahetud konkurendid ning kelle vaheline konkurentsiturve koondumise tagajärjel kaoks.

Koondumise tulemusel oleks jäänud Eesti Keskkonnateenused AS-iga Tallinnas konkureerima 2 ettevõtjat: Tänavapuhastuse Aktsiaselts ja Tallinna Teede AS. Tänavapuhastuse Aktsiaselts on osalenud Konkurentsiameti poolt analüüsitud 18-st Tallinna hankest 15-s hankes, konkureerides nendest [...] hankes Eesti Keskkonnateenused AS-iga. Seega on tegemist aktiivse ja vahetu konkurendiga. Tallinna Teede AS on aga osalenud ja ka võitnud hangetes vaid ühes piirkonnas Tallinnas, mistõttu tema poolt tulenev konkurentsiturve koondumise osalistele on oluliselt piiratum. Seega oleks jäänud koondumise tulemusel Tallinna tänavahooldusteenuste osutamise kaubaturul koondumise tulemusel tekkiva ettevõtjaga enamjaolt konkureerima vaid üks ettevõtja. Seega, võrreldes koondumise eelset olukorda koondumise tulemusega, muutunuks kaubaturu struktuur oluliselt vähem konkureerivaks.

Tänavahooldusteenuste osutamine Tallinnas toimub Tallinna Kommunaalameti ja linnaosavalitsuste poolt korraldatud hangete kaudu parima pakkuja leidmise teel. Antud koondumise tulemusel oleks hakanud valdavas osas kogu Tallinnas osutama tänavahooldusteenuseid ettevõtja, kes ei ole teinud parimaid pakkumisi, vaid, ettevõtja, kelle finantsjõud on selline, mis võimaldab tal omandada endast paremaid pakkumised

teinud ettevõtjad. Tallinna Kommunaalameti selgituste kohaselt on teenuse osutamise kvaliteet pärast OÜ Jaaksoni Linnahooldus omandamist Tallinnas oluliselt langenud ning tegemata tööde eest on tulnud määrata mitmel korral leppetrahvi. Seega on Eesti Keskkonnateenused AS juba eelnevalt endast soodsamaid pakkumisi teinud ettevõtja omandamise järgselt hakanud osutama sama hinna juures vähem teenust, kui seda tehti koondumise eelselt. Selline praktika on kindlaks viiteks sellest, et sarnaseks oleks kujunenud olukord ka käesoleva koondumise tagajärjel.

Eesti Keskkonnateenused AS-i turujõu olulise suurenemise tulemusel oleks nõrgenenud oluliselt hangete korraldajate, kui ostjate, konkurentsi kahjustamist tasakaalustav jõud, kuna koondumise tulemusel oleks vähenenud oluliselt võimalus valida alternatiivsete tänavahooldusteenuste pakkujate vahel. Tallinna Kommunaalamet oli seisukohal, et koondumine tooks kaasa kehtivate hankelepingute lõppemisel 2022. aastal kontrollimatu hindade tõusu.

Potentsiaalse konkurentsi hindamiseks küsitles Konkurentsiamet linnatänavate hooldusega, maanteed hooldusega ja teede ehitusega tegelevaid ettevõtjaid. Tallinna tänavahooldusteenuste turule tuleku osas pidasid Konkurentsiameti poolt küsitletud ettevõtjad takistuseks ressursi puudumist, spetsiifilise hooldustehnika puudumist, mitesobivat asukohta, soolalao puudumist piirkonnas. Lisaks nimetas üks ettevõtja asjaolu, et kuna Tallinna linnas on väga pikaajaliselt tegutsenud ja jaotanud turu kolm ettevõtjat, siis ei ole näinud suurt võimalust turule sisenemiseks muudmoodi, kui omandada lepingud ettevõtja ülesostmise teel, mida hetkel teeb Eesti Keskkonnateenused AS. Väiksemad ettevõtjad, kes on Tallinna tänavahooldusteenuste hangetel osalenud, ei ole seda teinud suurematel hangetel, märkides põhjusteks liialt kõrgeid kvalifitseerimistingimusi. Samuti olid enamus vastanutest arvamisel, et eelmise hanke võitjal ehk kohalikul teenuseosutajal on eelised olla edukas ka järgmisel hankel. Konkreetsete eelistena nimetati kohalike olude tundmist, pädeva personali olemasolu, sobiva masinapargi ja baasi omamist. Sellise eelise tegelikku toimimist kinnitas Konkurentsiameti poolt läbiviidud hangete analüüs, millest tulenes, et ühes ja samas piirkonnas, sh Tallinna erinevates hankepiirkondades, on järjestikustes hangetes osutunud võitjateks samad ettevõtjad. Seega, lisaks sellele, et koondumisega omandaks Eesti Keskkonnateenused AS õiguse tegutseda kolmes piirkonnas Tallinnas kuni 2022. aastani ning ühes piirkonnas kuni 2021. aastani, saaks Eesti Keskkonnateenused AS ka eelise olemaks edukas nendes piirkondades korraldatavatel järgmistel hangetel. Eeltoodust tuleneb, et nii konkurentide laienemine kui ka potentsiaalsete konkurentide sisenemine Tallinna tänavahooldusteenuste turule on piiratud, mistõttu ei ole nende poolt avalduv konkurentsi surve selline, mis takistaks koondumise tulemusel tekkiva ettevõtja poolset sõltumatut tegutsemist ning konkurentsi kahjustamist.

Eesti Keskkonnateenused AS esitas 10.10.2018 koos vastuväidetega Konkurentsiameti 28.09.2018 hinnangule koondumise kohta ettepaneku kohustuste võtmiseks vastavalt KonkS § 28 lõigetele 1 ja 2 ning 22.10.2018 muudetud kohustuste ettepaneku.

Konkurentsiamet hinnangul ei oleks hoidnud Eesti Keskkonnateenused AS-i pakutud kohustused ära koondumisest tulenevat konkurentsi kahjustumist.

Eelnevast tulenevalt asus Konkurentsiamet seisukohale, et Eesti Keskkonnateenused AS-i poolt Tallinna Kommunaalteenused OÜ omandamine kahjustaks oluliselt konkurentsi

tänavahooldusteenuste osutamisel Tallinnas, mistõttu tuleks koondumine KonkS § 22 lg 3 kohaselt keelata.

25.10.2018 esitas Eesti Keskkonnateenused AS koondumise teate tagasivõtmise avalduse, millega teavitas, et koondumise osalised on otsustanud koondumisest loobuda ja koondumise teade on tagasi võetud.

Lähtudes eeltoodust ja juhindudes KonkS § 27 lg 2 punktist 3

otsustan:

lõpetada Eesti Keskkonnateenused AS ja Tallinna Kommunaalteenused OÜ koondumise menetlus, kuna koondumise osalised loobuvad koondumisest.

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/

Kristel Rõõmusaar
konkurentsitenistuse juhataja – peadirektori asetäitja

Konkurentsiameti 26.10.2018 otsuse nr 5-5/2018-066 ära kiri on samane originaaliga. Ära kirjast on välja jäetud ärisaladused, vastavad kohad on tekstis tähistatud nurksulgudega.

/Veiko Ilves/ 08.11.2018