

ETTEPANEK nr 8

Tallinn

23. märts 2010

Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ seaduste ja põhiseadusega kooskõlla viimiseks

Pöördun Teie poole Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ põhiseaduspärasuse asjus. Täpsemalt ajendab mind Teie poole pöörduma kõnealuse määruse § 1 põhiseadusvastasus. Nimelt leian viidatud sätte põhiseaduspärasust analüüsinuna, et

Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ § 1 on vastuolus ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse § 14 lõikega 3, haldusmenetluse seaduse § 89 lõikega 1 ja § 90 lõikega 1 ning põhiseaduse § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1.

Toodud järeldusest johtuvalt teen Teile Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel ettepaneku viia Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ § 1 kooskõlla ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse § 14 lõikega 3, haldusmenetluse seaduse § 89 lõikega 1 ja § 90 lõikega 1 ning põhiseaduse § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma sellisele seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan esiteks menetluse asjaolusid ja käiku (I). Seejärel taasesitan vaidlusaluse sätte (II). Pärast seda annan aga Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ § 1 põhiseaduspärasusele oma hinnangu (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus avaldaja, kes palus mul kontrollida Tallinna Linnavalitsuse 01.10.2008. a määruse nr 66 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ kui üldakti õiguspärasust. Võtsin avalduse menetlusse ning esitasin teabe nõudmise Tallinna Linnavalitsusele.

1.1. Küsisin Tallinna Linnavalitsuselt muu hulgas mitu krooni on iga määrukses kehtestatud hinna lõikes arvestatud tootmiskulude katteks, kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmiseks, keskkonnakaitse tingimuste täitmiseks, põhjendatud tulukuseks ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamiseks vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale piirkonnas, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 % elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 22.03.1999. a, ning millise kulupõhise arvutuskäigu alusel linnavalitsus need suurused leidis.

1.2. Samuti soovisin teada, millistele (võrdlus)andmetele tuginedes pidas linnavalitsus veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindades sisalduva tulukuse komponendi suurust põhjendatuks ning tootmiskulude, kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmise, keskkonnakaitse tingimuste täitmise ja ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise¹ komponentide suurust selliseks, et täidetud oleks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse § 14 eesmärk.

1.3. Palusin linnavalitsusel veel vastata, millise arvutustehte alusel on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad leitud.

1.4. Peale selle küsisin, kas, kuidas ja milliste andmete põhjal linnavalitsus kontrollis vee-ettevõtja esitatud hinnataotluse põhjendatust.

1.5. Lisaks palusin teavet, milliste põhimõtete alusel on teenuste hindades sisalduvad kulud eristatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste vahel ning milliste põhimõtete alusel on nimetatud teenuste puhul kulud eristatud äriklientide ja kodutarbijate vahel.

2. Tallinna Linnavalitsus vastas minu teabe nõudmisele, et Tallinna linna ja Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas vee-ettevõtjaks määratud AS Tallinna Vesi vahelised õigused ja kohustused määrab kindlaks nende vahel 2001. a sõlmitud teenusleping ning selle lisad. Nimetatud leping, mida on muudetud 2002. a, 2005. a, 2007. a ja 2009. a, sätestab saavutatavad kvaliteeditasemed ning tariifi muutmise alused. Teenuslepingu lisa 1 sisaldab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hindade valemit ja hinna arvutuse aluseid. Viidatud teenuslepingut ega selle lisasid Tallinna Linnavalitsus mulle ei esitanud.

Vastused minu esitatud küsimustele märkis linnavalitsus avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 punktile 17 tuginedes asutusesiseseks kasutamiseks. Vältimaks vaidlusi, mis on linnavalitsuse mulle antud vastuses tegelikult ärisaladuseks, ja mis mitte, ma vastavat teavet ettepanekus ei avalikusta. Küll aga toon järgnevalt välja linnavalitsuse vastused eespool toodud küsimustele üldistatud kujul ärisaladusvabalt.

2.1. Minu küsimusele, mitu krooni on iga kehtestatud hinna lõikes arvestatud tootmiskulude katteks, kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmiseks, keskkonnakaitse tingimuste täitmiseks, põhjendatud tulukuseks ning ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamiseks vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale piirkonnas, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 % elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 22.03.1999. a, linnavalitsus sisuliselt ei vastanud. Küsimusele, millise kulupõhise arvutuskäigu alusel

¹ Vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale piirkonnas, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 % elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 22.03.1999. a

linnavalitsus hindades sisalduvate kulukomponentide suurused leidis, linnavalitsus sisuliselt ei vastanud. Linnavalitsus viitas vaid tema ja AS Tallinna Vesi erastaja vahel sõlmitud teenuslepingus kokku lepitud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamise põhimõtetele.

2.2. Küsimusele, millistele (võrdlus)andmetele tuginedes pidas linnavalitsus veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindades sisalduva tulukuse komponendi suurust põhjendatuks ning tootmiskulude, kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmise, keskkonnakaitse tingimuste täitmise ja ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise² komponentide suurust selliseks, et täidetud oleks ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse § 14 eesmärk, vastas linnavalitsus, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnakomponentide põhjendatust hindab ta 2001. a sõlmitud teenuslepingust lähtuvalt ning tuginedes Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutuse³ antud hinnangule. Viimasele tuginedes märkis linnavalitsus, et tema hinnangul on AS-le Tallinna Vesi tagatud põhjendatud tulukus.

Tallinna Linnavalitsus selgitas esmalt, et lähtub põhjendatud tulukuse kindlaksmääramisel kriteeriumist, mille järgi lubatud tulunorm reguleeritavalt varalt ei tohi ületada ettevõtte kapitali kaalutud keskmist hinda (*weighted average cost of capital*, edaspidi WACC). Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutus arvestas 2006. ja 2007. aasta osas kaks erinevat WACC-i, lähtudes omakapitali hindadest 10 % ja 15 %. Sellisel viisil leitud WACC-d jäid vahemikku 6,9 % - 9,4 %. Tallinna Linnavalitsus ei selgitanud konkreetsete arvnäitajate pinnal, miks oli omakapitali hinnaks võetud 10 % ja 15 %, tõdedes pelgalt, et „hea tava kohaselt on optimaalne ettevõtte puhaskasumi tootlus 10-15 %“. Ometigi ei esitanud Tallinna Linnavalitsus arvutusi selle kohta, milliseks oleks pidanud nimetatud WACC-de põhjal kujunema AS-i Tallinna Vesi põhjendatud tulukus. Sellest johtuvalt ei sisaldanud Tallinna Linnavalitsuse esitatud selgitus konkreetsetel arvnäitajatel rajanevat hinnangut, milline peaks olema AS-i Tallinna Vesi tegelik tulukus võrreldes eespool nimetatud WACC-de põhjal arvatud tulukusega. Tallinna Linnavalitsus tõdes ometigi, et „kui arvestada omakapitali tootluseks 15 %, kujuneb WACC väärtuseks 9,2 %, mis on ikkagi võrreldavalt madalam tegelikust puhaskasumi määrast.“ Lisaks WACC-l põhinevale arvestusele esitas Tallinna Linnavalitsus omakapitali rentaabluse võrdluse AS-i Tallinna Vesi ja kahe Suurbritannia vee-ettevõtja vahel.

2.3. Küsimusele, millise arvutustehte alusel on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad leitud, vastas linnavalitsus, et need on leitud vastavalt tema ja AS Tallinna Vesi erastaja vahel sõlmitud teenuslepingule. Teenuslepingus kokku lepitud hindade muutmise valemis on arvestatud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse § 14 lõigetes 3 ja 4 nimetatud hinnakomponente.

2.4. Küsimusele, kas, kuidas ja milliste andmete põhjal linnavalitsus kontrollis vee-ettevõtja esitatud hinnataotluse põhjendatust, vastas linnavalitsus, et hinnataotluse põhjendatusele andis oma hinnangu Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutus. Tallinna Linnavalitsus pidas vee-

² Vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale piirkonnas, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 % elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 22.03.1999. a

³ Tallinna Linnavolikogu asutas sihtasutuse eesmärgiga hinnata veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade muutmise põhjendatust oma 21.03.2002. a otsusega. Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutuse kohta saab teavet nt arvutivõrgust aadressil <http://www.veevalve.ee>.

ettevõtjaga pärast temalt hinnataotluse saamist läbirääkimisi, mille tulemusel kehtestati väiksemad hinnad, kui seda oli vee-ettevõtja taotlenud.

2.5. Küsimusele, milliste põhimõtete alusel on teenuste hindades sisalduvad kulud eristatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste vahel ning milliste põhimõtete alusel on nimetatud teenuste puhul kulud eristatud äriklientide ja kodutarbijate vahel, antud vastusest saab järeldada, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel ei selgita linnavalitsus välja vee-ettevõtja kulusid nende komponentide lõikes, vaid langetab vastavalt tema ja AS Tallinna Vesi erastaja vahel sõlmitud teenuslepingule otsuse hinna kui terviku osas.

3. Tallinna Linnavalitsus kehtestas 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“, mis jõustus 01.01.2010. a.

4. Konkurentsiamet analüüsis 2008. ja 2009. a konkurentsiseaduse (edaspidi KonkS) § 55 lg 2 alusel konkurentsiolukorda veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamise turul. Selleks nõudis Konkurentsiamet KonkS § 57 lg 1 p 1 alusel suurematelt vee-ettevõtjatelt, sh AS-lt Tallinna Vesi välja nende majandustegevust kajastavad andmed. Analüüsi raames hindas Konkurentsiamet eraldi Tallinna Linnavalitsuse poolt AS-le Tallinna Vesi tagatud hinnakujunduse vastavust ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadusele.

01.12.2009. a edastas Konkurentsiamet mulle AS-le Tallinna Vesi 30.11.2009. a esitatud soovitusel, mis põhines Konkurentsiameti analüüsil, mille eesmärgiks oli anda hinnang AS Tallinna Vesi rakendatavate veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade põhjendatusele. Analüüsi järeldused sisaldasid hinnangut olemasolevale olukorrale, kus veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hinnad on kehtestanud kohalik omavalitsus. Konkurentsiamet otsis analüüsi käigus vastust küsimusele, milline oleks AS Tallinna Vesi hinnakujundus olukorras, kus seda reguleeriks hinnaregulatsiooni üldtunnustatud põhimõtteid järgiv sõltumatu regulaator.

Soovituses palus Konkurentsiamet AS-l Tallinna Vesi pöörduda veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadusega kooskõlla viimiseks Tallinna Linnavalitsuse poole. Tallinna Linnavalitsuse poole palus Konkurentsiamet AS-l Tallinna Vesi pöörduda põhjusel, et Tallinna Linnavolikogu 22.12.1999. a määruse nr 47 „Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise kord“ (edaspidi *hindade reguleerimise kord*) p 6 järgi võib vee-ettevõtja teha ettepaneku ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni teenuse hinna kehtestamiseks.

4.1. Konkurentsiamet koostas oma analüüsi avalikult kättesaadavate andmete põhjal, et puudusid takistused selle avalikustamiseks. Analüüsimisel kasutas Konkurentsiamet AS Tallinna Vesi 2006. a, 2007. a ja 2008. a majandusaasta aruannetes kajastatud andmeid. Konkurentsiameti hinnangul ei erinenud avalikult kättesaadavate andmete põhjal tehtud analüüs oma lõppjärelduste poolest analüüsist, mis hõlmas mitteavalikke andmeid.⁴

⁴ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 5. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

4.2. Analüüsisist nähtub, et Konkurentsiamet on infrastruktuurimonopolide osutatavate üldhuviteenuste hindade kooskõlastamiseks välja töötanud meetodikad, mis peavad silmas järgnevaid peamisi eesmärke: 1) tarbijate kaitsmine, 2) võimaldada ettevõtetel jääda majanduslikult ja finantsiliselt elujõuliseks, s.o katta jooksvad ärikulud ja finantseerida oma- ja võõrvahendite arvelt vajalikke investeringuid; 3) luua ettevõttele piisav motivatsioon oma tegevuse tõhusamaks korraldamiseks, 4) tagada investoritele vastuvõetav tulu nende investeeritud varadelt ehk vähemalt samaväärne tulu, mida nad saaksid teistelt sama riskiastmega investeringutelt.⁵

4.3. Konkurentsiamet märkis, et AS-l Tallinna Vesi on Tallinna põhiteeninduspiirkonnas veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamiseks ainuõigus kuni 2020. a. See tähendab, et AS Tallinna Vesi on vee-ettevõtjana oma tegevuspiirkonnas turgu valitsevas seisundis.⁶

4.4. Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindadesse puutuvalt osundas Konkurentsiamet oma analüüsis kõigepealt asjaolule, et 2001. a on Tallinna Linnavalitsus ja AS Tallinna Vesi erastaja leppinud kokku AS Tallinna Vesi vee- ja kanalisatsioonitariifide kujunemise alustes. Asjaomaste hindade kujunemise peamisteks komponentideks valisid lepingu pooled tarbijahinnaindeksi (edaspidi THI) ja K-koefitsiendi. Seejuures võeti K-koefitsiendi määramise aluseks ettevõtte tehtavate investeringute suurus. 2002. a sügisel muutsid pooled lepingut ning asendasid esialgse järsu hinnatõusu laugemaga ning nihutasid pikema ajaperioodi peale.⁷

Seoses viidatud Tallinna Linnavalitsuse ja AS Tallinna Vesi erastaja vahel 2001. a sõlmitud teenuslepinguga (edaspidi *teenusleping*) järeldas Konkurentsiamet oma analüüsi kokkuvõttes, et juba pelgalt viis, kuidas Tallinna Linnavalitsus hindu reguleerib, ei ole omane nõuetekohasele hinnaregulatsioonile. Tulemusliku hinnaregulatsiooni teostamiseks tuleks AS-i Tallinna Vesi hindade kulupõhisust hinnata kooskõlas seaduse ja hinna reguleerimise korraga, kuid Tallinna Linnavalitsus on selle asemel järginud teenuslepingust tulenevat (THI, K-koefitsient). Konkurentsiamet leidis, et tulenevalt hindade reguleerimise korras ja teenuslepingus sisalduvate hindade kujunemise mehhanismide põhimõttelisest erinevusest pole neid tegelikkuses võimalik paralleelselt rakendada, sest need viiksid samasuguste hindadeni üksnes ebatõenäolise juhuse korral.⁸

Eespool toodust tulenevalt järeldas Konkurentsiamet, et kuna Tallinna Linnavalitsus on otsustanud lähtuda veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel just teenuslepingust, pole hindade kulupõhisust sisuliselt analüüsitud. Konkurentsiameti käsitlese järgi toob see paratamatult kaasa vastuolu ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse (edaspidi ÜVVKS) § 14 lõikega 3, mille järgi veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hind peab olema

⁵ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 6. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁶ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 11. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁷ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 10. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁸ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk-d 10–11. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

kulupõhine ja tagama tulukuse üksnes põhjendatud määras.⁹ Konkurentsiamet oli seisukohal, et AS-i Tallinna Vesi investeeritud varade tootlikkuse näitaja (18,1 %) ei ole põhjendatud. Eeltoodust tulenevalt on Tallinna Linnavalitsus AS Tallinna Vesi hindade kujundamisel aktsepteerinud põhjendamatult suurt investeeritud varade tootlikkuse näitajat ning sellest tulenevalt ka põhjendamatult suurt ärikasumi mahtu ehk tulukust vastuolus ÜVVKS § 14 lg 3 punktiga 4.

Lisaks esitatud järeldusele märkis Konkurentsiamet sedagi, et Tallinna Linnavalitsus on pidanud võimalikuks rahuldada AS Tallinna Vesi hinnataotlust lihtsustatud alustel ja kehtestada veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad lähtuvalt teenuslepingust vee-ettevõtja kulusid sügavalt analüüsivalt. Konkurentsiamet leidis, et kuna Tallinna Linnavalitsus on otsustanud AS Tallinna Vesi hindade kehtestamisel lähtuda teenuslepingust, pole paratamatult hindade reguleerimise korda sisuliselt järgitud. Esitatud väitega seonduvalt tõi Konkurentsiamet välja, et vaatamata tema järelepärimisele pole Tallinna Linnavalitsus esitanud Konkurentsiametile veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kalkulatsioone hinnakomponentide lõikes, millest nähtuks, et hinnad on kujundatud ÜVVKS § 14 lõikes 3 ette nähtud kulude ning põhjendatud tulukuse alusel.¹⁰

4.5. Minnes konkreetselt kõnealuste veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade põhjendatuse juurde, märkis Konkurentsiamet sissejuhatavalt, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad AS-i Tallinna Vesi põhitegevuspiirkonnas on iga-aastaselt tõusnud. Nii suurenesid 2007. a hinnad keskmiselt 10,8 %, 2008. a keskmiselt 11,7 % ja 2009. a keskmiselt 12,8 %. 2010. a vähenevad Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ tulemusena kõik teenuste hinnad võrreldes hetkel kehtivatega 0,9 % võrra.¹¹

Võrreldes samal ajaperioodil AS Tallinna Vesi tegevuspiirkonnas kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade tõusu AS Tartu Veevõrk tegevuspiirkonnas Tartu Linnavalitsuse kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade tõusuga, saab välja tuua, et Tartu Linnavalitsus pole alates 01.07.2006. a veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu tõstnud. Teisisõnu pole AS Tartu Veevõrk tegevuspiirkonnas erinevalt AS Tallinna Vesi tegevuspiirkonnast igal aastal veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu muudetud ning hinnad on kehtinud muutmata juba üle kolme aasta.¹²

Konkurentsiamet nentis, et AS Tallinna Vesi kuludes on suhteliselt väike osakaal teguritel, mis sõltuvad nn maailmaturu hindadest, mistõttu on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamise kulukomponendid küllaltki stabiilsed ja enamuses ka püsiva iseloomuga. Kuna stabiilsete kulukomponentide muutus sõltub enamasti inflatsioonist ehk THI muutusest, pidas

⁹ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk-d 10–11. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

¹⁰ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk-d 10–11. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

¹¹ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 15. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

¹² Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 11. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

Konkurentsiamet seepärast asjakohaseks võrrelda AS Tallinna Vesi näitajaid ning ka teenuste hindu THI muutusega.¹³

Vastava võrdluse põhjal leidis Konkurentsiamet, et aastatel 2005–2007 oli AS Tallinna Vesi müügitulu ja ärikasumi muutused oluliselt suuremad THI muutusest. Näiteks ületas 2005. a müügitulu muutus THI muutust 3,6 korda ja 2006. a 4,5 korda. Ärikasumi muutus ületas 2005. a THI muutust 2,7 korda ja 2006. a 1,6 korda. 2008. aastal ületas müügitulu muutus THI muutust 1,1 korda. Ärikasumi muutus oli 2008. a THI muutusest väiksem 1,4 korda.¹⁴

Lisaks tõi Konkurentsiamet välja, et võrreldes 2008. a I poolaastaga suurenes 2009. a I poolaastal AS Tallinna Vesi müügitulu 18,5 miljonit krooni ja ärikasum 16 miljonit krooni. Konkurentsiamet märkis, et kui 2008. a I poolaastal oli AS Tallinna Vesi ärikasumi marginaal 55,6 %, siis 2009. a I poolaastal oli see 57,1 %.¹⁵

4.6. AS Tallinna Vesi kulude põhjendatust hinnates möönis Konkurentsiamet, et pelgalt avalikele andmetele tuginevas analüüsis ei hinnanud ta detailselt AS Tallinna Vesi kulude põhjendatust. Seda põhjusel, et kulude põhjendatust pole võimalik avalike andmete põhjal analüüsida. Küll aga rõhutas Konkurentsiamet, et nõuetekohaselt hindu reguleeriv regulaator peab detailselt analüüsima ettevõtja kulusid. Hindu reguleerides võib regulaator arvestada üksnes põhjendatud kuludega nende põhjendatud ulatuses.

Ometigi täheldas Konkurentsiamet, et AS Tallinna Vesi püsikulude kasv on periooditi olnud üsna kiire. Nii kasvasid 2007. a püsikulud 17,3 %, ületades THI kasvu 2,6 korda. Konkurentsiamet märkis, et sellist kiiret kulude kasvu on regulaator kohustatud kriitiliselt analüüsima. Seejuures nentis Konkurentsiamet, et talle on ebaselge, mil määral Tallinna Linnavalitsus tulenevalt AS Tallinna Vesi hindade kujundamise ebatraditsioonilisest korraldusest üldse AS Tallinna Vesi kulusid tegelikkuses analüüsib.¹⁶

4.7. AS Tallinna Vesi tulukuse põhjendatust hindas Konkurentsiamet investeeritud varade lubatud tootlikkuse meetodil. Konkurentsiamet märkis, et monopoolses seisundis olevate infrastruktuuri ettevõtete puhul leitakse põhjendatud tulukus investeeritud varade ja regulaatori lubatava tulunormi ehk kapitali kaalutud keskmise hinna (*weighted average cost of capital*, WACC) korrutisena. Põhjendatud tulukus arvutatakse seejuures valemi $PT = r_{\text{lubatud}} * IV$ alusel (PT - põhjendatud tulukus, r_{lubatud} - lubatud tulunorm (WACC), IV - investeeritud vara maksumus).¹⁷ Konkurentsiamet leidis, et põhjendatud tulukuse kujunemisel tuleb AS Tallinna Vesi puhul aluseks

¹³ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 18. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

¹⁴ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 19. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

¹⁵ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 20. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

¹⁶ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 22. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

¹⁷ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 24. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

võtta kapitali kaalutud keskmine hind (WACC) 8,31 %.¹⁸ Seejärel leidis Konkurentsiamet AS Tallinna Vesi tegeliku investeeritud varade tootlikkuse. Selle leidis Konkurentsiamet investeeritud varade tootlikkuse meetodil. See meetod on Konkurentsiameti sõnul majandusteoorias ettevõtte põhjendatud kasumi hindamiseks adekvaatne ning laialdaselt kasutusel erinevates majandussektorites hindade reguleerimisel.¹⁹ AS Tallinna Vesi 2008. a investeeritud varade tootlikkus oli 18,1 %. Võrreldes omavahel kapitali kaalutud keskmist hinda investeeritud varade tootlikkusega, leidis Konkurentsiamet, et viimane oli oluliselt kõrgem (2,18 korda kõrgem).²⁰

Konkurentsiamet võrdles neid näitajaid Ofwat koostatud Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste investeeritud varade keskmiste tootlikkustega, sh AS Tallinna Vesi aktsionäriks oleva United Utilities²¹ investeeritud varade keskmiste tootlikkustega.²² Võrdluse põhjal järeldas Konkurentsiamet, et AS Tallinna Vesi investeeritud varade tootlikkus 2008. a oli 2,8 korda kõrgem Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate keskmisest ning 2,5 korda kõrgem vee-ettevõtja United Utilities investeeritud varade tootlikkuse näitajast.²³

Lisaks mõõtis Konkurentsiamet AS Tallinna Vesi kasumlikkust ärikasumi marginaali (ärikasumi ja müügitulu suhte) põhjal ning võrdles seda Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate, sh AS Tallinna Vesi aktsionäriks oleva United Utilities ärikasumi marginaalidega.²⁴ Konkurentsiamet märkis, et näiteks 2008. a moodustasid AS Tallinna Vesi osutatud teenuste müügitulust tegevuskulud 43,7 % ja ärikasumi marginaal 56,3 %. Kuna 2008. a moodustas AS Tallinna Vesi veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osakaal põhitegevusega seotud müügitulust olulise osa 91,14 %, siis järeldas Konkurentsiamet, et ka 2008. a veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad sisaldasid ärikasumi marginaali ligikaudu 56 %. Konkurentsiamet luges selle põhjendamatuks kõrgeks.

Võrdluseks arvutas Konkurentsiamet Ofwat koostatud Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste keskmised ärikasumi marginaalid. Konkurentsiamet sai tulemuseks, et aastatel 2007–2008 oli keskmine ärikasumi marginaal Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjatel 31,9 %, aastatel 2006–2007 oli see keskmiselt 30,9 % ja aastatel 2005–2006 keskmiselt 31,3 %.²⁵ Lisaks arvutas Konkurentsiamet Ofwat aruandes toodud vee-ettevõtja

¹⁸ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 31. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

¹⁹ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 29. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

²⁰ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 31. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

²¹ Üks AS Tallinna Vesi aktsionäridest, kellele kuulub 35,3 % AS-st Tallinna Vesi.

²² Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 31. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

²³ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 32. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

²⁴ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 32. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

²⁵ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 33. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

United Utilities ärikasumi marginaali, mis aastatel 2007–2008 oli 37 %, aastatel 2006–2007 oli 34,9 % ja aastatel 2005–2006 oli 33,8 %.²⁶

Eespool toodu põhjal järeldas Konkurentsiamet, et AS Tallinna Vesi ärikasumi marginaal on oluliselt kõrgem Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate keskmistest ärikasumi marginaalidest, sh AS Tallinna Vesi aktsionäri United Utilities ärikasumi marginaalidest.²⁷ Konkurentsiamet leidis, et ka ärikasumi marginaali analüüs annab tunnistust sellest, et AS Tallinna Vesi kasumlikkus on põhjendamatult kõrge. See kinnitas Konkurentsiameti hinnangul seda, et Tallinna Linnavalitsus pole regulaatorina tegutsedes taganud AS-le Tallinna Vesi põhjendatud tulukust.

Konkurentsiamet leidis kokkuvõttes, et Tallinna Linnavalitsus pole regulaatorina tegutsedes taganud AS-le Tallinna Vesi põhjendatud tulukust.²⁸ Tallinna Linnavalitsus on AS Tallinna Vesi tegevuspiirkonnas kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindadega taganud AS-le Tallinna Vesi põhjendamatult suure ärikasumi ehk tulukuse. Sellest johtuvalt on Tallinna Linnavalitsus jätnud tarbijate huvid vajaliku kaitseta.²⁹

4.8. Lisaks eespool esitatule märkis Konkurentsiamet, et tema hinnangul muudab Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määrus nr 75 veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu marginaalselt ega muuda Konkurentsiameti analüüsi põhijäreldusi: Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määrusest nr 75 johtuvalt pole AS Tallinna Vesi hinnakujundus kulupõhine ja tema tulukus on ülemäära suur.³⁰

II Vaidlusalune säte

5. ÜVVKS § 14 lg 2 lause 2 sätestab, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hind kehtestatakse vastavalt kohaliku omavalitsuse volikogu kinnitatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise korrale kohaliku omavalitsuse volikogu või valla- või linnavalitsuse poolt määrusega. Selle sätte alusel kehtestatud Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ § 1 kõlab järgnevalt:

„§ 1. Kehtestada alates 1. jaanuarist 2010 Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas vee-ettevõtja AKTSIASSELSI TALLINNA VESI poolt osutatava veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad vastavalt lisale.“

²⁶ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk-d 33–34. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

²⁷ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 34. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

²⁸ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 34. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

²⁹ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 35. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

³⁰ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 34. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

Lisa p 1.1 sätestab järgnevat:

„1.1. tasu ühisveevärgist võetud 1 m³ vee eest kroonides:

Juriidiline isik (eraõiguslik ja avalik-õiguslik juriidiline isik), füüsilisest isikust ettevõtja	36,35
Füüsiline isik (eluruumi kasutaja õiguslikul alusel)	23,75 (sh 8,75 arenduskulude komponent)*

Lisa p 1.2 sätestab järgnevat:

„1.2. Tasu 1 m³ reovee ärajuhtimise ja puhastamise eest kroonides sõltuvalt reoainete sisaldusest:

Isik	Reovee reostusgrupid	Põhihind (tasu ärajuhtimise ja puhastamise eest)	Ülereostuse puhastamise tasu	Käibemaksuta
Füüsiline isik		12,14	0,00	12,14
Juriidiline isik, füüsilisest isikust ettevõtja	RG-1	26,56	0,00	26,56
–“–	RG-2	26,97	0,00	26,97
–“–	RG-3	27,18	0,00	27,18
–“–	RG-4	27,18	3,98	31,16
–“–	RG-5	27,18	5,31	32,49
–“–	RG-6	27,18	9,30	36,48
–“–	RG-7	27,18	15,94	43,12
–“–	RG-8	27,18	29,22	56,40

III Õiguslik hinnang

Õigus veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenustele kehtivas õiguses

6. Isiku õigust veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenustele³¹ reguleerib ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus tarbijakaitse seaduse § 2 p 6 mõistes universaalteenustena, s.t üldistes huvides osutatavate ja riigi või teatud piirkonna valdava enamiku elanike kasutatavate teenustena.³² Selleks, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenused kui universaalteenused³³ oleksid selle kasutajatele kvaliteetsed ja kättesaadavad³⁴, on seadusandja ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduses reguleerinud nende teenuste osutamist.

7. Seadusandja on nende teenuste kvaliteeti ja kättesaadavust asunud tagama regulatsiooniga, mis allutab teenuste osutaja reeglitele, mis piiravad tema tegutsemist veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamisel. Vastavate piirangute tasakaalustamiseks on seadusandja näinud aga vee-ettevõtjale eri- või ainuõiguse andmise, s.t sellise õiguse andmise, mis võimaldab tal olla kaubaturul teiste ettevõtjatega võrreldes eelisseisundis või ainsaks ettevõtjaks sellel kaubaturul (KonKS § 14 lg 1). Täpsemalt sätestavad ÜVVKS § 7 lõiked 2 ja 2¹, et vee-ettevõtjale antakse veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamiseks eri- või ainuõigus. Kuna ühisveevärki ja –kanalisatsiooni pole üldjuhul võimalik dubleerida, on seadusandja ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadusega sisuliselt tunnustanud, et vee-ettevõtja on üldjuhul oma tegevuspiirkonnas ka olulise vahendi omaja KonKS § 15 mõttes. Kuna vee-ettevõtjal on eri- või ainuõigus ning ta on olulise vahendi omaja, on vee-ettevõtja vastavalt KonKS § 13 lõikele 2 turgu valitsevas seisundis.³⁵ Teisisõnu on vee-ettevõtjal oma tegevuspiirkonnas veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamise monopol.³⁶

8. Üheks piiranguks,³⁷ mille seadusandja on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste kättesaadavuse tagamiseks eri- või ainuõigust omava vee-ettevõtja suhtes kehtestanud, on hinna

³¹ ÜVVKS § 14 sätestab küll veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse ainsuses, ent tegelikkuses on need teenused osutatavad ka eraldi, nt saab vee-ettevõtja osutada ainult veevarustuse teenust või siis reovee ärajuhtimise teenust. Seepärast olen läbivalt kasutanud mitmust.

³² Samal seisukohal on Konkurentsiamet. Vt Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 5, kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/TIn_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

³³ Vt definitsiooni ka majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu § 4 lõikest 2, mille järgi majandustegevuse raames pakutav üldist majandushuvi pakkuv teenus on riigi või kohaliku omavalitsuse valdava enamiku elanike kasutatav teenus, sealhulgas gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus-, ühistranspordi-, posti- ja sideteenus ning muu samalaadne infrastruktuuri tagav teenus. Vt üldhuviteenuste kohta G. Clemenz jt. Services of General Economic Interest. Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP, 29.06.2006, kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.pdf.

³⁴ Vt RKTko 04.03.2010. a, nr 3-2-1-164-09, p 32.

³⁵ KonKS § 13 lg 2 järgi on turgu valitsevas seisundis eri- või ainuõiguse või olulise vahendi omaja.

³⁶ Vt RKTko 30.04.2008. a, nr 3-2-1-25-08, p 13: „Tavapärast on linnades ühisveevärgi ja –kanalisatsioon ja seega on selle omaniku või valdaja (vee-ettevõtja) näol tegemist nn loomuliku monopoliga. Nii ongi ka Narva linnas Narva Linnavolikogu 9. oktoobri 2003. a otsusega nr 139/22 kinnitatud ettevõtete loetelu, kellel on loomulik ja valitsev monopol kaupade ja teenuste turul Narva linnas, ja otsuse lisa p-s 2 on märgitud AS Narva Vesi.“; vt ka RKTko 04.03.2010. a, nr 3-2-1-164-09, p 33.

³⁷ Vee-ettevõtja tegevust piiravaid norme on mitmeid. Näiteks peab vee-ettevõtja tulenevalt ÜVVKS § 10 lõikest 1 üldjuhul tagama teenuste tõrgeteta osutamise, vee-ettevõtja peab vastavalt ÜVVKS § 7 lõikele 1 varustama klienti

kujundamise piirang. Nimelt sätestab ÜVVKS § 14 lg 2 lause 2, et kohaliku omavalitsuse volikogu või valla- või linnavalitsus kehtestavad veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad määrusega. Seega ei määra veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kindlaks vee-ettevõtja ise, vaid seda teeb tema eest avalik võim. Avalik võim aga kehtestab need hinnad, nagu öeldud, määruse ehk üldaktiga.³⁸ Sellest tulenevalt on võimalik põhiseaduslikkuse järelevalve korras hinnata, kas kohaliku omavalitsuse volikogu või valla- või linnavalitsus on vastava määruse kehtestanud kooskõlas põhiseadusega.

Järgnevalt kirjeldangi tingimusi, millal saab asjaomast määrust lugeda põhiseaduspäraseks.

Määruse põhiseaduspärasuse tingimused

9. Kohaliku omavalitsuse volikogu või valla- või linnavalitsuse määrus on põhiseaduspärane, kui see on kehtestatud kooskõlas PS § 3 lg 1 lausega 1 ja PS § 154 lõikega 1. Seega saab ka veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestavat määrust pidada põhiseaduspäraseks siis, kui see on kooskõlas osundatud põhiseaduse sätetega. Nende sätete sisu seisneb alljärgnevas.

10. PS § 3 lg 1 lause 1 sätestab seaduslikkuse põhimõtte. Selle põhimõtte järgi peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga. Nii on Riigikohus leidnud, et volituse alusel antud määrus peab vastama volitavale seadusele.³⁹ Seejuures peab volitusnormis olema määratletud akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.⁴⁰ Seega peab määrus selleks, et olla kooskõlas seadusega, vastama seaduses sisalduva volitusnormi eesmärgile, sisule ja ulatusele.

Ka PS § 154 lg 1, mis sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt, näeb ette seaduslikkuse põhimõtte. Täpsemalt näeb seaduslikkuse põhimõtte ette PS § 154 lg 1 lauseosa „kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“. Vastavalt sellele põhimõttele peab kohalik omavalitsus reguleeritavad küsimused lahendama seadusi järgides. Nii on Riigikohus leidnud, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad olema kooskõlas seadustega.⁴¹

Seega näevad PS § 3 lg 1 lause 1 ja PS § 154 lg 1 ette, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad vastama seadustele. Sama nõude sätestavad ka haldusmenetluse seaduse § 89 lg 1 ja § 90 lg 1. Täpsemalt sätestab haldusmenetluse seaduse § 89 lg 1, et määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras

nõuetele vastava veega, vee-ettevõtjal lasub teenuse osutamise lepingu sõlmimise kohustus (vt RKTko 04.03.2010. a, nr 3-2-1-164-09, p 30 jj).

³⁸ See, et tegemist on üldaktiga, on leidnud kinnitust kohtumenetlustes, vt nt RKPJKm 05.02.2008. a, nr 3-4-1-1-08, p 6; Tartu RnKm 11.03.2008. a, nr 3-08-148; Tartu RnKm 13.10.2006. a, nr 3-06-1385.

³⁹ RKPJKo 25.06.2009. a, nr 3-4-1-3-09, p 19.

⁴⁰ RKPJKo 02.05.2007. a, nr 3-4-1-2-07, p 20; RKPJKo 20.12.1996. a, nr 3-4-1-3-96, III osa: „Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igäüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.“

⁴¹ RKPJKo 18.11.2004. a, nr 3-4-1-14-04, p 17.

volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. Haldusmenetluse seaduse § 90 lg 1 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.⁴²

Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu reguleeriva määruse põhiseaduspärasuse tingimused

11. Nagu öeldud, kinnitab ÜVVKS § 14 lg 2 lause 1 järgi veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise korra kohaliku omavalitsuse volikogu ning hinna kehtestab vastavalt ÜVVKS § 14 lg 2 lausele 2 määrusega kohaliku omavalitsuse volikogu või valla- või linnavalitsus. Seega peab kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestama veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinna reguleerimise korra.⁴³ Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade on pädevad kehtestama aga nii kohaliku omavalitsuse volikogu kui ka valla- või linnavalitsus.

Selleks, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad oleksid kehtestatud põhiseaduspäraselt, peab hindade kehtestaja, nagu eespool juba öeldud, silmas pidama talle antud volituse eesmärki, sisu ja ulatust. Mis puutub volituse eesmärki, siis nähtuvalt ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse seletuskirjast on selleks veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hindade kontrolli all hoidmine ning monopoolse tegevuse ohjamine.⁴⁴ Seega peab asjaomase määruse kehtestaja arvestama sellega, et seadusandja on talle ülesandeks teinud universaalteenuste hindade reguleerimise muu hulgas selleks, et ohjata vee-ettevõtjat tarbijatelt nende teenuste eest raha küsimisel. Kuna turgu valitsevat seisundit ning eri- või ainuõigust ja olulist vahendit omava ettevõtja hinnakujundust reguleerib üldseadusena konkurentsiseadus, saab volitusnormi täpsema eesmärgi tuletada KonkS § 16 punktist 1, mille järgi peavad turgu valitsevas seisundis oleva ettevõtja teenuste ja kaupade hinnad olema õiglased. Viimasest tulenevalt leian, et seadusandja on kohalikku omavalitsust volitanud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu reguleerima eesmärgil tagada nende teenuste õiglased hinnad.⁴⁵

Asjaomase volitusega on seadusandja ühtlasi andnud kohalikule omavalitsusele veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamiseks kaalutusõiguse osas, mis puudutab küsimust, kui suured veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad kehtestada. Seejuures on seadusandja ÜVVKS § 14 lõikega 3 piiranud kohaliku omavalitsuse kaalutusõigust: seadusandja on ÜVVKS § 14 lõikes 3 sätestanud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamise põhimõtted, mille järgimise tulemusena peab kohalik omavalitsus neile teenustele

⁴² Erandiks on haldusmenetluse seaduse § 90 lõike 2 järgi juht, mil kohalik omavalitsus korraldab kohaliku elu küsimust, mille andmiseks seaduses puudub volitusnorm.

⁴³ Nähtuvalt RKPJKo 25.06.2009. a, nr 3-4-1-3-09, p-st 20 tähendab „kord“ seaduses sisalduva üldkorra tehnilist täpsustamist.

⁴⁴ Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse eelnõu seletuskiri nr 1044 SE, seisuga 28.10.1998. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁴⁵ See ei tähenda, et ettevõtja peaks asjadele *a la* peale maksma, vaid et arvestatakse ka ettevõtja kulude, investeerijate ootuste jne elik õiglane hind on hind, mis arvestab nii tarbija kui ettevõtjaga.

kehtestama õiglased hinnad.⁴⁶ Sellega on riik sisuliselt kehtestanud meetmed, mis võimaldavad vältida KonkS § 16 rikkumisi.⁴⁷

Täpsemalt tuleneb ÜVVKS § 14 lõikest 3, et õiglane hind kujuneb nii, et vee-ettevõtjale tagatakse teenuste osutamise seotud kindlate kulude hüvitamine. Nendeks kuludeks on 1) tootmiskulud, 2) kulud, mis on tehtud kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmiseks; 3) kulud, mis on tehtud keskkonnakaitse tingimuste täitmiseks; 4) vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kulud piirkonnas, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 % elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 22.03.1999. a. Lisaks tagatakse veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindadega vee-ettevõtjale põhjendatud tulu saamine (ÜVVKS § 14 lg 3 p 4). Seega peavad veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad põhinema kindlatel kuludel ja eriti oluline on, et nende hindadega oleks vee-ettevõtjale tagatud vaid põhjendatud tulukus.

12. Et teada saada, milliste põhimõtete järgi tuleb ÜVVKS § 14 lõikes 3 nimetatud kulude tarbija kanda jätmise tagada ja kui suures ulatuses peab tarbija võtma enda kanda vee-ettevõtja kulud ja kui palju võib vee-ettevõtja saada tulu, peab kohalik omavalitsus kasutama oma kaalutlusõigust⁴⁸ ning sisustama talle antud kaalutlusõiguse rakendamise raames määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“⁴⁹ ja „põhjendatud tulukus“. Selle tegemisel pole kohalik omavalitsus aga täielikult

⁴⁶ Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse võttis Riigikogu vastu 10.02.1999. a ning see jõustus 22.03.1999. a. Selle seaduse § 14 lg 3 on alates selle kehtestamisest püsinud peaaegu muutumatuna (võrdle kõnealuse lõike sõnastust seisuga 10.02.1999. a ja kehtiva sõnastusega: „(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teenuse hind kujundatakse selliselt, et vee-ettevõtjal oleks tagatud: 1) tootmiskulude katmine; 2) kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmine; 3) keskkonnakaitse tingimuste täitmine; 4) põhjendatud tulukus.“ kehtiv sõnastus: „(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teenuse hind kujundatakse selliselt, et vee-ettevõtjal oleks tagatud: 1) tootmiskulude katmine; 2) kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmine; 3) keskkonnakaitse tingimuste täitmine; 4) põhjendatud tulukus; 5) ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamine vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale piirkonnas, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 protsenti elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 1999. aasta 22. märtsi.“). 12.01.2001. a, mil Tallinna linn sõlmis AS-ga Tallinna Vesi teenuslepingu, kehtis ÜVVKS § 14 lg 3 järgnevast sõnastusest: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teenuse hind kujundatakse selliselt, et vee-ettevõtjal oleks tagatud: 1) tootmiskulude katmine; 2) kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmine; 3) keskkonnakaitse tingimuste täitmine; 4) põhjendatud tulukus.“

⁴⁷ Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse vastuvõtmise ajal kehtis 11.03.1998. a vastu võetud konkurentsiseadus, mis oli kehtestatud võrreldes 05.06.2001. a vastu võetud konkurentsiseadusega ette samal eesmärgil (konkurentsivabaduse tagamiseks) ning milles sätestatud põhimõtted sarnanesid praegu kehtivas konkurentsiseaduses sisalduvate põhimõtetega. Näiteks sätestas 12.01.2001. a kehtinud KonkS § 14 p 1, et keelatud on kaubaturu valitseva ettevõtja seisundi otsene või kaudne kuritarvitamine kaubaturul, s.o. ühe või mitme ühiselt kaubaturul valitsevat seisundit omava ettevõtja poolt oma positsiooni ärakasutamine konkurentsivabaduse kahjustamiseks, mis seisneb otseselt või kaudselt ebaõiglaste hinnakujundamise tingimuste või muude ebaõiglaste äritingimuste rakendamises, sealhulgas kaupade põhjendamatu müümine alla omahinna, mis kahjustab teise ettevõtja tegevust kaubaturul või tõrjub teda kaubaturult välja.

⁴⁸ Muu hulgas tähendab see, et kohalik omavalitsus peab asjas välja selgitama olulised asjaolud ning lähtuma vaid lubatud kaalutlustest.

⁴⁹ Vt ka monopolide ohjeldamise seaduse eelnõu seletuskirja nr 597 SE, seisuga 05.03.2010. a, kus on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu puudutavalt öeldud järgnevat: „Veeteenuse hinna komponendid ja hinna kehtestamise alused jäävad üldjoontes samaks nagu seni kehtivas seaduses. Hinna kulupõhisuse, läbipaistvuse ja tõhusa hinnaregulatsiooni tagamiseks on selgemalt lahti kirjutatud veeteenuse hinnaga kaetavad kulud ja täpsustatud tasusid, mis vee-ettevõtja peab välja tooma regulaatorile kooskõlastamiseks esitatavas hinnataotluses.“, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

vaba.⁵⁰ Asjaomaseid määratlemata õigusmõisteid tuleb kohalikul omavalitsusel sisustada lähtuvalt seadusandja juhistest ja eesmärkidest⁵¹ ning õiguse üldpõhimõtetest.

13. Leian, et asjaomaseid määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukus“ tuleb sisustada kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega, sh konkurentsioiguse üldpõhimõtetega⁵² ning arvestades seadusandja üldist eesmärki tagada veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenustele õiglased hinnad.

14. Kuna konkurentsioiguse üldpõhimõtteid sisaldab konkurentsiseadus, leian, et kohalikul omavalitsusel tuleb asjaomase määruse kehtestamisel järgida konkurentsiseaduses sätestatud eri- või ainuõigust või olulist vahendit omava ettevõtja tegevuse reguleerimise eesmarke ja seda, kuidas seda on tehtud.⁵³ Järgnevalt võtangi seadusandja juhistele, eesmärkidele ning õiguse üldpõhimõtetele tuginedes seisukoha küsimuses, kuidas tuleb kõnealuseid määratlemata õigusmõisteid sisustada.

Eri- või ainuõigust või olulist vahendit omava ettevõtja tegevust reguleerivad üldiselt KonkS §-d 16–18. Neis normides sisalduvadki konkurentsioiguse üldpõhimõtted, mis käivad eri- või ainuõigust või olulist vahendit omava ettevõtja tegevuse kohta. Neist üheks konkurentsioiguse üldpõhimõtteks on, et turgu valitsevat seisundit omava, sh eri- või ainuõigust või olulist vahendit omava ettevõtja müüdava kauba kulud ja selle eest saadav tulu peavad olema põhjendatud. Põhjendatuks saab lugeda kauba kulusid ja tulu siis, kui need vastavad üldjoontes olukorrale, kus turul valitseb konkurents ning ettevõtja tegutseb sellest johtuvalt n-õ tavapärastes konkurentsitingimustes. Seda seepärast, et konkureerivas keskkonnas kujunevad hinnad on eelduslikult tõhusad, s.t need sisaldavad üksnes põhjendatud kulusid nende põhjendatud ulatuses ning põhjendatud kasumit (liiga kõrget hinda võtta üritav ettevõtja lülitatakse n-õ tavapärastes konkurentsitingimustes turult välja).

Toodud konkurentsioiguse üldpõhimõtte pinnal asun seisukohale et konkurentsioiguse üldpõhimõtteid arvestades peab kohalik omavalitsus õiglase veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel tagama, et vee-ettevõtja müüks asjaomaseid teenuseid põhjendatud hinna eest, s.t üldjoontes sarnase hinna eest, mille eest ta osutaks neid siis, kui turul valitseks konkurents ning ta tegutseks n-õ tavapärastes konkurentsitingimustes. See tähendab, et määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukus“ tuleb konkurentsioiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt sisustada nii, et lõppastmes kehtestatavad veevarustuse ja reovee

⁵⁰ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 15.

⁵¹ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 16.

⁵² Vt analoogia korras RKHKo 18.12.2002. a, nr 3-3-1-66-02, p 25: „Ebaõiglase hinnakujunduse tingimus“ KonkS § 14 p 1 tähenduses on määratlemata õigusmõiste. Seaduses määratlemata õigusmõistete kasutamisega kaasneb täitevvõimu asutuse kaalutusõigus (diskretsioon) nende sisustamiseks ja tõlgendamiseks. Kohtu volitused diskretsiooniotsuste kontrollimisel on piiratud. Kohus peab otsustama, kas valitud meetodika on mõistlik ja kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega (HKMS § 19 lg 6).“; vt ka otsuse punkti 11, milles kolleegium märkis tõlgendamise kohta järgnevat: „Sätte mitmetimõistetavuse korral peab kolleegium õigeks eelistada tõlgendust, mis on kõige enam kooskõlas seaduse eesmärgiga ja õiguse, sh konkurentsioiguse üldpõhimõtetega, tagab kõige efektiivsemalt põhiõiguste ja vabaduste kaitse ning optimaalse tasakaalu vastandlike huvide vahel, ühildub kohaldatava seaduse teiste sätetega ega ole vastuolus seadusandja poolt väljendatud tahtega.“

⁵³ Vt RKTko 04.03.2010. a, nr 3-2-1-164-09, p 33, kus kolleegium pidas veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamist puudutavas (hinna)vaidluses võimalikuks analoogiat konkurentsiseadusega, sh KonkS § 18 lg 1 p 1 osas.

ärajuhtimise teenuste hinnad oleksid üldjoontes sarnased hindadele, mille eest vee-ettevõtja osutaks neid teenuseid siis, kui turul valitseks konkurents ning ta tegutseks n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes. Sellisel juhul on tagatud, et turgu valitsevat seisundit omav vee-ettevõtja majandaks end sarnaselt n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes majandavale ettevõtjale tõhusalt, s.t veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamiseks teeks vee-ettevõtja üksnes põhjendatud kulutusi nende põhjendatud ulatuses ning ta saaks vaid põhjendatud kasumit.

15. Eespool toodut kokku võttes leian, et ÜVVKS § 14 lg 2 lause 2 alusel kehtestatud määrus on põhiseadusega kooskõlas siis, kui selles kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad on kujundatud kooskõlas ÜVVKS § 14 lõikega 3, s.t selles sisalduvad kulupõhisuse ja põhjendatud tulukuse nõuded on sisustatud konkurentsioiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt: kohalik omavalitsus on õiglaste veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade tagamiseks kehtestanud põhjendatud hinnad, s.t üldjoontes sarnase hinna, mille eest vee-ettevõtja müüks kaupu siis, kui turul valitseks konkurents ning ta tegutseks n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes.

16. Järgnevalt on küsimus, kuidas kohalik omavalitsus peaks rakendama määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukus“.

Määratlemata õigusmõistete „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukus“ rakendamine

17. Nagu öeldud, tuleb minu hinnangul ÜVVKS § 14 lõikes 3 sätestatud kulupõhisuse ja põhjendatud tulukuse nõudeid sisustada konkurentsioiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt ning kehtestada sellised veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad, mis vastaksid võimalikult ligilähedaselt sellele, mille eest vee-ettevõtja müüks kaupu siis, kui ta tegutseks n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes. Toodud järeldusest johtuvalt tuleb minu hinnangul kohalikul omavalitsusel vastavaid määratlemata õigusmõisteid rakendades pidada silmas, et tema kehtestatavad hinnad oleksid üldjoontes sarnased hindadega, mille eest vee-ettevõtja müüks kaupu siis, kui ta tegutseks n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes.

17.1. Et viimane võimalik oleks, tuleb kohalikul omavalitsusel selgitada välja, millises ulatuses kannaks vee-ettevõtja veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamisel kulusid ning kui palju saaks ta tulu, kui ta tegutseks n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes. Kuna konkurentsiolukord veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamise sektoris üldjuhul puudub selle objektiivse võimatuse tõttu,⁵⁴ tuleb tunnistada, et kohalikul omavalitsusel on raske täpselt hinnata, millised kulud lasuksid vee-ettevõtjal ning millist tulu ta saaks siis, kui valitseks konkurentsiolukord. Seepärast tuleb kohalikul omavalitsusel konkurentsiolukord modelleerida e luua hüpoteetilise konkurentsiolukorra mudel.

⁵⁴ Kõikides kohalikes omavalitsustes antakse veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamiseks eri- või ainuõigused ning kohalik omavalitsus kehtestab nende teenuste hinnad. Vt ka RKTko 30.04.2008. a, nr 3-2-1-25-08, p 13: „Tavapärastelt on linnades ühisveevärk ja -kanalisatsioon ja seega on selle omaniku või valdaja (vee-ettevõtja) näol tegemist nn loomuliku monopoliga. Nii ongi ka Narva linnas Narva Linnavalikogu 9. oktoobri 2003. a otsusega nr 139/22 kinnitatud ettevõtete loetelu, kellel on loomulik ja valitsev monopol kaupade ja teenuste turul Narva linnas, ja otsuse lisa p-s 2 on märgitud AS Narva Vesi.“

17.2. Konkurentsiolekorra modelleerimiseks on mitmeid võimalusi. Näiteks on võimalik vee-ettevõtja kulude ja tulude põhjendatust mõõta võrdluse teel. Võrrelda saab konkreetset vee-ettevõtjat tüüpilise end hästi majandava ja vastavate teenuste osutamiseks vajalike vahenditega vajalikul määral varustatud vee-ettevõtjaga, kes majandab oma ettevõtet tõhusalt,⁵⁵ ning saab põhjendatud tulu⁵⁶. Sealjuures saab võrrelda omavahel konkreetseid nii sise- kui ka välisriigi samas valdkonnas tegutsevaid, ent omavahelises konkurentsisis mitteolevaid ettevõtjaid.⁵⁷

Omavahel võrreldakse vee-ettevõtja tegelikke kulusid ja tema tegelikku ärikasumit võrdluseks võetud teiste ettevõtjate kulude ja tuludega. Seejuures põhjendatud tulu kohta käivad andmed saab kohalik omavalitsus leida näiteks majandusteoorias tunnustatud investeeritud varadele lubatud tootluse meetodi abil.⁵⁸ Vastav võrdlus peab andma vastuse küsimusele, milliseid ja kui suuri kulusid ning kui suurt tulu saab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamisel pidada põhjendatuks.

18. Kokkuvõttes leian, et kohaliku omavalitsuse kehtestatava veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu reguleeriva määruse põhiseaduspärasus sõltub sellest, kas kohalik omavalitsus on sisustanud määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukas“ õiguspäraselt ning neid määratlemata õigusmõisteid ka õiguspäraselt rakendanud. Seejuures leian, et kohalik omavalitsus on sisustanud ja rakendanud määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukas“ õiguspäraselt, kui ta on kehtestanud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenustele õiglased hinnad, s.t üldjoontes sarnased hinnad, mille eest vee-ettevõtja osutaks kõnealuseid teenuseid siis, kui valitseks vaba konkurents ning ta tegutseks n-ö tavapärasest konkurentsitingimustes.

⁵⁵ Vt analoogia korras Euroopa Ühenduste Kohtu 24.07.2003. a otsust nr C-280/00 asjas Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg vs Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, p-d 93 ja 95; Euroopa Ühenduste Kohtu 30.03.2006. a otsus nr C-451/03 asjas Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl vs Giuseppe Calafiori, p 67.

⁵⁶ Vt analoogia korras Euroopa Ühenduste Komisjoni 28.11.2005. a otsuse nr 2005/842/EÜ „EÜ asutamislepingu artikli 86 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes“ (teatavaks tehtud numbri K(2005) 2673 all) art 5 lõikeid 1 ja 4; Euroopa Ühenduste Kohtu 24.07.2003. a otsus nr C-280/00 asjas Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg vs Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, p 92; Euroopa Ühenduste Kohtu 30.03.2006. a otsus nr C-451/03 asjas Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti Srl vs Giuseppe Calafiori, p 67. Vt ka RKTKo 04.03.2010. a, nr 3-2-1-164-09, p 28: „Seega kehtestab ÜVK teenuse hinna kohalik omavalitsus, lähtudes konkreetse vee-ettevõtja kuludest, ÜVK investeringuvajadustest ja mõistlikust kasumist.“

⁵⁷ Vt kulude võrdlemise osas R. Green, M. R. Pardina. Resetting Price Controls for Privatized Utilities. A Manual for Regulators. Economic Development Institute of The World Bank Development Studies. Washington D. C, 1999, p 62; Vt tulude osas analoogia korras Euroopa Ühenduste Komisjoni 28.11.2005. a otsuse nr 2005/842/EÜ „EÜ asutamislepingu artikli 86 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes“ (teatavaks tehtud numbri K(2005) 2673 all) art 5 lõiget 4.

⁵⁸ R. Green, M. R. Pardina. Resetting Price Controls for Privatized Utilities. A Manual for Regulators. Economic Development Institute of The World Bank Development Studies. Washington D. C, 1999, p 85 ff; Vt analoogia korras Euroopa Ühenduste Komisjoni 28.11.2005. a otsuse nr 2005/842/EÜ „EÜ asutamislepingu artikli 86 lõike 2 kohaldamise kohta üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutavatele ettevõtjatele avalike teenuste eest makstava hüvitisena antava riigiabi suhtes“ (teatavaks tehtud numbri K(2005) 2673 all) art 5 lõiget 4.

Hinnang vaidlusaluses asjas

19. Küsimus on, kas Tallinna Linnavalitsus on Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas, kus vastavalt Tallinna Linnavolikogu 30.11.2000. a otsusele nr 396 on vee-ettevõtjaks määratud AS Tallinna Vesi, kehtestanud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad kooskõlas ÜVVKS § 14 lõigetega 2 ja 3. Täpsemalt on küsimuseks, kas Tallinna Linnavalitsus on õiguspäraselt sisustanud ja rakendanud määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukus“.

Seejärel hindan eraldi, kuidas on Tallinna Linnavalitsus sisustanud ja rakendanud määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ (p-d 20 ja 21) ning „põhjendatud tulukus“ (p-d 22 ja 23). Seejuures oma hinnangu andmisel lähtun sellest, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade ÜVVKS § 14 lõikele 3 ning sedakaudu põhiseadusele vastavuse kontrollimise võimaluse peab tagama hindade kehtestaja. Kuna Tallinna Linnavalitsus on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel regulaatori rollis, lasub kehtestatud hindade põhjendamisel tõendamiskoormus temal. Seda enam, et erinevalt minul on Tallinna Linnavalitsusel juurdepääs AS Tallinna Vesi osutatavate veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste kulude ja tulude kohta käivatele andmetele.

Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas kehtivate veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kulupõhisus

20. Järgnevalt hindan, kas Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ §-ga 1 kehtestatud Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas vee-ettevõtja AS Tallinna Vesi osutatava veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad on kehtestatud vastavalt ÜVVKS § 14 lõikele 3 kulupõhiselt. Täpsemalt kontrollin, kas nende hindade kehtestamisel on Tallinna Linnavalitsus õiguspäraselt sisustanud ja rakendanud määratlemata õigusmõistet „kulupõhine“.

21. Nagu öeldud, tuleb nähtuvalt ÜVVKS § 14 lõikest 3 vee-ettevõtjale tagada kindlate kulude hüvitamine. Nendeks kuludeks on 1) tootmiskulud, 2) kulud, mis on tehtud kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmiseks; 3) kulud, mis on tehtud keskkonnakaitse tingimuste täitmiseks; 4) vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kulud piirkonnas, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 % elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 22.03.1999. a. Leian, et kõnealusest sättest tuleneb linnavalitsusele kohustus veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamisel sisustada ja rakendada mõlema teenuse puhul määratlemata õigusmõistet „kulupõhine“ iga nimetatud kulukomponendi lõikes.

21.1. Minnes Tallinna Linnavalitsuse kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kulupõhisuse juurde, märgin esiteks, et Tallinna Linnavalitsuse mulle antud vastusest selgub, et Tallinna Linnavalitsus ei selgita kulukomponentide lõikes eraldi välja, millised kulud vee-ettevõtjal seoses veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamisega tekivad. Ometigi on linnavalitsus tulenevalt ÜVVKS § 14 lõikest 3 kohustatud välja selgitama, millised kulud vee-ettevõtjal on ning millised neist on millises ulatuses põhjendatud.

21.2. Nagu öeldud, ei selgita aga Tallinna Linnavalitsus kulukomponentide kaupa välja vee-ettevõtja kulusid. Kuna vastavaid andmeid küsimata pole võimalik vee-ettevõtja kulusid teenuse osutamisele teada saada, järeldan sellest, et Tallinna Linnavalitsus ei tea ega teadnud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestades, kas nende hindadega on tagatud, et vee-ettevõtjale hüvitatakse 1) tootmiskulud, 2) kulud, mis on tehtud kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmiseks; 3) kulud, mis on tehtud keskkonnakaitse tingimuste täitmiseks; 4) vastavalt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kavale ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kulud piirkonnas, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 % elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 22.03.1999. a. Kuna linnavalitsus ei tea, mil määral tema kehtestatud hinnad katavad vee-ettevõtja kulusid, ei saa ta ka hinnata, kas vee-ettevõtjale hüvitatakse põhjendatud kulud ning seda tehakse põhjendatud ulatuses.

21.3. Leian, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamise kulude selliselt väljaselgitamata ja hindamata jätmine annab ainst kahtluseks, kas Tallinna Linnavalitsus on õiguspäraselt sisustanud ja rakendanud määratlemata õigusmõistet „kulupõhine“. Täpsemalt seisneb mu kahtlus selles, kas linnavalitsus on sisustanud seda mõistet konkurentsioiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt ning kas ta on kehtestanud sellised veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad, millega hüvitatakse vee-ettevõtjale vaid need kulud, mis tal lasuksid siis, kui turul valitseks konkurents, ning ulatuses, milles ta neid kannaks, kui turul valitseks konkurents.

Asjaomast kahtlust tugevdab Konkurentsiameti mulle esitatud analüüs. Nimelt nähtub sellest, et vaatamata tema järelepärimisele pole Tallinna Linnavalitsus esitanud ka Konkurentsiametile veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kalkulatsioone hinnakomponentide lõikes, millest nähtuks, et hinnad on kujundatud ÜVVKS § 14 lõikes 3 ette nähtud kulude alusel.⁵⁹ Lisaks selgub Konkurentsiameti analüüsist, et Tallinna Linnavalitsus arvestab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel vaid teenuslepingus kokkulepituga. Teenuslepingu järgimise tõttu saab Konkurentsiameti hinnangul Tallinna Linnavalitsus kehtestada veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad teenuslepingu alusel vee-ettevõtja kulusid sügavalt analüüsimata.⁶⁰ Lisaks märkis Konkurentsiamet, et tulenevalt hindade reguleerimise korras ja teenuslepingus sisalduvate hindade kujunemise mehhanismide põhimõttelisest erinevusest pole neid tegelikkuses võimalik paralleelselt rakendada, sest need viiksid samasuguste hindadeni üksnes ebatõenäolise juhuse korral. Neil põhjustel pole Konkurentsiameti hinnangul teenuslepingut järgides võimalik tagada AS Tallinna Vesi veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kulupõhisust kooskõlas ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse ja hindade reguleerimise korraga.

Konkurentsiamet rõhutas sedagi, et nõuetekohaselt hindu reguleeriv regulaator peab detailselt analüüsima ettevõtja kulusid. Hindu reguleerides võib regulaator arvestada üksnes põhjendatud kuludega nende põhjendatud ulatuses.⁶¹

⁵⁹ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk-d 10–11. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁶⁰ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 22. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁶¹ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 22. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

Kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindades sisalduvate teenuste osutamise kulude sisulist põhjendatust hinnates möönis Konkurentsiamet, et pelgalt avalikele andmetele tuginevas analüüsis ei saanud ta hinnata detailselt AS Tallinna Vesi kulude põhjendatust. Seda põhjusel, et kulude põhjendatust pole võimalik avalike andmete põhjal analüüsida. Ometigi täheldas Konkurentsiamet, et AS Tallinna Vesi püsikulude kasv on periooditi olnud üsna kiire.⁶² Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad AS-i Tallinna Vesi põhitegevuspiirkonnas on iga-aastaselt tõusnud.⁶³ Võrdlusena tõi Konkurentsiamet välja, et AS Tartu Veevõrk tegevuspiirkonnas pole Tartu Linnavalitsus igal aastal veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu muutnud ning hinnad on kehtinud muutmata juba üle kolme aasta.⁶⁴ Lisaks nentis Konkurentsiamet, et AS Tallinna Vesi kuludes on suhteliselt väike osakaal teguritel, mis sõltuvad nn maailmaturu hindadest, mistõttu on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamise kulukomponendid küllaltki stabiilsed ja enamuses ka püsiva iseloomuga.⁶⁵

Eelnevaga seonduvalt tuleb tähele panna, et Konkurentsiameti hinnangul ei erinenud avalikult kättesaadavate andmete põhjal tehtud analüüs oma lõppjärelduste poolest analüüsist, mis hõlmas mitteavalikke andmeid.⁶⁶ Samuti tuleb tähele panna, et Konkurentsiameti hinnangul muudab Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määrus nr 75 veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu marginaalselt ega muuda Konkurentsiameti analüüsi põhijäreldusi: Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määrusega nr 75 kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad pole kulupõhised.⁶⁷

21.4. Ka mulle antud vastustes kinnitab Tallinna Linnavalitsus, et järgib veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel teenuslepingut. Linnavalitsus väidab küll, et teenuslepingus kokku lepitud hinnavalem arvestab ÜVVKS § 14 lõikes 3 sätestatuga, ent ükski tema mulle antud vastus seda ei tõenda.⁶⁸ Linnavalitsus on jätnud selgitamata, kuidas ta on taganud, et tema kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad on kujundatud kulupõhiselt, sh pole linnavalitsus edastanud andmeid, millest nähtuksid ÜVVKS § 14 lõikes 3 sätestatud vee-ettevõtja kulud ega selgitusi, miks need kulud on põhjendatud. Samuti ei nähtu linnavalitsuse antud vastusest arvutuskäiku veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade

⁶² Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 22. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁶³ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 15. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁶⁴ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 11. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁶⁵ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 18. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁶⁶ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 5. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁶⁷ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 34. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁶⁸ Vt RKKHo 18.12.2002. a, nr 3-3-1-66-02, p 27: „Tõendamiskoormus ei lasu siiski ainuüksi Konkurentsiametil, vaid mõlemad pooled peavad tõendama oma väiteid. Turgu valitsev ettevõtja peab suutma õigustada oma tegevust, millel on vastupidine mõju konkurentsiniormide eesmärgiga võrreldes. Õigustatud kahtluse korral, et hind ei ole vastavuses teenuse osutamiseks vajalike kuludega, peab hinna kuludele vastavust põhjendama turgu valitsev ettevõtja.“ Järeldan sellest, et pärast seda, kui regulaator on asunud seisukohale, et tema kehtestatav hind vastab seadusele, lasub alates sellest hetkest tõendamiskoormis regulaatoril.

kujunemise kohta. Sellest johtuvalt ei pea ma Tallinna Linnavalitsuse mulle antud vastust veenvaks.

21.5. Kuna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel kannab Tallinna Linnavalitsus regulaatori rolli, ent Tallinna Linnavalitsus pole põhjendanud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kulupõhisust, leian eespool esitatu põhjal, et Tallinna Linnavalitsus pole veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel käitunud regulaatorile nõuetekohaselt ning on jätnud ÜVVKS § 14 lõikest 3 tuleneva kohustuse tagada veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kulupõhisus, täitmata.⁶⁹

Ühtlasi teen esitatu põhjal järelduse, et Tallinna Linnavalitsus pole sisustanud ja rakendanud määratlemata õiguspäraselt „kulupõhine“ õiguspäraselt. Viimast põhjusel, et Tallinna Linnavalitsus pole veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamisel lähtunud nende teenuste osutamise tegelikest kuludest ning pole hinnanud nende kulude põhjendatust konkurentsioiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt. Teisisõnu pole linnavalitsus selgitanud välja, millises ulatuses kannaks vee-ettevõtja veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamisel kulusid, kui ta tegutseks n-ö tavapära konkurentsitingimustes. Seetõttu leian, et linnavalitsus pole mõlema teenuse puhul sisustanud ja rakendanud määratlemata õiguspäraselt „kulupõhine“ õiguspäraselt.

21.6. Kokkuvõtlikult leian, et Tallinna Linnavalitsus pole talle antud volitust veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel kasutanud õiguspäraselt, s.t ta pole andnud oma määrust kooskõlas seadusega.

Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas kehtivate veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindades sisalduva tulukuse komponendi põhjendus

22. Järgnevalt hindan, kas Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ §-ga 1 on Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas vee-ettevõtja AS Tallinna Vesi osutatava veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindadega vee-ettevõtjale tagatud põhjendatud tulukus nagu seda näeb ette ÜVVKS § 14 lg 3. Täpsemalt kontrollin, kas nende hindade kehtestamisel on Tallinna Linnavalitsus õiguspäraselt sisustanud ja rakendanud määratlemata õiguspäraselt „põhjendatud tulukus“.

23. Nagu öeldud, tuleb nähtuvalt ÜVVKS § 14 lõikest 3 linnavalitsusel sisustada ja rakendada ka määratlemata õiguspäraselt „põhjendatud tulukus“. Nimelt sätestab ÜVVKS § 14 lg 3 p 4, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindadega tuleb vee-ettevõtjale tagada põhjendatud tulukus. Leian, et kõnealusest sättest tuleneb linnavalitsusele kohustus veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamisel sisustada ja rakendada mõlema teenuse puhul määratlemata õiguspäraselt „põhjendatud tulukus“.

⁶⁹ Vt RKKKo 18.12.2002. a, nr 3-3-1-66-02, p 27: „Tõendamiskoormus ei lasu siiski ainuüksi Konkurentsiametil, vaid mõlemad pooled peavad tõendama oma väiteid. Turgu valitsev ettevõtja peab suutma õigustada oma tegevust, millel on vastupidine mõju konkurentsioiguste eesmärgiga võrreldes. Õigustatud kahtluse korral, et hind ei ole vastavuses teenuse osutamiseks vajalike kuludega, peab hinna kuludele vastavust põhjendama turgu valitsev ettevõtja.“ Järeldan sellest, et pärast seda, kui regulaator on asunud seisukohale, et tema kehtestatav hind vastab seadusele, lasub alates sellest hetkest tõendamiskoormus regulaatoril.

23.1. Minu küsimusele, mitu krooni on iga kehtestatud hinna lõikes arvestatud põhjendatud tulukuseks, linnavalitsus sisuliselt ei vastanud. Linnavalitsus viitas vaid tema ja AS Tallinna Vesi erastaja vahel sõlmitud teenuslepingus kokku lepitud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamise põhimõtetele. Vaatamata Konkurentsiameti järelepärimisele ei vastanud Tallinna Linnavalitsus selles küsimuses ka Konkurentsiametile.⁷⁰ Küll aga märkis linnavalitsus, et tema hinnangul on AS-le Tallinna Vesi tagatud põhjendatud tulukus. Tallinna Linnavalitsus esitas mulle mõningad arvestused AS-i Tallinna Vesi tulukuse kohta. Nimetatud arvestused hõlmasid küll WACC-e vahemikus 6,9 - 9,4 %, kuid ei sisaldanud arvestusi lubatud tulukuse suuruse kohta. Kõrvutades Tallinna Linnavalitsuse esitatut Konkurentsiameti analüüsiga, leian, et Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutuse arvestatud WACC-d on ligilähedased Konkurentsiameti arvestatud WACC-le (8,31 %). Seega Tallinna Linnavalitsuse esitatud andmed pigem kinnitavad selles osas Konkurentsiameti järeldusi. Ka Tallinna Linnavalitsus on oma kirjas tõdenud, et „kui arvestada omakapitali tootluseks 15 %, kujuneb WACC väärtuseks 9,2 %, mis on ikkagi võrreldavalt madalam tegelikust puhaskasumi määrast.“ Tallinna Linnavalitsus möönis seega ka ise, et 9,2 %-lise WACC põhjal arvestatav lubatud tulukus on madalam kui AS-i Tallinna Vesi tegelik puhaskasum.

Märgin, et mulle jääb arusaamatuks, millist sisulist tähtsust omab Tallinna Linnavalitsuse mulle esitatud omakapitali rentaabluste võrdlus, arvestades, et Tallinna Linnavalitsus lähtub põhjendatud tulukuse kindlaksmääramisel kriteeriumist, mille järgi lubatud tulunorm reguleeritavalt varalt ei tohi ületada ettevõtte kapitali kaalutud keskmist hinda (WACC).

23.2. Eespool toodu tekitab minus kahtluse, kas linnavalitsus on õiguspäraselt sisustanud ja rakendanud määratlemata õigusmõistet „põhjendatud tulukus“.

Minu kahtlusi määratlemata õigusmõiste „põhjendatud tulukus“ õigusvastase sisustamise ja rakendamise osas kinnitab Konkurentsiamet. Nimelt leidis Konkurentsiamet majandusteoorias tunnustatud ja arenenud riikide regulaatorite kasutatava investeeritud varadele lubatud tootluse meetodi rakendamise põhjal,⁷¹ et AS Tallinna Vesi 2008. a investeeritud varade tootlikkus on põhjendatud tulukuse kujunemisel aluseks võetavast ettevõtte kaalutud keskmisest kapitali hinnast oluliselt kõrgem.⁷² Vastava järelduse kinnituseks esitas Konkurentsiamet põhjaliku, hästijälgitava ja selgitava põhjenduse (sh arvutuskäigu koos selle mõistmiseks vajalike selgitustega).

Lisaks leidis Konkurentsiamet võrdlusandmetele tuginedes, et AS Tallinna Vesi investeeritud varade tootlikkus 2008. a oli 2,8 korda kõrgem Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate keskmisest

⁷⁰ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk-d 10–11. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁷¹ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 4. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf; Vt meetodi kohta nt B. Pedell. Regulatory Risk and the Cost of Capital. Determinants and Implications for Rate Regulation. Springer, 2006.

⁷² Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 31. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

ning 2,5 korda kõrgem AS Tallinna Vesi aktsionäriks oleva vee-ettevõtja United Utilities investeeritud varade tootlikkuse näitajast.⁷³

Peale selle leidis Konkurentsiamet AS Tallinna Vesi kasumlikkust ärikasumi marginaali (ärikasumi ja müügitulu suhte) põhjal mõõtes ning seda Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjatega, sh AS Tallinna Vesi aktsionäriks oleva United Utilities ärikasumi marginaalidega võrreldes, et AS Tallinna Vesi ärikasumi maht on kõrge ja see on absoluutväärtuses aasta-aastalt kasvanud⁷⁴ ning see on oluliselt kõrgem Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate keskmistest ärikasumi marginaalidest, sh AS Tallinna Vesi aktsionäri United Utilities ärikasumi marginaalidest.⁷⁵ Konkurentsiameti hinnangul annab ärikasumi marginaali analüüs tunnistust sellest, et AS Tallinna Vesi kasumlikkus on põhjendamatult kõrge.

Konkurentsiamet leidis kokkuvõttes, et Tallinna Linnavalitsus pole regulaatorina tegutsedes taganud AS-le Tallinna Vesi põhjendatud tulukust.⁷⁶ Vastupidi: Tallinna Linnavalitsus on AS Tallinna Vesi tegevuspiirkonnas kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindadega taganud AS-le Tallinna Vesi põhjendamatult suure ärikasumi ehk tulukuse. Sellest johtuvalt on Konkurentsiameti sõnul Tallinna Linnavalitsus jätnud tarbijate huvid vajaliku kaitseta.⁷⁷

Eelnevaga seonduvalt tuleb tähele panna, et Konkurentsiameti hinnangul ei erinenud avalikult kättesaadavate andmete põhjal tehtud analüüs oma lõppjäreldest poolest analüüsist, mis hõlmas mitteavalikke andmeid.⁷⁸ Samuti tuleb tähele panna, et Konkurentsiameti hinnangul muudab Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määrus nr 75 veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu marginaalselt ega muuda Konkurentsiameti analüüsi põhijäreldusi: Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määrusega nr 75 kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindades sisalduv tulukomponent on ülemäära suur.⁷⁹

23.3. Eespool toodu põhjal leian, et Konkurentsiameti põhjendused AS-le Tallinna Vesi tagatud ülemäära suure tulukuse osas on erinevalt Tallinna Linnavalitsuse väidetest veenvad ning äratavad usaldust. Ühtlasi leian, et Konkurentsiameti analüüs kinnitab minu kahtlusi, et Tallinna Linnavalitsus pole veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel sisustanud ja rakendanud määratlemata õigusmõistet „põhjendatud tulukus“ õiguspäraselt.

⁷³ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 32. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁷⁴ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 32. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁷⁵ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 34. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁷⁶ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 34. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁷⁷ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 35. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁷⁸ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 5. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

⁷⁹ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 34. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

Kokkuvõttes järeldan, et Tallinna Linnavalitsus pole veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamisel lähtunud konkurentsioiguse üldpõhimõtetest ning taganud vee-ettevõtjale põhjendatud tulu (mõistlikku ärikasumit). Teisisõnu pole linnavalitsus selgitanud välja, millises ulatuses teeniks vee-ettevõtja veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamisel tulu, kui kaubaturul valitseks konkurents. Seetõttu leian, et linnavalitsus pole iga kehtestatud hinna puhul sisustanud määratlemata õigusmõistet „põhjendatud tulukas“ õiguspäraselt. Viimast tulenevalt leian, et Tallinna Linnavalitsus pole talle antud volitust veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel kasutanud õiguspäraselt, s.t ta pole andnud oma määrust kooskõlas seadusega.

Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestava määruse põhiseaduspärasus

24. Nagu eespool selgitatud (p 10), on kohaliku omavalitsuse määrus, mis pole antud kooskõlas seadusega, vastuolus PS § 3 lg 1 lausega 1 ja PS § 154 lõikega 1. Kuna Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ § 1 on kehtestatud vastuolus ÜVVKS § 14 lõikega 3, haldusmenetluse seaduse § 89 lõikega 1 ja § 90 lõikega 1 ning PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1, pean kõnealust määrust põhiseadusvastaseks.

25. Lisaks eespool toodule pean vajalikuks juhtida Teie tähelepanu asjaolule, et Tallinna Linnavalitsus peab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel järgima selleks, et tema kehtestatav määrus oleks põhiseaduspärane, ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadust ning põhiseadust. Teenuslepinguga ei saa muuta lepingu suhtes hierarhias kõrgemal asetsevate õigusaktide sisu.

Eespool toodust lähtudes teen Teile ettepaneku viia Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ § 1 kooskõlla seaduste ja põhiseadusega.

Palun Teil mulle 20 päeva jooksul arvates ettepaneku saamisest teatada, kas ja kuidas Te mu ettepanekut täidate.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder