



KONKURENTSIAMET

Keila Linnavalitsus
Keskväljak 11
76608, Keila

Teie: 04.12.2024 nr 14-5/1045-1
Meie: 17.12.2024 nr 5-4/2024-176-2

Kiri edastatud digitaalselt aadressil: klv@keila.ee

Teatis järelevalvemenetluse algatamata jätmise kohta

1. Taotluse sisu ja faktilised asjaolud

04.12.2024 laekus Konkurentsiametile Keila Linnavalitsuse (edaspidi taotleja) taotlus Ragn-Sells AS-i (edaspidi ka RS) suhtes haldusmenetluse algatamiseks. Taotluses palus taotleja Konkurentsiametil kontrollida, kas Ragn-Sells AS-i poolt Keila linnas alates 01.12.2024 kehtestatud jäätmekäitlusteenuse hinnad on vastavuses konkurentsiseadusega (KonkS).

Taotluse kohaselt pidi RS-i ja taotleja vahel sõlmitud korraldatud jäätmeveo kontsessioonileping kestma 1. juulist 2022 kuni 2027. aasta 30 juunini, kuid RS-i algatusel sõlmitud kokkuleppel lõppes leping ennetähtaegselt 01.12.2024. Enne kõnealuse lepingu lõppemist korraldati riigihange, mille võitis Eesti Keskkonnateenused AS (edaspidi EKT). Kuigi uues hankelingu tingimustes oli teenuse osutamise algusajaks märgitud 01.12.2024, siis selgus 04.11.2024, et EKT-l ei ole võimalik alustada jäätmeveoteenuse osutamist enne 01.03.2025. Seniajani nõustus teenust osutama vabaturu tingimustel RS uue hinnakirja alusel. Taotleja leiab, et RS-i uues hinnakirjas kehtestatud hinnad on mitmeid kordi kõrgemad võrreldes varasemalt kehtinud hinnakirjaga ja uue riigihanke menetluse raames esitatud pakkumusega. Taotlejal on kahtlus, et Ragn-Sells AS on turgu valitsevat seisundit kuritarvitanud ebaõiglaste hinnatingimuste kehtestamisega.

2. Konkurentsiameti seisukoht ja õiguslik hinnang

2.1. Taotluse lahendamine

KonkS § 63¹ lg 1 kohaselt saab Konkurentsiametile esitada taotluse haldusmenetluse alustamiseks. Konkurentsiameti pädevuses on riikliku ja haldusjärelevalve teostamine (KonkS § 54). Seega käsitleb Konkurentsiamet esitatud kaebust taotlusena riikliku järelevalvemenetluse algatamiseks ning esimeses etapis lahendab taotluse riikliku järelevalvemenetluse algatamiseks või algatamata jätmiseks.

KonkS § 16 lg 1 kohaselt on keelatud ühe või mitme ettevõtja poolt turgu valitseva seisundi otsene või kaudne kuritarvitamine kaubaturul, sealhulgas otsene või kaudne ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste äritingimuste kehtestamine või rakendamine. Seega, KonkS § 16 punkti 1 rikkumise kindlaksmääramisel tuleb tuvastada kumulatiivselt järgmised asjaolud:

- ettevõtja on asjaomasel kaubaturul turgu valitsevat seisundit omav ettevõtja (KonkS § 13);
- ettevõtja on kohaldanud otseselt või kaudselt ebaõiglasi tingimusi;
- ettevõtja kui kaubaturul turgu valitsevat seisundit omava ettevõtja tegevus võis kahjustada konkurentsi.

Eelnevat arvestades annab Konkurentsiamet riikliku järelevalvemenetluse algatamise üle otsustamisel esmalt hinnangu turgu valitsevale seisundile ning seejärel võimalikule rikkumisele.

2.2. Kaubaturg ja turgu valitsev seisund

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.

Kaubaturu määratlus sõltub konkreetsest analüüsist, mis arvestab teenuste sisu, sihtrühmade eelistusi ja geograafilist ulatust. Kuna taotleja on oma kaebuses viidanud võimalikule turgu valitseva seisundi kuritarvitamisele, on asjaomase turu määratlemine sellise kahtluse kontrollimiseks vajalik. Kuna aga praegusel juhul on tegemist haldusmenetlusega, mille eesmärk on otsustada järelevalvemenetluse algatamise üle, ei pea Konkurentsiamet vajalikuks määratleda asjaomast turgu lõplikult. Järelevalvemenetluse algatamise üle otsustamisel määratleb Konkurentsiamet esialgse kaubaturuna olmejäätmete transporditeenuse Keila linna haldusterritooriumil.

KonkS § 13 lg 1 kohaselt omab turgu valitsevat seisundit KonkS-i 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 protsenti käibest. Seega turgu valitseva seisundi tuvastamisel hinnatakse eelkõige ettevõtja positsiooni asjaomasel kaubaturul võttes arvesse iga juhtumi eriasjaolusid.

Taotluse kohaselt on Keila linnas tekkinud seoses eelmise hankelepingu ennetähtaegse ülesütlemisega ja uue teenusepakkuja viivitusega kolme kuu pikkune vabaturg, kus jäätmeveoteenust võib osutada iga selleks soovi ja valmidust avaldav ettevõtja. Valmisolekut Keila linnas jäätmeid transportida on üles näidanud RS, kes on sõlminud taotlejaga vastava kokkuleppe. Samas tuleb arvesse võtta, et valmisolekut turule sisenemiseks on üles näidanud ka EKT. Keila linna veebilehel on muuhulgas avaldatud järgmist: „*Nädala alguses kohtusime linnavalitsuses varasügisel korraldatud jäätmeveo riigihanke võitnud Eesti*

*Keskkonnateenused AS esindajatega. Kohtumiselt saime lubaduse, et Keskkonnateenused teevad omalt poolt parima, et alustada järk-järgult jäätmeveo teenuse osutamist võimalikult varem. Tänapäevaste teadmiste järgi alustavad nad teenuse osutamisega varasemalt välja öeldud 1. märtsi asemel detsembris – esmalt korteriühistutelt ja seejärel minnakse jõudumööda veomahuga edasi. Nii kuidas suudetakse ettevalmistustöödega edeneda. Kusjuures hind saab neil olema selline, nagu oli hankes pakutud. Ettevõtte võtab lepingu sõlmimiseks ise jäätmevaldajatega ühendust. Hiljemalt 1. märtsist 2025 toimib korraldatud olmejäätmevedu täies mahus.*¹

Euroopa Komisjoni suuniste järgi tuleb ettevõtja turuosa hindamisel arvesse võtta ka võimalike konkurentide turule tuleku potentsiaalselt mõju.² Seega tuleb antud juhtumi puhul arvestada EKT turule tuleku mõju, mis võib omakorda mõjutada RS-i hinnakujundust.

Konkurentsiamet leiab, et antud juhtumi asjaolusid arvestades on esialgu liiga ennatlik jaatada RS-i KonkS § 13 lg 1 tähenduses turgu valitseva seisundi olemasolu jäätmeveoteenuse kaubaturul Keila linnas, sest kaubaturul tegutsevate ettevõtjate turuosad on alles kujunemas. Kuna hetkel on teadmata millises ulatuses hakkab jäätmete vedamine toimuma nn vabaturu raames ja millises ulatuses korraldatud jäätmeveo raames, siis ei pruugi turuosade määratlemine olemasolevate andmete põhjal olla hetkel piisavalt selge. Alles väljakujuneva turu puhul on loomulik, et ka konkurents ja ettevõtjate turuosad on alles kujunemas. Turgu valitseva seisundi tekkimiseks ja olemasoluks asjaomasel kaubaturul peab selline turupositsioon olema aga piisavalt stabiilne ja mitteaajutine.

Taotluse kohaselt on Keila linnas nn vabaturu periood kolm kuud (01.12.2024-28.02.2024). Pärast seda perioodi on jäätmeveoteenus hõlmatud vaid ühe ettevõtja ainuõigusega. On tõenäoline, et piisav praktika ja andmed ettevõtjate turupositsiooni hindamiseks ja nende põhjal järelduste tegemiseks jääb perioodi, kus turg ei toimi enam vabaturu tingimustel ehk Keila linna haldusterritoorium on kaetud EKT korraldatud jäätmeveo ainuõigusega. Riigihanke võitnud ja kontsessiooni saanud jäätmevedaja omab konkreetset olmejäätmeveo piirkonnas veoteenust osutades ühtlasi turgu valitsevat seisundit KonkS § 13 lg 1 tähenduses, sest kogu hankeperioodi jooksul ei saa ükski teine ettevõtja peale hanke võitnud jäätmevedaja konkreetse haldusterritooriumi olmejäätmeid koguda ega vedada. Lisaks loetakse jäätmeseaduse § 69 lõike 1 kohaselt kõik jäätmevaldajad korraldatud jäätmeveoga liitunuks, mistõttu saavad nad sõlmida lepinguid vaid riigihanke võitnud vedajaga. Eelnev tähendaks ühtlasi ka seda, et taotluses kirjeldatud tegevuse puhul ei oleks enam tegemist korrakaitseaduse § 5 lg-s 1 sätestatud jätkuva korrarikkumise ega sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud ohuolukorraga ning selle kõrvaldamine või tõrjumine konkurentsijärelevalve kaudu oleks perspektiivitu. On ka võimalik, et EKT korraldatud jäätmeveo teenusega alustamine võib ära hoida RS-i katsed kõrgemaid hindu rakendamast.

Kokkuvõtlikult ja võttes arvesse, et turuosad on alles kujunemas, ei ole võimalik kinnitada RS-i turgu valitsevat seisundit KonkS § 13 lg 1 tähenduses. Sellest tulenevalt ei ole võimalik anda hinnangut ka KonkS § 16 punkti 1 rikkumisele.

¹ Kättesaadav: <https://keila.ee/keila-jaatmeveo-hinnad-tousevad-kolmeks-kuuks-ja-langevad-martsist/> (17.12.2024).

² Komisjoni teatis — Suunised komisjoni täitetegevuse prioriteetide kohta EÜ asutamislepingu artikli 82 kohaldamisel turgu valitsevate ettevõtjate kuritahtliku konkurentide tõrjuva tegevuse suhtes, p 16. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=CELEX%3A52009XC0224%2801%29> (17.12.2024).

Seega kujundas Konkurentsiamet seisukoha, et antud asjaoludel ei ole alust riikliku järelevalvemenetluse algatamiseks, mistõttu tuleb Teie 04.12.2024 taotluse alusel alanud haldusmenetlus haldusmenetluse seaduse § 43 lg 4 p 2 alusel lõpetada.

2.3. Lepingupoolte kohustused lepingu ennetähtaegsel ülesütlemisel

Riigihangete registris on avaldatud Keila Linnavalitsuse ehk taotleja poolt 2021. aastal korraldatud riigihanke „*Kontsessiooni andmine korraldatud jäätmeveoks Keila linnas*“ (viitenumber 238792) alusdokumendid.

Korraldatud jäätmeveo hankelingu projekti 8. peatükis on ette nähtud lepingupoolte kohustused lepingu ennetähtaegse ülesütlemise korral ning need sätestavad järgmist:

- Lepingupunkt 8.6: Lepingu lõppemine ei vabasta pooli nende kohustuste täitmisest, mis tekkisid lepingu kehtivuse ajal või seoses lepingu lõppemise või ülesütlemisega.
- Lepingupunkt 8.7: Töövõtjal on kohustus lepingu täitmise ennetähtaegsel lõpetamisel jätkata vedu lepingu lõppemise ajani kehtinud tingimustel kuni uue töövõtja poolt teostatava esimese veo eelse päevani, kestvusega mitte üle 3 (kolme) kuu.

Punktidest 8.6 ja 8.7 nähtub üheselt, et töövõtja – antud juhul RS – on kohustatud jätkama teenuse osutamist riigihankes kokkulepitud tingimusel ka pärast lepingu ennetähtaegset ülesütlemist, kuniks uus teenuseosutaja on veoga alustanud, kuid mitte kauem kui kolm kuud. Taotluse kohaselt on taotleja ja RS-i vaheline hankeleping ennetähtaegselt lõppenud (leping pidi kestma 2027. aasta 30 juunini) ning uus töövõtja (EKT) ei ole piirkonnas jäätmeveoga alustanud. Samas ei ole RS jätkanud vedu lepingu lõppemise ajani kehtinud tingimustel, vaid on kehtestanud uued teenuse osutamise tingimused, sealhulgas hinnakirja. Selline olukord ei pruugi olla hankelepinguga kooskõlas ning võib ühtlasi viidata lepingutingimuste rikkumisele.

Seoses eelnevaga soovib Konkurentsiamet Keila Linnavalitsusel täiendavalt hinnata, kas RS on antud juhul kõik lepingujärgsed kohustused nõuetekohaselt täitnud ning vajadusel tagada lepingu täitmine.

Lugupidamisega
(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Lepikult
valdkonna juht
konkurentsi haldusmenetluse valdkond

Kristin Truus
6672457
Kristin.Truus@konkurentsiamet.ee