



ÕIGUSKANTSLER

TAOTLUS nr 5

Tallinn

7. juuni 2010. a.

Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ § 1 kehtetuks tunnistamiseks

Lähtudes põhiseaduse § 142 lõikest 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõikest 1 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punktist 1, esitan Riigikohtule taotluse

tunnistada Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ § 1 kehtetuks.

Analüüsinud põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määrust nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“, leian, et määruse § 1 on vastuolus põhiseaduse PS § 3 lg 1 lausega 1 ja PS § 154 lõikega 1, ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse § 14 lõikega 3.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma vastavale seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I) ning taasesitan vaidlusaluse normi (II). Sellele järgnevalt annan oma õigusliku hinnangu (III). Lisaks esitan selguse huvides taotluse lõpposas kokkuvõtlikult oma põhiseisukohad (IV).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Riigikogu võttis 10.02.1999. a vastu ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse (edaspidi ÜVVKS), mis § 1 lg 1 järgi reguleeris kinnistute ühisveevärgist veega varustamise ning ühiskanalisatsiooni abil heitvee ärajuhtimise ja puhastamise korraldamist ning sätestas riigi, kohaliku omavalitsuse, vee-ettevõtja ja kliendi vastavad õigused ja kohustused. See seadus jõustus 22.03.1999. a.

Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse vastuvõtmise ajal kehtis 11.03.1998. a vastu võetud konkurentsiseadus, mis oli kehtestatud konkurentsivabaduse tagamiseks ning mis sisaldas konkurentsioiguse üldpõhimõtteid, sh põhimõtet, mille järgi ei või turgu valitsevat seisundit omav ettevõtja kehtestada ebaõiglasi hindu.

2. Tallinn sõlmis 12.01.2001. a AS-ga Tallinna Vesi teenuslepingu (edaspidi *teenusleping*), millega pooled leppisid muu hulgas seoses AS-le Tallinna Vesi veevarustuse ja reovee

ärajuhtimiste teenuste osutamiseks eriõiguse andmisega kokku veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste kvaliteeditasemetes ning hindade kujundamise alustes.

Teenuslepingu sõlmimise ajal kehtis ÜVVKS § 14 lg 3 järgnevas sõnastuses: „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.” Sel ajal kehtinud konkurentsiseaduse § 14 p 1 sätestas muu hulgas, et keelatud on kaubaturgu 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.

3. Tallinna Linnavalitsus võttis 01.10.2008. a vastu määruse nr 66 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“. Selle määruse kehtestamise ajal sätestas ÜVVKS § 14 lg 3, et ÜVVKS § 14 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 % elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 22.03.1999. a. Samal ajal sätestas konkurentsiseadus (võetud vastu 05.06.2001. a, edaspidi KonkS) konkurentsioiguse üldpõhimõttena turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keelu, sh ebaõiglaste hindade kehtestamise keelu (KonkS § 16 p 1).

4. Harju maavanem edastas 17.06.2009. a mulle avalduse, milles paluti kontrollida Tallinna Linnavalitsuse 01.10.2008. a määruse nr 66 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ õiguspärasust. Harju maavanem edastas mulle avalduse põhjendusel, et selle määruse näol on tegemist üld-, mitte üksikaktiga, mistõttu puudub Harju maavanemal pädevus kontrollida selle õigusakti seaduslikkust.

5. Võtsin avalduse 07.07.2009. a menetlusse ning esitasin 24.08.2009. a teabe nõudmise Tallinna Linnavalitsusele. Palusin linnavalitsusel mulle vastata hiljemalt 30.09.2009. a.

6. Tallinna Linnavalitsus palus 28.09.2009. a mulle vastamiseks ajapikendust kuni 24.10.2009. a. Minu teabe nõudmisele vastas Tallinna Linnavalitsus 23.10.2009. a. Linnavalitsus märkis kõigepealt, 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., 2005., 2007. ja 2009. a, sätestab saavutatavad kvaliteeditasemed ning tariifi muutmise alused. Teenuslepingu lisa 1 sisaldab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise hindade valemit ja hinna arvutuse aluseid.¹ Viidatud teenuslepingut ega selle lisasid Tallinna Linnavalitsus mulle ei esitanud.

¹ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kiri nr LV-1/5467.

Vastused minu esitatud küsimustele märkis linnavalitsus avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 punktile 17 tuginedes asutusesiseseks kasutamiseks.²

Linnavalitsus vastas mulle järgnevalt:

- 1) veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnakomponentide põhjendatust hindab linnavalitsus 2001. a sõlmitud teenuslepingust lähtuvalt ning tuginedes Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutuse³ antud hinnangule.⁴ Tallinna Linnavalitsus selgitas, 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).⁵ Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutus arvestas 2006. ja 2007. a osas kaks erinevat WACC-i, lähtudes omakapitali hindadest 10 % ja 15 %. Sellisel moel leitud WACC-d jäid vahemikku 6,9 %–9,2 %. Tehtud arvestustest ei selgunud, milliste arvestustega tegemist on (kas WACC on arvutatud bilansilise väärtuse, turuväärtuse või regulatiivse väärtuse järgi). Tallinna Linnavalitsus ei selgitanud konkreetsete arvnäitajate pinnal ka, miks oli omakapitali hinnaks võetud 10 % ja 15 %, tõdedes pelgalt, et „hea tava kohaselt on optimaalne ettevõtte puhaskasumi tootlus 10 %–15 %“.⁶ Tallinna Linnavalitsus ei esitanud 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 arvutatud tulukusega. Tallinna Linnavalitsus tõdes vaid, et „kui arvestada omakapitali tootluseks 15 %, kujuneb WACC väärtuseks 9,2 %, mis on ikkagi võrreldavalt madalam tegelikust puhaskasumi määra.“⁷ Lisaks WACC-l põhinevale arvestusele esitas Tallinna Linnavalitsus omakapitali rentaabluse võrdluse AS-i Tallinna Vesi ja kahe Suurbritannia vee-ettevõtja vahel⁸;
- 2) veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad on leitud vastavalt tema ja AS Tallinna Vesi erastaja vahel sõlmitud teenuslepingule. Teenuslepingus kokku lepitud hindade muutmise valemis on arvestatud ÜVVKS § 14 lõigetes 3 ja 4 nimetatud hinnakomponente;⁹
- 3) hinnataotluse põhjendatusele andis oma hinnangu Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutus. Tallinna Linnavalitsus pidas vee-ettevõtjaga pärast temalt hinnataotluse saamist läbirääkimisi, mille tulemusel kehtestati väiksemad hinnad, kui seda oli vee-ettevõtja taotlenud;¹⁰

² Vt Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1.

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>.

⁴ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p-d 1, 9, 16 ja 17.

⁵ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p 16, lk 8.

⁶ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p 16, lk-d 9 ja 10.

⁷ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p 16, lk-d 9 ja 10.

⁸ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p 16, lk 10.

⁹ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p-d 9 ja 13, lk-d 5 ja 6 ning 7 ja 8.

¹⁰ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p 9, lk-d 5 ja 6.

- 4) 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 osas¹¹.

7. 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. Selle määruse kehtestamise ajal kehtis ÜVVKS § 14 lg 3 järgnevas sõnastuses: „(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.“

8. Konkurentsiamet edastas 01.12.2009. a mulle AS-le Tallinna Vesi 30.11.2009. a esitatud soovitus, mis põhines Konkurentsiameti analüüsil, mille eesmärgiks oli anda hinnang AS Tallinna Vesi rakendatavate veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade põhjendatusele. Konkurentsiamet analüüsis 2008. ja 2009. a KonkS § 55 lg 2 alusel konkurentsiolekorda 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. 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.

Analüüsinud AS-le Tallinna Vesi tegevuspiirkonna hinnakujundust 2006., 2007. ja 2008. a, leidis Konkurentsiamet, et AS Tallinna Vesi tegevuspiirkonnas on AS-le Tallinna Vesi tagatud põhjendamatult suur tulukus. Samuti leidis Konkurentsiamet, et AS Tallinna Vesi hindade kulupõhisust pole Tallinna Linnavalitsus sisuliselt kontrollinud. Sellisest järeldusest johtuvalt tegi Konkurentsiamet KonkS § 61 alusel AS-le Tallinna Vesi soovitus. Soovitusel 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.

9. 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.¹²

¹¹ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p 13, lk-d 7 ja 8, vt ka p 9, lk 5.

10. Analüüsist nähtub, et Konkurentsiamet on infrastruktuurimonopolide osutatavate üldhuviteenuste hindade reguleerimiseks välja töötanud metoodikad, mis peavad silmas järgnevaid peamisi eesmäärke: 1) tarbijate kaitsmine, 2) võimaldada ettevõttel jääda majanduslikult ja finantsiliselt elujõuliseks, s.o katta jooksvad ärikulud ja finantseerida oma- ja võõrvahendite arvelt vajalikke investeeringuid; 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 investeeringutelt.¹³

11. 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.¹⁴

12. Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindadesse puutuvalt osundas Konkurentsiamet oma analüüsis kõigepealt asjaolule, et Tallinna Linnavalitsus ja AS Tallinna Vesi erastaja on teenuslepinguga leppinud kokku AS Tallinna Vesi vee- ja kanalisatsioonitariifide kujunemise alustes. Konkurentsiamet leidis sellega seoses, et juba pelgalt moodus, kuidas Tallinna Linnavalitsus hindu reguleerib, pole omane nõuetekohasele hinnaregulatsioonile. Hindade tulemuslikuks reguleerimiseks peaks linnavalitsus AS-i Tallinna Vesi hindade kulupõhisust hindama kooskõlas seaduse ja hinna reguleerimise korraga, mitte järgima teenuslepingut nagu seda teeb Tallinna Linnavalitsus. 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.¹⁵

Eespool toodust tulenevalt järeltas 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 ÜVVKS § 14 lõikega 3, mille järgi veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hind peab olema kulupõhine ja tagama tulukuse üksnes põhjendatud määras.¹⁶ Konkurentsiamet oli seisukohal, et AS-i Tallinna Vesi investeeritud varade tootlikkuse näitaja (18,1 %) ei ole põhjendatud. Tallinna Linnavalitsus on 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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 kulused sügavalt analüüsimata. Konkurentsiamet leidis, et kuna Tallinna Linnavalitsus on otsustanud AS Tallinna Vesi hindade kehtestamisel lähtuda teenuslepingust, pole paratamatult hindade reguleerimise korda sisuliselt järgitud. Esitatud väitega seondult töi 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 ÜVVK § 14 lõikes 3 ette nähtud kulude ning põhjendatud tulukuse alusel.¹⁷

13. Minnes konkreetsetl 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.¹⁸

Võrreldes samal ajaperioodil AS Tallinna Vesi tegevuspiirkonnas kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade tõusu AS Tartu Veevärk 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 Veevärk tegevuspiirkonnas erinevalt AS Tallinna Vesi tegevuspiirkonnast igal aastal veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu muudetud ning hinnad on kehtinud muutmata juba üle kolme aasta.¹⁹

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 tarbijahinnaindeksi (edaspidi THI) muutusest, pidas Konkurentsiamet seepärast asjakohaseks võrrelda AS Tallinna Vesi näitajaid ning ka teenuste hindu THI muutusega.²⁰

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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

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.²¹

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 %.²²

14. 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.²³

15. 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).²⁴ Konkurentsiamet leidis kõigepealt, et põhjendatud tulukuse kujunemisel tuleb AS Tallinna Vesi puhul aluseks võtta kapitali kaalutud keskmine hind (WACC) 8,31 %.²⁵ Seejärel tuleb leida AS Tallinna Vesi tegeliku investeeritud varade tootlikkus. Selle leidis Konkurentsiamet investeeritud varade tootlikkuse meetodil, mis on Konkurentsiameti sõnul majandusteoorias ettevõtte põhjendatud kasumi hindamiseks adekvaatne ning laialdaselt kasutusel erinevates majandussektorites hindade reguleerimisel.²⁶ AS Tallinna Vesi 2008. a investeeritud varade tootlikkus oli Konkurentsiameti arvutuste järgi 18,1 %. Võrreldes omavahel AS Tallinna Vesi

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

kapitali kaalutud keskmist hinda AS-i Tallinna Vesi investeeritud varade tootlikkusega, leidis Konkurentsiamet, et viimane oli oluliselt kõrgem (2,18 korda kõrgem).²⁷

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 Utilities²⁸ investeeritud varade keskmiste tootlikkustega.²⁹ 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.³⁰

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.³¹ 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 põhjendamatult 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 %.³² Lisaks arvutas Konkurentsiamet Ofwat aruandes toodud vee-ettevõtja United Utilities ärikasumi marginaali, mis aastatel 2007–2008 oli 37 %, aastatel 2006–2007 oli 34,9 % ja aastatel 2005–2006 oli 33,8 %.³³

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.³⁴ Konkurentsiamet leidis, et ka ärikasumi marginaali analüüs annab tunnistust sellest, et AS Tallinna Vesi kasumlikkus on

²⁷ 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.

²⁸ Üks AS Tallinna Vesi aktsionäridest, kellele kuulub 35,3 % AS-st Tallinna Vesi.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ 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.

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:³⁵ 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.³⁶

16. 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.³⁷

17. Esitasin põhiseaduse § 142 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel 23.03.2010. a Tallinna Linnavalitsusele ettepaneku viia Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad“ § 1 kooskõlla ÜVVKs § 14 lõikega 3, haldusmenetluse seaduse § 89 lõikega 1 ja § 90 lõikega 1 ning põhiseaduse § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1.

18. Tallinna Linnavalitsus vastas mulle 14.04.2010. a, et ta ei täida minu ettepanekut. Vastusele lisas linnavalitsus koopia AS Tallinna Vesi 28.09.2009. a taotlusest nr 6/0939455 ja selle lisa 3/2, koopia AS Tallinna Vesi 2008. a majandusaasta aruandest, koopia Tallinna linna ja AS Tallinna Vesi vahel 12.01.2001. a sõlmitud teenuslepingu tõlkest. Vastuse tunnistas linnavalitsus avaliku teabe seaduse § 35 lg 1 punktile 17 tuginedes asutusesiseseks kasutamiseks.³⁸ Ettepaneku täitmisest keeldumist põhjendas linnavalitsus järgnevalt:

- 1) Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad“ näol on tegemist haldusaktiga, mistõttu puudub mul pädevus põhiseaduslikkuse järelevalve korras selle õigusakti põhiseaduspärasuse kontrollimiseks.³⁹ Haldusaktiga on kõnealuse määruse puhul tegemist sest a) nähtuvalt ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse ning veeseaduse muutmise seaduse seletuskirjast⁴⁰ pole seadusandja ÜVVKs § 14 lg 2 lauses 2 taotluslikult otsustanud üldakti kasuks, mistõttu on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestava määruse puhul tegemist vaid formaalses mõttes määrusega;⁴¹
b) Riigikohus pole pidanud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV- 1/5467.

³⁹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p-d 1-6, lk-d 1-3.

⁴⁰ Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse ning veeseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri nr 615 SE, seisuga 04.04.2005. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

⁴¹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 2, lk 2.

puudutavaid määrusi üldaktideks. Pigem on Riigikohus nähtuvalt soojuse piirhinna kehtestamise akti olemust puudutavast lahendist⁴² seisukohal, et hindu kehtestavad õigusaktid on haldusaktid. Tartu Ringkonnakohtu teistsugused seisukohad selles küsimuses on valed;⁴³ c) määruse andis Tallinna Linnavalitsus AS Tallinna Vesi vastavasisulise taotluse alusel ning Tallinna Linnavalitsus kehtestas selle taotluse alusel AS Tallinna Vesi taotletud hinnad. Määrus mõjutab vahetult vaid AS-i Tallinna Vesi. Selle õigusakti adressaatideks pole sarnaselt soojuse piirhinda kehtestavale õigusaktile tarbijad;⁴⁴

- 2) kuna õigusaktid ei reguleeri kulupõhisuse ja tulukuse kindlaksmääramist, on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestajale antud kaalutusõigus.⁴⁵ Tallinna Linnavalitsus kujundab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse ja sellega kooskõlas oleva ning Tallinnale siduva teenuslepingu alusel.⁴⁶ Teenuslepingus sisaldub veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade arvutamise valem, milles sisalduvad hindade arvutamise tingimused ning arvutuskäik.⁴⁷ Teenuslepingus on Tallinn ja AS Tallinna Vesi kokku leppinud, et hinna määramisel on oluline roll K-koefitsiendil ning THI-l.⁴⁸ Teenuslepingus on kokku lepitud ka selles, et hinna kehtestamiseks esitab AS Tallinna Vesi linnale hinnaettepaneku koos K-koefitsiendi kalkulasiooni, äriplaani ning kulude-tulude arvestusega. Seejärel linn kontrollib hinnaettepaneku põhjendatust, peab AS-ga Tallinna Vesi läbirääkimisi ning kokkuleppe saavutamisel AS-ga Tallinna Vesi kehtestab linn seadusele vastavad veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad.⁴⁹ Selleks, et hinnata vaidlusaluse määruse põhiseaduspärasust, tuleb vältimatult anda hinnang ka teenuslepingu ja AS Tallinna Vesi erastamislepingu kehtivale õigusele vastavuse kohta. Ometi on mul see jäänud tegemata;⁵⁰
- 3) AS Tallinna Vesi Tallinna Linnavalitsusele esitatud hinnaettepanek põhines vee-ettevõtja äriplaanil, mis sisaldas vee-ettevõtja tegevuskulusid. Seepärast on võimalik kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade puhul välja tuua AS Tallinna Vesi kulud ÜVVKs § 14 lõikes 3 nimetatud kulukomponentide lõikes.⁵¹ Määruse õiguspärasuse hindamise seisukohalt pole detailselt vaja kulusid välja tuua, sest teenuslepingus kokku lepitud hinna kehtestamise mehhanismiga, Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutuse teostatava teenuslepingu täitmise kontrolliga ning sellega, et AS Tallinna Vesi nõukogu liikmeteks on ka linnavalitsuse esindajad, on tagatud kõnealuse määruse õiguspärasus.⁵² Lisaks tulenevalt sellest, et AS Tallinna Vesi on börsiettevõtte, pole võimalik tema kulusid ärisaladust rikkumata linnavalitsusel hinna kehtestamise aktis detailselt avaldada ega

⁴² RKHKm 05.04.2010. a, nr 3-3-1-7-10.

⁴³ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p-d 3-4, lk-d 2-3.

⁴⁴ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 5, lk 3.

⁴⁵ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 9, lk 4.

⁴⁶ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p-d 11 ja 12, lk 4 ning p 35, lk 9.

⁴⁷ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 43, lk 10. Vt hinnakujunduse kokkuleppe kohta täpsemalt teenuslepingust ja selle lisadest.

⁴⁸ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 11, lk 4.

⁴⁹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 11, lk 4.

⁵⁰ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 22, lk 7, p 34, lk 9.

⁵¹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 12, lk-d 4 ja 5. Vt samast punktist kulusid kulukomponentide lõikes.

⁵² Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 20, lk 6.

põhjendada.⁵³ Tallinna Linnavalitsusel on olemas võrdlusandmed teiste vee-ettevõtjate tegelike kulude kohta. Need andmed pärinevad nende vee-ettevõtjate 2008. a majandusaasta aruannetest ning Eesti Vee-ettevõtete Liidu statistilisest andmebaasist.⁵⁴ Neid andmeid on Tallinna Linnavalitsus analüüsinud kogukulude tasemel nii, et on vee-ettevõtete kulustruktuuri tõhususe hindamiseks jaganud nende tootmis- ja tegevuskulud nende osutatavate teenuste müügiimahtudega.⁵⁵ Tallinna Linnavalitsus võrdles omavahel Järve Biopuhastus OÜ, Kuressaare Veevärk AS, Pärnu Vesi AS, AS Tallinna Vesi, Tartu Veevärk AS ja Viljandi Veevärk AS kulustruktuuri tõhusust.⁵⁶ Esitatud võrdluse põhjal leidis linnavalitsus, et AS Tallinna Vesi tegutseb tõhusamalt kui teised vee-ettevõtjad, sest tema kogukulud on tehtud võrdluse põhjal kõige madalamad.⁵⁷ Tallinna Linnavalitsuse hinnangul on ebatõenäoline, et konkurentsitingimustes tegutsedes suudaks AS Tallinna Vesi end veel tõhusamalt majandada;⁵⁸

- 4) nõustuda ei saa väitega, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamise kulukomponendid on üsna stabiilsed ning valdavalt püsiva iseloomuga.⁵⁹ Seda põhjusel, et AS Tallinna Vesi mõned kulud on suurenenud rohkem kui THI. Näiteks on võrreldes THI-ga suurenenud rohkem ehitushinnad, nominaalne palgaindeks, toorvee tariif ja saastetasud.⁶⁰ Nende kulude suurenemine mõjutab aga märkimisväärt osa AS Tallinna Vesi kuludest;⁶¹
- 5) Konkurentsiameti analüüs, millele oma ettepanekus tuginesin, ei võimalda järeldada, et linnavalitsuse kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindadega on AS-le Tallinna Vesi tagatud põhjendamatult suur tulukus.⁶² Nimelt pole Konkurentsiamet oma analüüsis a) omistanud kaalu AS Tallinna Vesi põhivara amortisatsiooniperioodidele võrreldes teiste vee-ettevõtjatega,⁶³ b) arvestanud võimaliku AS Tallinna Vesi kõrgema efektiivsusega,⁶⁴ c) arvestanud AS Tallinna Vesi teenindusstandardiga,⁶⁵ d) omistanud kaalu joogivee kvaliteedile ja reovee puhastamisastmele,⁶⁶ e) erinevalt enamiku teiste Eesti vee-ettevõtjatest pole AS Tallinna Vesi ega Tallinn saanud Euroopa Liidu fondidest abi infrastruktuuri ehitamiseks,⁶⁷ f) võtnud arvesse inflatsiooni.⁶⁸ Neist viimasena nimetatud osas märkis linnavalitsus omakorda, et see oleks näidanud AS Tallinna Vesi tegelikku tulu investeeritud kapitalilt tunduvalt madalamana.⁶⁹ Mis puutub Konkurentsiameti toodud AS Tallinna Vesi ning Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate vahelisse võrdlusse, leidis linnavalitsus, et kuna Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate puhul võtab Ofwat inflatsiooni

⁵³ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 20, lk 6.

⁵⁴ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 16, lk 5.

⁵⁵ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 17, lk 5.

⁵⁶ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 17, lk 6.

⁵⁷ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 18, lk 6.

⁵⁸ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 19, lk 6.

⁵⁹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 25, lk 7.

⁶⁰ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 24, lk 7.

⁶¹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 25, lk 7.

⁶² Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 30, lk 8.

⁶³ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 31, lk 8.

⁶⁴ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 31, lk 8.

⁶⁵ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 31, lk 8.

⁶⁶ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 31, lk 8.

⁶⁷ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 40, lk 10.

⁶⁸ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 29, lk 8.

⁶⁹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 29, lk 8.

arvesse, pole võimalik Konkurentsiameti võetud lähenemisel saadud AS-i Tallinna Vesi kohta käivaid andmeid nende vee-ettevõtjate andmetega võrrelda. Vastav võrdlus pole kohane ka seetõttu, et nende vee-ettevõtjate puhul on analüüsiperioodiks viis, mitte aga kaks aastat, mis oma lühiduse tõttu moonutab ettevõtte majandusnäitajaid.⁷⁰ Peale selle pole AS-i Tallinna Vesi võimalik võrrelda teiste vee-ettevõtjatega põhjusel, et pole tagatud raamatupidamisandmete võrreldavus (nt varade eluea tasemete osas).⁷¹ Nende puudujääkide tõttu tuleks tellida Ofwatilt või selle majandusnõunikelt AS Tallinna Vesi tulukuse hindamiseks sõltumatu ekspertiis. Alles sellele ekspertiisile tuginedes saab võtta seisukoha, kas linnavalitsuse kehtestatud hind on õigusvastane. Tallinna Linnavalitsus on vajadusel valmis sellise ekspertiisi tellima;⁷²

- 6) Eesti Vee-ettevõtjate Liidu andmete järgi on 32 vallas ja linnas veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste keskmiseks hinnaks 31,68 krooni/m³. Neist 11 on hind kõrgem, 20 aga madalam kui Tallinnas, kus on hinnaks 32,57 krooni/m³.⁷³ Kuna Tallinnas kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu saab pidada Eesti keskmisteks, põhjustab see kahtlusi Konkurentsiameti analüüsi õigsuses. Eriti veel, kui võtta arvesse Tallinna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste standardeid. Nimelt peaks siis Konkurentsiameti käsitluse kohaselt vähemalt pooltele, kui mitte kõikidele teenuseosutajatele olema madalamate teenuste standardite juures tagatud põhjendamatult suur tulukus.⁷⁴

II Vaidlusalune säte

19. 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 AKTSIASIELTSI TALLINNA VESI poolt osutatava veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad vastavalt lisale.“

Lisa p 1.1 sätestab järgnevat:

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

⁷⁰ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 29, lk 8.

⁷¹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 31, lk 8.

⁷² Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 30, lk 8.

⁷³ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 41, lk 10.

⁷⁴ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 42, lk 10.

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

20. Isiku õigust veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenustele⁷⁵ reguleerib ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus tarbijakaitseseaduse § 2 p 6 mõistes universaalteenustena, s.t üldistes huvides osutatavate ja riigi või teatud piirkonna valdava enamiku elanike kasutatavate teenustena.⁷⁶ Selleks, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenused kui universaalteenused⁷⁷ oleksid selle kasutajatele kvaliteetsed ja kättesaadavad⁷⁸, on seadusandja ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduses reguleerinud nende teenuste osutamist.

21. 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 (vt allpool). Vastavate piirangute tasakaalustamiseks on seadusandja näinud ÜVVKS § 7 lõigetes 2 ja 2¹ ette vee-ettevõtjale eri- või ainuõiguse andmise, s.t KonkS § 14 lg 1 mõttes sellise õiguse andmise, mis võimaldab tal olla kaubaturul teiste ettevõtjatega võrreldes eelisseisundis või ainsaks ettevõtjaks sellel kaubaturul. Kuna ühisveevärki ja –kanalisatsiooni pole üldjuhul võimalik dubleerida, on vee-ettevõtja KonkS § 15 mõttes üldjuhul oma tegevuspiirkonnas ka olulise vahendi omaja. Kuna vee-ettevõtjal on eri- või ainuõigus ning ta on olulise vahendi omaja, on vee-ettevõtja vastavalt KonkS § 13 lõikele 2 turgu valitsevas seisundis.⁷⁹ Teisisõnu on vee-ettevõtjal oma tegevuspiirkonnas veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamise monopol.⁸⁰

22. Üheks piiranguks,⁸¹ mille seadusandja on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste kättesaadavuse tagamiseks eri- või ainuõigust omava vee-ettevõtja suhtes kehtestanud, on hinna 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-

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Samal seisukohal on Konkurentsiamet. Vt 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.

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Vt RKTko 04.03.2010. a, nr 3-2-1-164-09, p 32.

⁷⁹ KonkS § 13 lg 2 järgi on turgu valitsevas seisundis eri- või ainuõiguse või olulise vahendi omaja.

⁸⁰ Vt 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 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.

⁸¹ 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 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).

ettevõtja ise, vaid seda teeb tema eest avalik võim.⁸² Avalik võim kehtestab need hinnad määruse ehk üldaktiga. Seda nii formaalses kui ka materiaalses mõttes. Samale seisukohale on jõudnud ka kohtud. Nii on Riigikohus puutuvalt veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestava määruse põhiseaduspärasusele hinnangu andmisesse leidnud, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras on võimalik vastava määruse põhiseaduspärasust hinnata.⁸³ Ka Tartu Ringkonnakohus on mitmel korral leidnud, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestava kohaliku omavalitsuse määruse puhul on tegemist üldaktiga.⁸⁴

Ometi on Tallinna Linnavalitsus seadnud kahtluse alla minu pädevuse põhiseaduslikkuse järelevalve korras vaidlusaluse määruse põhiseaduspärasuse kontrollimiseks argumendil, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestava määruse näol on tegemist materiaalses mõttes haldusaktiga.⁸⁵ Seetõttu pean järgnevalt vajalikuks selgitada Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ õiguslikku olemust (p-d 23–32).

23. Formaalses mõttes on minu hinnangul kõnealuse määruse puhul tegemist üldaktiga. Seda põhjusel, et seadusandja on ÜVVKs § 14 lg 2 lauses 2 selgesõnaliselt nõudnud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamist määrusega. Seega nõuab seadusandja hinna kehtestamist aktiga, mis on vähemasti formaalselt kindlasti üldakt (õigustloov akt).

Kuna põhiseaduslikkuse järelevalve kohtupraktikas on lahendamata küsimus, kas seadusandja taolise selge suunise puhul tuleb järgnevalt siiski täiendavalt analüüsida ka õigusakti sisu, tegemaks kindlaks (haldus- või põhiseaduslikkuse järelevalve) kohtu pädevust õigusakti õiguspärasust analüüsida, või on seadusandjal õigus otsustada nimetatud küsimus kohtu eest ise ära, tehes valiku ühe või teise menetlusliigi kasuks,⁸⁶ hindan järgnevalt, kas kõnealuse määruse puhul on ka materiaalses mõttes tegu üldaktiga.

24. Materiaalses mõttes on kõnealuse määruse puhul tegemist üldaktiga järgneval põhjendusel. Nähtuvalt ÜVVKs § 8 lõikest 3 ja ÜVVKs §-st 13 on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise

⁸² Võrdle kaugkütteseaduse § 8 lõikega 4, millest nähtub, et soojuste hinna määrab kindlaks ettevõtja ise.

⁸³ RKPJKm 05.02.2008. a, nr 3-4-1-1-08, p 6: „Kui AS-i Narva Vesi ja taotluse esitaja vaheline vaidlus oleks kohtumenetluses, saaks taotleja tõstatada vaidlustatud aktide põhiseaduspärasuse küsimuse selle menetluse raames ning kohus saaks jätta aktid põhiseadusevastasuse tõttu kohaldamata ning käivitada sellega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse Riigikohtus (PSJKs § 9 lg 1). Praegusel juhul lahendatakse AS-i Narva Vesi ja taotluse esitaja vaheline võlanõude vaidlus vahekohtumenetluses. Vahekohtule ei ole tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) ega muude õigusaktide kohaselt antud õigust jätta kohaldamata asjassepuutuv õigustloov akt ja tunnistada see põhiseadusega vastuolus olevaks.“

⁸⁴ Tartu RnKm 11.03.2008. a, nr 3-08-148; Tartu RnKm 13.10.2006. a, nr 3-06-1385.

⁸⁵ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p-d 1-6, lk-d 1-3.

⁸⁶ Valdavalt on vaidlused akti materiaalse olemuse üle tõusetunud juhul, kui seadus otseselt ei ütle, millise aktiga tuleb õigusakt kehtestada. Näiteks ei sätesta seadus, kas üldplaneering tuleb kehtestada üld- või üksikaktiga (nt RKHKo 18.10.2004. a, nr 3-3-1-37-04); samuti ei sätestanud seadus, kas kaitse-eeskiri tuleb kehtestada üld- või üksikaktiga (nt RKHKm 07.05.2003. a, nr 3-3-1-31-03). Halduskohus on jaatanud oma pädevust analüüsida ala kaitsealana või hoiualana kaitse alla võtmist vaatamata sellele, et seadus kohustab seda tegema määrusega (vt looduskaitseaduse § 10; RKHKo 15.10.2009. a, nr 3-3-1-57-09).

teenuste osutamise aluseks vee-ettevõtja ja kliendi vahel sõlmitud leping.⁸⁷ Selle lepingu tingimusi reguleerivad muu hulgas ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadus ning selle alusel antud õigusaktid.⁸⁸ Näiteks sätestab ÜVVKS § 8 lg 4 p 4, et vee-ettevõtja ja kliendi vahelise ühisveevärgist vee võtmise ja reovee ühiskanalisatsiooni juhtimise leping peab veevarustuse ja kanalisatsiooni teenuse eest tasumise korra osas järgima kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni kasutamise eeskirja. Vee-ettevõtja ja kliendi vahelise eraõigusliku lepingu sisu reguleerib ka ÜVVKS § 14 lg 2 alusel kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kindlaksmäärav õigusakt. Täpsemalt kohustab avalik võim ÜVVKS § 14 lg 2 alusel kehtestatud määрусega vee-ettevõtjat müüma ja tarbijat ostma veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuseid kindla hinna eest.⁸⁹ Teisisõnu pole vee-ettevõtjal ega tema kliendil võimalik hinnas kokku leppida.⁹⁰ See tähendab, et avalik võim on imperatiivselt määranud kindlaks ühe vee-ettevõtja ja tema kliendi vahelise lepingu tingimuse: vee-ettevõtja ning tema klient ei või veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindades teisiti kokku leppida.⁹¹ Kuna pooled ei saa vabalt kujundada nendevahelise lepingu sisu, on seadusandja sellise regulatsiooniga piiranud poolte lepinguvabadust.⁹²

⁸⁷ Vt RKTko 16.06.2004. a, nr 3-2-1-80-04, RKTko 30.11.2005. a, nr 3-2-1-106-05, RKTko 30.04.2008. a, nr 3-2-1-25-08.

⁸⁸ Vt lepingupoolte ja üldsuse huvide kaitsmise eesmärgil lepingu sisu määramise piirangute seaduses kehtestamise kohta I. Kull jt. Völaõigus I. Üldosa. Tallinn, 2004, lk 58.

⁸⁹ Teistsugust järeldust ÜVVKS §-i 14 grammatiliselt tõlgendades ega ÜVVKS §-i 14 koos seaduse teiste normide süstemaatilise tõlgendamisega teha ei võimalda. Võrdle ÜVVKS §-i 14 ka KonkS §-ga 17, mis võimaldab teha samuti järelduse, et avalik võim asendab pooltevahelise hinnakokkuleppe enda määratud hinnaga. Vt ka RKTko 04.03.2010. a lahendi nr 3-2-1-164-09, p 34: „Lepingu sõlmituks lugemine ei piira ÜVK omaniku õigust taotleda Keila vallalt enda tunnistamist vee-ettevõtjaks ja osutada hagejale teenust valla kehtestatud hinnaga.“ Luges viidatud lahendit, nähtub sellest minu hinnangul see, et ka Riigikohtu tsiviilkolleegium on seisukohal, et kohaliku omavalitsuse kehtestatud hind on pooltele kohustuslik.

⁹⁰ Riigikohtu tsiviilkolleegium on küll 04.03.2010. a lahendi nr 3-2-1-164-09 p-s 34 asunud seisukohale, et olukorras, kus ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni omanik pole vee-ettevõtjaks määratud, on kohtul võimalik määrata kindlaks, millise hinna eest on ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni omanik kohustatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuseid müüma. Hinna määramisel tuleb kohtul lähtuda ÜVVKS § 14 lõikes 3 sätestatud põhimõtetest, samuti völaõigusseaduse § 28 lõikest 2. Lähtealuseks võib võtta selles kohalikus omavalitsuses vee-ettevõtjale kehtestatud hinnakirja, ent hind võib tulenevalt ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni eripärast olla kehtestatud hinnaga võrreldes erinev. Siin tuleb aga tähele panna, et a) selles kaasuses polnud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni omanik taotlenud enda vee-ettevõtjaks määramist, b) kolleegium pidas sisuliselt võimalikuks, et kohus rakendab ÜVVKS § 14 lõiget 3 ning määrab avaliku võimu esindajana kindlaks hinna, s.t asendab pooltevahelise kokkuleppe; c) kolleegium leidis, et „Lepingu sõlmituks lugemine ei piira ÜVK omaniku õigust taotleda Keila vallalt enda tunnistamist vee-ettevõtjaks ja osutada hagejale teenust valla kehtestatud hinnaga.“ See tähendab, et kolleegium leidis, et võimalik on kohtu määratud hind asendada valla määratud hinnaga, mitte aga see, et pooled lepivad pärast ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni omaniku vee-ettevõtjaks määramist hinnas ise kokku.

⁹¹ Vt dispositiivsete ja imperatiivsete õigusnormide vaheteo kohta völaõiguses P. Varul. Kommentaarid §-le 5. - P. Varul jt. Völaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2006, kommentaarid §-le 5, komm 4.3., lk-d 21 ja 22.

⁹² P. Varul. Kommentaarid §-le 5. - P. Varul jt. Völaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2006, kommentaarid §-le 5, komm 4.1., lk 20. Vt ka RKTko 04.03.2010. a, nr 3-2-1-164-09, p 30: „Riigi ülesanne on tagada esmajoones konkurentsioõiguslike reeglitega, et vajalikud kaubad ja teenused oleksid enamikule inimestele jõukohaste hindadega kättesaadavad. Seetõttu on seadusandja kehtestanud mitmetes seadustes teenuse osutajatele kohustuse sõlmida lepinguid kõigi soovijatega ja näinud ette teenuse osutajatele piirangud nii hinna kui ka muude tingimuste osas. Valdkondades, nagu side, ühistransport, haridus või pangandus, aga ka elektri, soojuste ja veega varustamine, mis on inimestele esmavajalikud, tuleb avalikult teenust pakkuvate ettevõtjate lepinguvabadust avalikes huvides paratamatult piirata nii sõlmimise kui ka tingimuste vabaduse osas.“

25. Poolte lepinguvabaduse piirang on oma olemuselt üldistav-abstraktne ettekirjutus, mis piirab isiku õigust vabale eneseteostusele, ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust.⁹³ Tulenevalt PS §-dest 19, 31 ja 32 peab sellise piirangu kehtestamise võimalikkuse üle otsustama seadusandja ning selle tegemisel otsustama põhiõiguste piiramisse puutuvalt kõik olulised küsimused.⁹⁴ Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduses on seadusandja määranud kindlaks, kuidas peab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kujundama: ÜVVKS § 14 lg 3 ütleb, et vee-ettevõtjale peab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade arvel olema tagatud tootmiskulude katmine, kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmine, keskkonnakaitse tingimuste täitmine, põhjendatud tulukus, ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamine 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. Sellise regulatsiooniga ongi seadusandja veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamise seisukohalt otsustanud ära kõik olulised küsimused: seadusandja on öelnud kuidas ehk millistest reeglitest lähtudes tuleb teenuste hinnad kujundada.⁹⁵

26. ÜVVKS § 14 lõikest 2 selgub, et seadusandja pole piirdunud üksnes veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamise reeglite kehtestamisega. Nimelt on seadusandja volitanud kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsust kehtestama ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadusele vastavad veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad. Vastava volituse andmisega on seadusandja pidanud vajalikuks, et avalik võim määraks ise kindlaks vee-ettevõtja ja kliendi vahelise seadusele vastava „hinnakokkuleppe“. See tähendab, et avaliku võimu akt asendab kõikides vee-ettevõtja ja tema klientide vahelistes lepingutes ühe olulise lepingutingimuse: kokkuleppe hinnas.⁹⁶

27. Kuna kõnealuse lepingutingimuse määrab kohalik omavalitsus kindlaks kõikide vee-ettevõtja ja tema klientide vahelistes lepingutes, on seadusandja volitanud kohalikku omavalitsust kehtestama üldistav-abstraktset ettekirjutust, mis seob nii vee-ettevõtjat kui ka tema kliente.

28. Lepinguvabaduse piiranguid, sh hinnakokkulepete piiranguid sätestavad ka teised universaalteenuste osutamist käsitlevad seadused. Nii sätestab kaugkütteseaduse (edaspidi KKütS) § 8 lg 3, et soojuse piirhind tuleb kujundada selliselt, et oleks tagatud 1) vajalike tegevuskulude, sealhulgas soojuse tootmiseks, jaotamiseks ja müügiks tehtavate kulutuste katmine; 2) investeeringud tegevus- ja arenduskohustuse täitmiseks; 3) keskkonnakaitse nõuete täitmine, 4) kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmine; 5) põhjendatud tulukus. Seega on ka kaugkütteseadusega otsustanud seadusandja lepingupoolte vabadust hinnas kokku leppida, piirata.

⁹³ I. Kull jt. Võlaõigus I. Üldosa. Tallinn, 2004, lk 51.

⁹⁴ RKÜKo 03.12.2007. a, nr 3-3-1-41-06, p 21.

⁹⁵ Vastavaid reegleid pole objektiivselt võimalik enam täpsemalt kehtestada, v.a konkreetse hinna seaduses sätestamise näol. Vt hinnakujunduse praktilise poole kohta täpsemalt 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.

⁹⁶ I. Kull. Kommentaarid §-le 28. - P. Varul jt. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2006, kommentaarid §-le 28, komm 4.1., lk 103, vt ka kommentaare §-le 34, komm 4.2, lk 124.

29. Erinevalt näiteks konkurentsiseadusest⁹⁷ ning ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadusest määravad aga nähtuvalt KKütS § 9 lõikest 4 müüdava soojuse hinna kindlaks soojusettevõtja ja tema klient. See tähendab, et seadusandja on lubanud soojusettevõtjal ja kliendil omavahel kõnealuses lepingutingimuses (hinnas) kokku leppida.⁹⁸ Soojusettevõtja võimalust tema turupositsioonist tulenevalt ühepoolset kliendile hinda dikteerida piiravad seejuures KKütS § 8 lg 3, mis sätestab üldised hinnakujundusreeglid, ning KKütS § 9 lõiked 1 ja 3, mis kohustavad soojusettevõtjat enne kliendiga hinnas kokkuleppimist avaliku võimuga⁹⁹ kooskõlastama soojuse piirhinna ehk maksimaalse hinna, mille korral saab müüdava soojuse hinda pidada KKütS § 8 lõikega 3 kooskõlas olevaks.¹⁰⁰ Puhuks, mil soojusettevõtja müüb soojust ilma avalikult võimult soojuse piirhinna kooskõlastust omamata või müüb seda hinnaga, mis ületab kooskõlastatud hinda, on seadusandja näinud KKütS §-s 35 ette sanktsiooni. See tähendab, et soojusettevõtja võib müüa soojust kooskõlastatud piirhinnast väiksema hinnaga.

30. Kui Konkurentsiamet või valla- või linnavalitsus on tuvastanud maksimaalse hinna, mille eest võib soojusettevõtja oma kliendile kaugkütteseadusega vastuollu minemata müüa, kinnitab ta selle õigusliku järelduse õigusaktiga. Seejuures on selle õigusakti adressaadiks tulenevalt KKütS § 9 lõikest 4 soojusettevõtja, kelle suhtes kehtib keeld müüa soojust kooskõlastatud soojuse piirhinnast ehk tuvastatud maksimaalsest hinnast, mida saab lugeda KKütS § 8 lõikega 3 kooskõlas olevaks, kõrgema hinnaga.

31. Eespool toodust tulenevalt saab järeldada, et Konkurentsiamet või valla- või linnavalitsus ei asenda oma tuvastava õigusaktiga soojusettevõtja ja tema klientide vahelistes lepingutes kokkulepet müüdava soojuse hinnas. See tähendab, et igal üksikul juhul on pooled vabad kokku leppima konkreetset juhul müüdava soojuse hinnas. Iga kokkuleppe sõlmimisel peab soojusettevõtja aga arvestama teda siduva soojuse piirhinna kooskõlastamise haldusaktis tuvastatud kaugkütteseadusele vastava soojuse maksimaalse müügi hinnaga. Esitatust järeldub omakorda, et Konkurentsiameti või valla- või linnavalitsuse soojuse piirhinna kooskõlastus on oma olemuselt erinevalt veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestavast kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse määrusest individuaalne-konkreetne ettekirjutus, mis kehtib ainult soojusettevõtja suhtes.

32. Hinnates veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestava ning soojuse piirhinda tuvastava õigusaktide õiguslikku olemust, tuleb tähele panna järgnevat. Materiaalses mõttes on

⁹⁷ KonkS § 17 lg 1 sätestab, et eri- või ainuõigust omavale ettevõtjale võib talle selle õiguse andnud riigiasutus või kohaliku omavalitsuse üksus määrata kasutatavad hinnad, arvestades ettevõtja põhjendatud kulusid, või kehtestada muid tingimusi või kohustusi, et selle ettevõtja kaupade ostjad või sellele ettevõtjale kaupade müüjad ei satuks oluliselt halvemasse olukorda kui vaba konkurentsi puhul antud valdkonnas. KonkS § 17 lg 2 järgi võib olulist vahendit omavale ettevõtjale Vabariigi Valitsus, seadusega määratud riigiasutus või kohaliku omavalitsuse territooriumi piires tegutseva olulist vahendit omava ettevõtja korral kohaliku omavalitsuse üksus määrata kasutatavad hinnad, arvestades ettevõtja põhjendatud kulusid, või kehtestada muid tingimusi või kohustusi, et selle ettevõtja kaupade ostjad või sellele ettevõtjale kaupade müüjad ei satuks oluliselt halvemasse olukorda kui vaba konkurentsi puhul antud valdkonnas.

⁹⁸ RKHKm 05.04.2010. a, nr 3-3-1-7-10, p 10.

⁹⁹ Soojusettevõtja hinnakujundust kontrollivad sõltuvalt soojusettevõtjast, kas Konkurentsiamet või valla- või linnavalitsus (KKütS § 9 lõiked 1 ja 3).

¹⁰⁰ Vt RKTko 28.04.2008. a, nr 3-2-1-30-08, p 14.: „Soojusenergia piirhinna kooskõlastamise mõte saab olla ka selles, [...], et soojatootja hinnakujundus oleks kooskõlas KKütS §-ga 8.“

määrus oma sisult õigusakt, millega täidesaatev võim reguleerib seadust rakendades üldistav-abstraktsete ettekirjutuste kaudu ühtemoodi suurt hulka samasuguseid juhtumeid.¹⁰¹ Üksikakt seevastu reguleerib konkreetset juhtumit individuaalselt.¹⁰²

Nagu eespool märkisin, siis minu hinnangul sisaldab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestav määrus üldistav-abstraktseid ettekirjutusi, millega reguleeritakse ühtemoodi suurt hulka samasuguseid juhtumeid. Seepärast olen seisukohal, et ÜVVKS § 14 lõikes 2 nimetatud määruse puhul on tegemist üldaktiga ehk määrusega materiaalses mõttes. Soojuse piirhinda tuvastav õigusakt reguleerib minu hinnangul aga konkreetset juhtumit individuaalselt. Seega on see akt oma olemuselt haldusakt.¹⁰³

Tehtud järelduse põhjal leian, et mul on võimalik põhiseaduslikkuse järelevalve korras hinnata, kas kohaliku omavalitsuse volikogu või valla- või linnavalitsus on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestava määruse kehtestanud kooskõlas seaduste ja põhiseadusega.

33. Järgnevalt kirjeldan tingimusi, millal saab asjaomast määrust lugeda põhiseaduspäraseks.

Määruse põhiseaduspärasuse tingimused

34. 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 1.¹⁰⁴ 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.

35. 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.¹⁰⁵ Seejuures peab volitusnormis olema määratletud akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.¹⁰⁶ Seega peab määrus selleks, et olla kooskõlas seadusega, vastama seaduses sisalduva volitusnormi eesmärgile, sisule ja ulatusele.

36. 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

¹⁰¹ H. Maurer. Määrus. - H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, 2004, lk 226, änr 2, H. Maurer. Haldusakti mõiste, tähtsus ja liigid. - H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, 2004, lk-d 124 ja 125, änr-d 15 ja 19.

¹⁰² H. Maurer. Haldusakti mõiste, tähtsus ja liigid. - H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn, 2004, lk-d 124 ja 125, änr-d 15 ja 19.

¹⁰³ RKHKm 05.04.2010. a, nr 3-3-1-7-10, p 9.

¹⁰⁴ RKPJKo 18.11.2004. a, nr 3-4-1-14-04, p 17.

¹⁰⁵ RKPJKo 25.06.2009. a, nr 3-4-1-3-09, p 19.

¹⁰⁶ RKÜKo 18.05.2010. a, nr3-1-1-116-09, p 24; 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 igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.“

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.¹⁰⁷

37. 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 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.¹⁰⁸

Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu reguleeriva määruse põhiseaduspärasuse tingimused

38. 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.¹⁰⁹ Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinda on pädevad kehtestama nii kohaliku omavalitsuse volikogu kui ka valla- või linnavalitsus.

39. 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.¹¹⁰ 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.¹¹¹

¹⁰⁷ RKPJKo 18.11.2004. a, nr 3-4-1-14-04, p 17.

¹⁰⁸ Erandiks on haldusmenetluse seaduse § 90 lõike 2 järgi juht, mil kohalik omavalitsus korraldab kohaliku elu küsimust, mille andmiseks seaduses puudub volitusnorm.

¹⁰⁹ Nähtuvalt RKPJKo 25.06.2009. a, nr 3-4-1-3-09, p-st 20 tähendab „kord“ seaduses sisalduva üldkorra tehnilist täpsustamist.

¹¹⁰ Ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse eelnõu seletuskiri nr 1044 SE, seisuga 28.10.1998. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

¹¹¹ See ei tähenda, et ettevõtja peaks teenuse osutamisele peale maksma, vaid et arvestatakse ka ettevõtja kulude, investeerijate ootuste jne elik õiglane hind on hind, mis arvestab nii tarbija kui ettevõtjaga.

40. Asjaomase volitusega on seadusandja ühtlasi andnud kohalikule omavalitsusele veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamiseks kaalutlusõiguse osas, mis puudutab küsimust, kui suured veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad kehtestada. Seejuures on seadusandja ÜVVKS § 14 lõikega 3 piiranud kohaliku omavalitsuse kaalutlusõigust: seadusandja on ÜVVKS § 14 lõikes 3 sätestanud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamise põhimõtted, mille järgimise tulemusena peab kohalik omavalitsus neile teenustele kehtestama õiglased hinnad.¹¹² Sellega on riik sisuliselt kehtestanud meetmed, mis võimaldavad vältida KonkS § 16 rikkumisi.¹¹³

41. Täpsemalt tuleneb ÜVVKS § 14 lõikest 3, et õiglase hind kujuneb nii, et vee-ettevõtjale tagatakse teenuste osutamisega 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, s.t hinnad peavad olema kulupõhised, ning eriti oluline on, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindadega oleks vee-ettevõtjale tagatud vaid põhjendatud tulukus.

42. Et teada saada, milliste põhimõtete järgi tuleb ÜVVKS § 14 lõikes 3 nimetatud kulude tarbija kanda jätmine 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 kaalutlusõigust¹¹⁴ ning sisustama talle antud kaalutlusõiguse rakendamise raames määratlemata õigusmõisteid

¹¹² 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 muutumatu (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.“

¹¹³ 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 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 kaubaturgu 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 põhjendamatut müümine alla omahinna, mis kahjustab teise ettevõtja tegevust kaubaturul või tõrjub teda kaubaturult välja.

¹¹⁴ Muu hulgas tähendab see, et kohalik omavalitsus peab asjas välja selgitama olulised asjaolud ning lähtuma vaid lubatud kaalutlustest.

„kulupõhine“¹¹⁵ ja „põhjendatud tulukus“. Selle tegemisel pole kohalik omavalitsus aga täielikult vaba.¹¹⁶ Asjaomaseid määratlemata õigusmõisteid tuleb kohalikul omavalitsusel sisustada lähtuvalt seadusandja juhistest ja eesmärkidest¹¹⁷ ning õiguse üldpõhimõtetest.

43. Leian, et asjaomaseid määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukus“ tuleb sisustada kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega, sh konkurentsioiguse üldpõhimõtetega¹¹⁸ ning arvestades seadusandja üldist eesmärki tagada veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenustele õiglased hinnad (vt eespool p 39).

44. 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 eesmärgi ja seda, kuidas konkurentsiseadus neid eesmärgi saavutab.¹¹⁹ Järgnevalt võtangi seadusandja juhistele, eesmärkidele ning õiguse üldpõhimõtetele tuginedes seisukoha küsimuses, kuidas tuleb kõnealuseid määratlemata õigusmõisteid sisustada.

45. 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-ö tavapärastes konkurentsitingimustes. Seda seepärast, et konkureerivas keskkonnas kujunevad hinnad on eelduslikult efektiivsed, s.t need sisaldavad üksnes põhjendatud kulusid nende põhjendatud ulatuses ning põhjendatud kasumit (liiga kõrget hinda võtta üritav ettevõtja lülitatakse n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes turult välja).

¹¹⁵ 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>.

¹¹⁶ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 15.

¹¹⁷ RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 16.

¹¹⁸ Vt analoogia korras RKHKo 18.12.2002. a, nr 3-3-1-66-02, p 25: „Ebaõiglane 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.“

¹¹⁹ 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.

46. Toodud konkurentsioiguse üldpõhimõtte pinnalt asun seisukohale, et konkurentsioiguse üldpõhimõtteid arvestades peab kohalik omavalitsus õiglaste 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-ö tavapärastes konkurentsitingimustes. See tähendab, et määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukus“ tuleb konkurentsioiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt sisustada nii, et lõppastmes kehtestatavad veevarustuse ja reovee 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.

47. 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 konkurentsiseaduse eesmärgi ja selles sisalduvaid konkurentsioiguse üldpõhimõtteid silmas pidades kooskõlas ÜVVKS § 14 lõikega 3. See tähendab, et hindades 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.

48. Järgnevalt on küsimus, kuidas kohalik omavalitsus peaks saavutama olukorra, kus tema kehtestatavad hinnad oleksid üldjoontes sarnased hindadega, mille eest vee-ettevõtja müüks kaupu siis, kui ta tegutseks n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes.¹²⁰

49. 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.

50. Et viimane võimalik oleks, tuleb kohalikul omavalitsusel selgitada välja, millises ulatuses kannaks vee-ettevõtja veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamisel kulusid (kui efektiivne oleks) ning kui palju saaks ta tulu, kui ta tegutseks n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes. Kuna konkurentsioiguse üldpõhimõtteid veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamise sektoris üldjuhul puudub selle objektiivse võimatuse tõttu,¹²¹ tuleb tunnistada, et

¹²⁰ Vt nt Euroopa Ühenduste Kohtu 14.02.1978. a otsuse nr 27/76 asjas United Brands Company ja United Brands Continentaal BV vs Euroopa Ühenduste Komisjon, p-i 249, kus kohus leidis, et tal tuleb kindlaks teha, kas turgu valitsevas seisundis olev ettevõtte on oma positsiooni turul kasu lõikamiseks ära kasutanud, mida tal poleks olnud võimalik teha, kui ta oleks tegutsenud tavapärastes ja piisavalt tõhusates konkurentsitingimustes.

¹²¹ 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: „Tavapäraselt on linnades ühisveevärk ja -kanalisatsioon ja seega on selle omaniku või valdaja (vee-ettevõtja)

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, kus ettevõtja hinnakujundus põhineks efektiivsusel.

51. Konkurentsiolukorra modelleerimiseks on mitmeid võimalusi.¹²² Näiteks on võimalik konkreetse 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,¹²³ ning saab põhjendatud tulu¹²⁴. Sellise võrdluse tegemine tähendab seega hinnangu andmist konkreetse vee-ettevõtja kulude põhjendatusele (majandamise efektiivsusele) ning saadava tulu põhjendatusele.

Vastava hinnangu andmisel vajaliku tähise saamiseks saab võrrelda ka konkreetseid sise- ja välisriigi samas valdkonnas tegutsevaid, ent omavahelises konkurentsisis mitteolevaid ettevõtjaid.¹²⁵

Põhjendatud tulu kohta käivaid andmeid on võimalik leida majandusteoorias tunnustatud investeeritud varadele lubatud tootluse meetodi abil.¹²⁶ Sellisel juhul arvutatakse kõigepealt välja, milline peaks olema ettevõtte tootlikkus. Seejärel arvutatakse aga, kui suur ettevõtte tootlikkus on. Nende andmete võrdlemisel saab hinnata, kas ettevõtjale on tagatud põhjendatud tulu või on see tulu nt ülemäärane.

Euroopa Ühenduste Kohus rakendab ebaõiglaste hindade tuvastamise puhul järgnevat testi.¹²⁷ Kõigepealt võrdleb kohus kauba müügihinda ja selle tootmiseks tehtud kulutusi (siin tehakse

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.“

¹²² Euroopa Ühenduste Kohtu 14.02.1978. a otsuse nr 27/76 asjas United Brands Company ja United Brands Continentaal BV vs Euroopa Ühenduste Komisjon, p 253.

¹²³ 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.

¹²⁴ 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 [...] mõistlikust kasumist.“

¹²⁵ 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.

¹²⁶ 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.

¹²⁷ Vt testi rakendamise kohta A. Pozdnakova. Excessive Pricing and the Prohibition of the Abuse of a Dominant Position. World Competition 33, No 1 (2010), pp 121–139.

kindlaks ettevõtja asjakohased kulud, sest see annab tähise tegemaks kindlaks, kas hind on ülemäärane)¹²⁸ ning saab sellise võrdluse teel teada vahekasu suuruse.¹²⁹ Järgnevalt hindab kohus, kas vahekasu on ülemäärane. Kui on ülemäärane, hindab kohus omakorda, kas ettevõtja rakendatav hind on ebaõiglane iseenesest või võrreldes teiste, võistlevate kaupadega.¹³⁰

52. 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“ (taganud ÜVVKS § 14 lõikes 3 nimetatud kulude katmise nende põhjendatud osas ja põhjendatud ulatuses) ja „põhjendatud tulukus“ õiguspäraselt. Seejuures leian, et kohalik omavalitsus on sisustanud määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukus“ 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 tavapärastes konkurentsitingimustes (tagatud on hindade efektiivsus, vt ülalt p 45).

Hinnang vaidlusaluses asjas

53. 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 lõikega 3. Täpsemalt on küsimuseks, kas Tallinna Linnavalitsus on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel õiguspäraselt sisustanud määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukus“.

54. Enne vaidlusaluse määruse §-le 1 hinnangu andmist pean vajalikuks peatuda Tallinna Linnavalitsuse rollil veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel (p-d 55–58) ning enda rollil põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses (p 58). Seejärel hindan eraldi, kuidas on Tallinna Linnavalitsus sisustanud määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ (p-d 60–74) ning „põhjendatud tulukus“ (p-d 75–92).

55. Nagu öeldud, on ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduses kehtestatud hinnaregulatsiooni eesmärgiks tagada, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenustel kui universaalteenustel oleksid õiglased hinnad. Õiglased hinnad on neil teenustel seadusandja hinnangul siis, kui need on kujundatud nii, et vastaksid üldjoontes hindadele, mille eest vee-ettevõtja osutaks neid teenuseid siis, kui ta tegutseks n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes. See tähendab, et vee-ettevõtja hinnakujundust tuleb kohalikul omavalitsusel reguleerida nii, et vee-ettevõtja majandaks end efektiivselt.¹³¹

¹²⁸ Euroopa Ühenduste Kohtu 14.02.1978. a otsuse nr 27/76 asjas United Brands Company ja United Brands Continentaal BV vs Euroopa Ühenduste Komisjon, p 251.

¹²⁹ Euroopa Ühenduste Kohtu 14.02.1978. a otsuse nr 27/76 asjas United Brands Company ja United Brands Continentaal BV vs Euroopa Ühenduste Komisjon, p 251.

¹³⁰ Euroopa Ühenduste Kohtu 14.02.1978. a otsuse nr 27/76 asjas United Brands Company ja United Brands Continentaal BV vs Euroopa Ühenduste Komisjon, p 252.

¹³¹ Vt turgu valitsevas seisundis oleva ettevõtja hinnakujunduse kohta F. Naert. Competition Authorities and Regulators in Belgium: Hierarchy Versus Cooperation. Competition and Regulation in Network Industries, Vol 10 (2009), No 2, p 140.

56. Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel reguleerib kohalik omavalitsus *ex ante*: kohalik omavalitsus sekkub vee-ettevõtja hinnakujundusse ning sunnib hindade kehtestamise teel vee-ettevõtjat teatud efektiivsusega end majandama. Nii on kohalikul omavalitsusel lihtne kontrollida kulupõhisuse nõude järgimist ning turgu valitsevas seisundis oleva vee-ettevõtja rakendatavaid hindu sedakaudu rohkem mõjutada.¹³² Nimelt *ex post* hinnangu andmisel pole avalikul võimul piisavalt tõhusalt võimalik hinnakujundusse vahetult sekkuda ning õigusvastast hinnakujundust tarbijate huvisid silmas pidades ära hoida.¹³³

57. *Ex ante* hindade reguleerimise korral on kohalikul omavalitsusel hea ülevaade turgu valitsevas seisundis oleva vee-ettevõtja kulude ja tulude kohta. Seetõttu saab ta hinnata, kas vee-ettevõtja kulud ja nende ulatus on põhjendatud, s.t kas vee-ettevõtjal on võimalik end efektiivsemalt majandada (vt ülalt p 45). Sellest järeldub minu hinnangul, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestava üldakti (määruse) seadustele ja põhiseadusele vastavuse eest vastutab kohalik omavalitsus.¹³⁴

58. Viimasest johtuvalt leian, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses peab kohalik omavalitsus tõendama, et ta on kujundanud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad kooskõlas seaduste ja põhiseadusega. Seda põhjusel, et ta on kaalutlusõigusele tuginedes ise määranud kindlaks kui efektiivselt vee-ettevõtja end majandama peab ning milline on vee-ettevõtja kasum. Seega saab ainult kohalik omavalitsus teada, milline on vee-ettevõtja kuluefektiivsus ning miks see selline on. Lisaks on tal erinevalt teistest menetlusosalistest (õiguskantsler, justiitsminister) olnud juurdepääs vee-ettevõtja kulusid ja tulusid käsitlevatele andmetele, mistõttu on tal olnud vahetult võimalik vee-ettevõtja kulusid ja tulu hinnata. Peale selle on nii õiguskantsleri kui ka kohtu kontroll kaalutlusõiguse teostamise üle piiratud: kontrollida saab eeskätt kaalutlusõiguse teostamise põhimõtetest kinnipidamist, mitte aga asuda kohaliku omavalitsuse asemel kaalutlusõigust teostama ning ütlema, milline on õiglane hind (v.a juhul, mil kohaliku omavalitsuse kaalutlusõigus on vähenenud nullini). Kuna teistel menetlusosalistel puudub vahetu juurdepääs vee-ettevõtja andmetele ning ka pädevus otsustada, kui efektiivselt vee-ettevõtja end majandama peaks, on menetlusosaliste rolliks selliste vaidluste puhul esitada kohtule

¹³² F. Naert. Competition Authorities and Regulators in Belgium: Hierarchy Versus Cooperation. Competition and Regulation in Network Industries, Vol 10 (2009), No 2, p 142.

¹³³ *Ex ante* hinnaregulatsioon tagab õiglasema hinnakujunduse, sest enne hindade jõustumist kontrollib hinnaregulaator üle, kas kulud on põhjendatud ja tulukus põhjendatud. Seevastu *ex post* hinnaregulatsiooni puhul kehtestab ettevõtja kõigepealt hinnad ise ja alles seejärel saab hinnaregulaator kontrollida, kas hind on õiglane (seadusega kooskõlas). Kui hinnaregulaatori leiab, et hinnakujundus on ebaõiglane (seadusvastane), peab ta vastav ettevõtja ja hinnaregulaatori vaheline vaidlus pahatihti kohtus. Kui kohus leiab sarnaselt hinnaregulaatorile, et ettevõtja hinnakujundus on ebaõiglane, on juhul, mil tarbijad on aastaid maksnud ebaõiglast hinda, tarbijatel hiljem üldjuhul väga raske ülemääraselt makstud tagasi saada.

¹³⁴ 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 konkurentsireeglite 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 avalik võim on kehtestanud turgu valitsevas seisundis oleva ettevõtte osutatavatele teenustele hinnad, lasub tõendamiskoormus avalikul võimul.

põhjendatud kahtlus, kas kohalik omavalitsus on hinnaregulaatorina käitunud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kujundades kooskõlas seaduste ja põhiseadusega.¹³⁵

59. Veel märgin, et minu hinnangul pole vaja määruse põhiseaduspärasuse kontrollimiseks võtta eraldi seisukohta küsimustes, kas teenuslepingus kokkulepitu vastab ÜVVKS § 14 lõikele 3 ning kas AS Tallinna Vesi erastamine oli põhiseadusega kooskõlas. Seda põhjusel, et lõppastmes on määruse põhiseaduspärasuse kontrolli puhul oluline vaid see, kas määrusega kehtestatud hinnad vastavad ÜVVKS § 14 lõikele 3 ja sedakaudu põhiseadusele.

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

60. 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 määratlemata õigusmõistet „kulupõhine“.

61. Nagu öeldud, tuleb nähtuvalt ÜVVKS § 14 lõikest 3 kohalikul omavalitsusel tagada vee-ettevõtjale 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 mõlema teenuse puhul määratlemata õigusmõistet „kulupõhine“.

62. Tallinna Linnavalitsuse mulle antud vastusest selgub, et Tallinna Linnavalitsus kujundab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad teenuslepingu, mida Tallinna Linnavalitsus peab ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadusega kooskõlas olevaks, alusel.¹³⁶ Teenuslepingus on kokku lepitud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade arvutamise valemis, milles sisalduvad hindade arvutamise tingimused ning arvutuskäik.¹³⁷ Teenuslepingus on kokku lepitud ka selles, et hinna kehtestamiseks esitab AS Tallinna Vesi linnale hinnaettepaneku koos K-

¹³⁵ On leitud, et õiguskantsler ja justiitsminister on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses üldised riigiõiguse eksperdid. Vt K. Saaremäel-Stoilov. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse põhimõisted. - E. Kergandberg jt. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinn, 2008, lk 437. Seega pole õiguskantsler ekspert majanduse valdkonnas ning tal tuleks vajadusel vastava valdkonna eriteadmised menetlusse transportida. Pean vajalikuks kohtu tähelepanu juhtida asjaolule, et erasektorist sõltumatu ekspertiisi tellimine kõnealuses küsimuses on komplitseeritud, kuna pole võimalik tagada eksperdi sõltumatust. Lisaks on sellise ekspertiisi tellimine mulle selgelt ülejõukäiv. Tõenäoliselt tuleks mul nende määruste põhiseaduspärasuse kontrollimisest rahapuudusel loobuda, kui asuda seisukohale, et mul tuleks igal juhul tõendada, et kohalik omavalitsus on kulude põhjendatust valesti hinnanud.

¹³⁶ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p-d 11 ja 12, lk 4 ning p 35, lk 9.

¹³⁷ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 43, lk 10. Vt hinnakujunduse kokkuleppe kohta täpsemalt teenuslepingust ja selle lisadest.

koefitsiendi kalkulatsiooni, äriplaani ning kulude-tulude arvestusega. Seejärel linn kontrollib hinnaettepaneku põhjendatust, peab AS-ga Tallinna Vesi läbirääkimisi ning kokkuleppe saavutamisel AS-ga Tallinna Vesi kehtestab linn enda sõnul seadusele vastavad veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad.¹³⁸

63. Tallinna Linnavalitsuse sõnul põhines AS Tallinna Vesi Tallinna Linnavalitsusele esitatud hinnaettepanek vee-ettevõtja äriplaanil, mis sisaldas vee-ettevõtja tegevuskulusid.¹³⁹ Põhjendusel, et teenuslepingus on kokku lepitud hinna kehtestamise mehhanism, Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutus kontrollib teenuslepingu täitmist ning AS Tallinna Vesi nõukogu liikmeteks on ka linnavalitsuse esindajad, leidis linnavalitsus, et on tagatud kõnealuse määruse õiguspärasus. Seepärast ei esitanud Tallinna Linnavalitsus mulle detailset väljavõtet AS Tallinna Vesi kuludest.¹⁴⁰ Linnavalitsus märkis veel, et kuna AS Tallinna Vesi on börsiettevõtte, pole linnavalitsusel võimalik tema kulusid ärisaladust rikkumata hinna kehtestamise aktis detailselt avaldada ega põhjendada.¹⁴¹

64. Puutuvalt võrdlusesse teiste vee-ettevõtjatega tõi linnavalitsus välja, et ta on AS Tallinna Vesi kulustruktuuri tõhususe hindamiseks võrrelnud AS Tallinna Vesi kulusid veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamisel teiste vee-ettevõtjate kogukuludega. Seda tegi linnavalitsus nii, et jagas vee-ettevõtjate tootmis- ja tegevuskulud nende osutatavate teenuste müügiimahtudega.¹⁴² Võrdluse põhjal leidis linnavalitsus, et AS Tallinna Vesi tegutseb tõhusamalt kui Järve Biopuhastus OÜ, Kuressaare Veevärk AS, Pärnu Vesi AS, Tartu Veevärk AS ja Viljandi Veevärk AS, sest tema kogukulud on tehtud võrdluse põhjal kõige madalamad.¹⁴³ Tallinna Linnavalitsuse hinnangul on ebatõenäoline, et konkurentsitingimustes tegutsedes suudaks AS Tallinna Vesi end veel tõhusamalt majandada.¹⁴⁴

65. Leian, et Tallinna Linnavalitsuse mulle antud vastused annavad ainet kahtluseks, kas Tallinna Linnavalitsus on õiguspäraselt sisustanud 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 seaduses sätestatud kulud, mis tal lasuksid siis, kui turul valitseks konkurents, ning ulatuses, milles ta neid kannaks, kui turul valitseks konkurents.

66. Asjaomast kahtlust tugevdab Konkurentsiameti mulle esitatud analüüs, milles Konkurentsiamet rõhutas, et nõuetekohaselt hindu reguleeriv regulaator peab detailselt analüüsima

¹³⁸ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 11, lk 4.

¹³⁹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 12, lk-d 4 ja 5. Vt samast punktist kulusid kulukomponentide loikes.

¹⁴⁰ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 20, lk 6.

¹⁴¹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 20, lk 6.

¹⁴² Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 17, lk 5.

¹⁴³ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 18, lk 6.

¹⁴⁴ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 19, lk 6.

ettevõtja kulusid. Hindu reguleerides võib regulaator arvestada üksnes põhjendatud kuludega nende põhjendatud ulatuses.¹⁴⁵

67. Konkurentsiameti hinnangul saab Tallinna Linnavalitsus teenuslepingu järgimise tõttu kehtestada aga veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad vee-ettevõtja kulusid sügavalt analüüsimate.¹⁴⁶ 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.¹⁴⁷

68. 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. Ometi täheldas Konkurentsiamet, et AS Tallinna Vesi püsikulude kasv on periooditi olnud üsna kiire.¹⁴⁸ Veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad AS-i Tallinna Vesi põhitegevuspiirkonnas on iga-aastaselt tõusnud.¹⁴⁹ 2010. a alguses toimunud hinna langetamine oli marginaalne.¹⁵⁰ Võrdluseks tõi Konkurentsiamet välja, et AS Tartu Veevärk tegevuspiirkonnas pole Tartu Linnavalitsus igal aastal veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu muutnud ning hinnad on kehtinud muutmata juba üle kolme aasta.¹⁵¹

69. Eelnevaga seonduvalt 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.¹⁵²

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ 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.

¹⁴⁷ Vt põhjendusi täpsemalt Konkurentsiameti 31.05.2010. a kirjast nr 5.1-1/09-0035-082, lk-d 1-3.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ 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.

¹⁵¹ 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. Vt AS Tallinna Vesi ja Eestis tegutsevate teiste vee-ettevõtjate võrreldavuse kohta täpsemalt Konkurentsiameti 31.05.2010. a kirjast nr 5.1-1/09-0035-082, lk-d 12 ja 13.

¹⁵² 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.

70. Eespool esitatu põhjal leian, 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.¹⁵³ Olen sellisele veendumusele jõudnud esiteks põhjusel, et kogu minu menetluse vältel pole Tallinna Linnavalitsus suutnud mulle esitada asjakohaseid andmeid, mille põhjal linnavalitsus hindas AS Tallinna Vesi kulude põhjendatust, ega selgitada, miks on need kulud põhjendatud.¹⁵⁴ Linnavalitsus on mulle edastanud linnavolikogu 17.09.2009. a hinnangu AS Tallinna Vesi enamusaktsiate võõrandamisele 2001. a, teenuslepingu, AS Tallinna Vesi majandusaasta aruande ja AS Tallinna Vesi 28.09.2009. a hinnaettepaneku. Seejuures nähtub viimasest, et vaidlusaluse määruse nr 75 kehtestas Tallinna Linnavalitsus samal päeval, mil hinnataotlus Tallinna Linnakantseleis registreeriti, s.t 30.09.2009. a.¹⁵⁵ Märgin, et linnavalitsuse väited, et määruse põhiseaduspärasuse hindamiseks pole mul vaja detailselt teada, milliseid kulusid ja millises ulatuses kulusid on linnavalitsus põhjendatuks pidanud, sest linnavalitsus on määruse kehtestamisega andnud sisuliselt garantii määruse põhiseaduspärasusele,¹⁵⁶ tekitavad pigem kahtluse, et linnavalitsusel puuduvad vastavad andmed ning ta pole tegelikult vee-ettevõtja kulusid (nende põhjendatust ja nende ulatuse põhjendatust ning sedakaudu vee-ettevõtja efektiivsust) kontrollinud. Samuti tuleb pidada põhjendamatuks linnavalitsuse väidet, mille järgi pole võimalik AS Tallinna Vesi kulusid ärisaladust rikkumata hinna kehtestamise aktis detailselt avaldada ega põhjendada. Nimelt nähtub Konkurentsiameti praktikast, et akti andmise põhjendusi saab jälgitavalt ja kontrollitavalt esitada moel, mis tagab ettevõtja ärisaladuse kaitse.¹⁵⁷

71. Teiseks ei kinnita ükski linnavalitsuse mulle antud selgitus, et teenuslepingus kokku lepitud hinnavalem arvestab ÜVVKS § 14 lõikes 3 sätestatuga. Linnavalitsuse selgitused, kuidas toimus AS Tallinna Vesi esitatud hinnataotluse menetlemine, ning tema seisukohad hinnavalemi rakendamise kohta on minu hinnangul vastukäivad. Nii väidab linnavalitsus ühelt poolt, 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.¹⁵⁸ Teiselt poolt aga väidab linnavalitsus, et hinna kehtestamisel kontrollib ta talle esitatud hinnaettepaneku põhjendatust K-

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ Linnavalitsus on oma vastuses toonud välja vaid üldised kulud Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 12, lk 4.

¹⁵⁵ Vt siinjuures BNS uudiseid 09.09.2009. a „Tallinn loodab veetariifid jätta tänavusega samale tasemel“, 19.09.2009. a „Tallinn on vastu veehinna tõusule järgmisel aastal“, 28.09.2009. a „Vee hind Tallinnas langeb järgmisel aastal 0,9 protsenti“, 30.09.2009. a „Tallinna linnavalitsus kinnitas veehinna languse“. Neist uudistest selgub justkui, et AS Tallinna Vesi esitas juba varem Tallinna Linnavalitsusele taotluse, mille pinnalt linnavalitsus asus AS-ga Tallinna Vesi läbirääkimistesse. Märget AS Tallinna Vesi vastavate taotluste esitamise kohta mul kahjuks Tallinna kodulehel paiknevast dokumendiregistrist leida ei õnnestunud.

¹⁵⁶ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 20, lk 6.

¹⁵⁷ Vt Konkurentsiameti 31.05.2010. a kirja nr 5.1-1/09-0035-082, lk 4, ning selle kirja lisa.

¹⁵⁸ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p 13, lk-d 7 ja 8, vt ka p 9, lk 5.

koefitsiendi kalkulatsiooni, äriplaani ning kulude-tulude arvestuse põhjal.¹⁵⁹ Kui vaadata aga teenuslepingut¹⁶⁰, siis nähtub sellest, et teenuste osutamiseks vajalike kulutuste põhjendatuse hindamine pole sugugi täielik. Siinjuures toon välja, et Konkurentsiameti hinnangul pole teenuslepingut järgides võimalik kehtestada veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenustele ÜVVKS § 14 lõikega 3 kooskõlas olevaid hindu.¹⁶¹

72. Kolmandaks ei kinnita linnavalitsuse võrdlusandmetele tuginev hinnang AS Tallinna Vesi kuluefektiivsuse kohta, et AS Tallinna Vesi kulud ja nende kulude ulatus on põhjendatud. Nimelt ei saa ettevõtte kuluefektiivsust hinnata üksnes nii nagu seda väidetavalt teeb Tallinna Linnavalitsus. Sellise võrdluse põhjal objektiivsete järelduste tegemise eelduseks on, et Tallinna Linnavalitsus on võtnud seisukoha, kui tõhusalt majandaks end tüüpiline hästi majandav ja vastavate teenuste osutamiseks vajalike vahenditega vajalikul määral varustatud vee-ettevõtja, ning seejärel võrdleks saadud andmeid AS Tallinna Vesi vastavate andmetega elik hindaks tema kuluefektiivsust. Teisisõnu tuleks hinnata, kas end tõhusalt majandav vee-ettevõtja majandaks end samamoodi nagu AS Tallinna Vesi. Tallinna Linnavalitsuse vastus ei sisalda aga põhjendust, miks on linnavalitsus pidanud võrreldavateks just tema nimetatud vee-ettevõtjaid. Pigem jääb vastusest mulje, et linnavalitsus on valinud suvaliselt välja mõned Eesti vee-ettevõtjad ning nende kohta avalikult kättesaadavate andmete põhjal teinud mõned arvutustehted, mis annavad pealiskaudset teavet nende ettevõtjate kuluefektiivsuse kohta.¹⁶² Pelgalt võrdlus, kui palju kulutatakse ühe ühiku tootmiseks, ei saa aga anda vastust küsimusele, kas konkreetne ettevõtte majandab end tõhusalt.¹⁶³ Hinnata tuleb igal juhul konkreetse ettevõtja kulude põhjendatust.

73. Neljandaks näitab Konkurentsiameti tehtud AS Tallinna Vesi tulukuse analüüs, et AS Tallinna Vesi investeeritud varade tootlikkus on võrreldes tema kapitali kaalutud keskmise hinnaga oluliselt kõrgem (2,18 korda kõrgem).¹⁶⁴ Võrdlusandmetele tuginedes leidis 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 AS Tallinna Vesi aktsionäriks oleva vee-ettevõtja United Utilities investeeritud varade tootlikkuse näitajast.¹⁶⁵ See viitab asjaolule, et a) Tallinna Linnavalitsus on valesti määranud kindlaks AS Tallinna Vesi kuluefektiivsuse ning selle tegemisel talle taganud ülemäärase kasumi või b) Tallinna Linnavalitsus on teadlikult taganud AS-le Tallinna Vesi ülemäärase kasumi.¹⁶⁶

¹⁵⁹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 11, lk 4.

¹⁶⁰ Vt teenuslepingu lisast E, kuidas hind kujuneb.

¹⁶¹ Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, lk 10–11. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf; Vt ka Konkurentsiameti 31.05.2010. a kirja nr 5.1-1/09-0035-082, lk-d 1-3..

¹⁶² Samal seisukohal on Konkurentsiamet. Vt täpsemalt Konkurentsiameti 31.05.2010. a kirjast nr 5.1-1/09-0035-082, lk-d 3 ja 4.

¹⁶³ Vt täpsemalt Konkurentsiameti 31.05.2010. a kirjast nr 5.1-1/09-0035-082, lk-d 3, 4 ja vt ka lk 12.

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ Vt kuluefektiivsuse ja tulude seose kohta hinnakujunduses ka Konkurentsiameti 31.05.2010. a kirja nr 5.1-1/09-0035-082, lk 4.

74. Kuna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel kannab Tallinna Linnavalitsus regulaatori rolli, ent Tallinna Linnavalitsuse mulle antud selgitustest nähtub pigem, et Tallinna Linnavalitsus pole eraldi hinnanud AS Tallinna Vesi kulude põhjendatust, leian, et Tallinna Linnavalitsus pole sisustanud määratlemata õiguspäraselt „kulupõhine“ õiguspäraselt. Teisisõnu pole linnavalitsus selgitanud välja, milliseid kulusid millises ulatuses kannaks vee-ettevõtja veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamisel siis, kui ta tegutseks n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes (pole kontrollinud efektiivsust, vt ülalt p 45).

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

75. Järgnevalt hindan, kas Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas tegutsevale vee-ettevõtjale AS Tallinna Vesi on Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ §-ga 1 tagatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste osutamise eest põhjendatud tulukus, nagu seda näeb ette ÜVVKS § 14 lg 3 p 4. Täpsemalt kontrollin, kas nende hindade kehtestamisel on Tallinna Linnavalitsus õiguspäraselt sisustanud määratlemata õiguspäraselt „põhjendatud tulukus“.

76. Tallinna Linnavalitsuse hinnangul on AS-le Tallinna Vesi tagatud põhjendatud tulukus. Selle tõenduseks esitas Tallinna Linnavalitsus mulle mõningad arvestused AS-i Tallinna Vesi tulukuse kohta. Need arvestused hõlmasid WACC-e vahemikus 6,9–9,2 %.¹⁶⁷ Kõnealused arvestused ei sisaldanud arvestusi lubatud tulukuse suuruse kohta.¹⁶⁸ Samuti ei selgunud tehtud arvestustest, milliste arvestustega tegemist on (kas WACC on arvutatud bilansilise väärtuse, turuväärtuse või regulatiivse väärtuse järgi). Küll aga väitis linnavalitsus nende põhjal, et „kui arvestada omakapitali tootluseks 15 %, kujuneb WACC väärtuseks 9,2 %, mis on ikkagi võrreldavalt madalam tegelikust puhaskasumi määra.“¹⁶⁹

77. Tallinna Linnavalitsus tõi välja, et võrdlus teiste Eestis tegutsevate vee-ettevõtjatega näitab, et AS-le Tallinna Vesi on tagatud põhjendatud tulukus. Täpsemalt selgitas linnavalitsus, et Eesti Vee-ettevõtjate Liidu andmete järgi on 32 vallas ja linnas veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste keskmiseks hinnaks 31,68 krooni/m³. Neist 11 on hind kõrgem, 20 aga madalam kui Tallinnas, kus on hinnaks 32,57 krooni/m³.¹⁷⁰ Seega saab Tallinnas kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu pidada Eesti keskmisteks. Võttes arvesse Tallinna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste standardeid, tuleks AS-le Tallinna Vesi tagatud tulukuse põhjendamatuks suureks pidamise korral asuda seisukohale, et vähemalt pooltele, kui mitte kõikidele teenuseosutajatele on madalamate teenuste standardite juures tagatud põhjendamatuks suur tulukus.¹⁷¹

¹⁶⁷ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p 16, lk-d 9 ja 10.

¹⁶⁸ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p 16, lk-d 9 ja 10.

¹⁶⁹ Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a kirja nr LV-1/5467 lisa 1, p 16, lk-d 9 ja 10.

¹⁷⁰ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 41, lk 10.

¹⁷¹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 42, lk 10.

78. Konkurentsiameti avalikustatud AS Tallinna Vesi tulukuse analüüs, mille põhijäreldused kehtivad Konkurentsiameti hinnangul ka Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määrusega nr 75 kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade suhtes,¹⁷² näitas järgnevat.

79. Konkurentsiamet leidis AS Tallinna Vesi kapitali kaalutud keskmine hinna (WACC) ning sai selleks 8,31 %.¹⁷³ Seejärel leidis Konkurentsiamet AS Tallinna Vesi tegeliku investeeritud varade tootlikkuse. Selle leidis Konkurentsiamet majandusteoorias tunnustatud ja arenenud riikide regulaatorite kasutatava investeeritud varadele lubatud tootluse meetodi rakendamise põhjal¹⁷⁴ AS Tallinna Vesi 2008. a investeeritud varade tootlikkuse. Konkurentsiameti arvutuste järgi oli see 18,1 %. Võrreldes omavahel AS Tallinna Vesi kapitali kaalutud keskmist hinda AS-i Tallinna Vesi investeeritud varade tootlikkusega, leidis Konkurentsiamet, et viimane oli oluliselt kõrgem (2,18 korda kõrgem).¹⁷⁵ Võrdlusandmetele tuginedes leidis 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 AS Tallinna Vesi aktsionäriks oleva vee-ettevõtja United Utilities investeeritud varade tootlikkuse näitajast.¹⁷⁶

80. Mõõtes AS Tallinna Vesi kasumlikkust ärikasumi marginaali (ärikasumi ja müügitulu suhte) põhjal ning seda võrreldes Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate, sh AS Tallinna Vesi aktsionäriks oleva United Utilities, ärikasumi marginaalidega, leidis Konkurentsiamet, et AS Tallinna Vesi ärikasumi maht on kõrge, see on absoluutväärtuses aasta-aastalt kasvanud¹⁷⁷ ning see on oluliselt kõrgem Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate keskmistest ärikasumi marginaalidest, sh AS Tallinna Vesi aktsionäri United Utilities ärikasumi marginaalidest.¹⁷⁸ Konkurentsiameti hinnangul annab ärikasumi marginaali analüüs tunnistust sellest, et AS Tallinna Vesi kasumlikkus on põhjendamatult kõrge.

81. Oma analüüsi põhjal asus Konkurentsiamet seisukohale, et Tallinna Linnavalitsus pole regulaatorina tegutsedes taganud AS-le Tallinna Vesi põhjendatud tulukust.¹⁷⁹ Vastupidi: Tallinna Linnavalitsus on AS Tallinna Vesi tegevuspiirkonnas kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindadega taganud AS-le Tallinna Vesi põhjendamatult suure ärikasumi ehk

¹⁷² 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.

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ 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.

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ 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.

¹⁷⁷ 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.

¹⁷⁸ 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.

¹⁷⁹ 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.

tulukuse. Sellest johtuvalt on Konkurentsiameti hinnangul jätnud Tallinna Linnavalitsus tarbijate huvid vajaliku kaitseta.¹⁸⁰

82. Kõrvutades Tallinna Linnavalitsuse mulle antud selgitusi Konkurentsiameti analüüsiga, pean kõigepealt märkima, et erinevalt Tallinna Linnavalitsuse mulle antud vastustest oli Konkurentsiameti analüüs põhjalik, hästijälgitav ning veenev (mh sisaldas analüüs selle mõistmiseks vajalikke selgitusi ning arvutuskäike).

83. Minnes analüüsides sisulise külje juurde, leian, et Tallinna Linnavalitsuse mulle esitatud Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutuse arvestatud WACC-d (6,9–9,2 %) on ligilähedased Konkurentsiameti arvestatud WACC-le (8,31 %). Seega Tallinna Linnavalitsuse esitatud andmed pigem kinnitavad selles osas Konkurentsiameti järeldusi. Ühtlasi järeldan sellest, et mõlemad hindu reguleerivad asutused on ühel meelel küsimuses, et AS Tallinna Vesi WACC jääb 6,9–9,2 % piiridesse. Kuigi siinjuures pean möönma, et Konkurentsiameti ja Tallinna Linnavalitsuse arvutatud WACC-d ei pruugi olla võrreldavad, kuna linnavalitsuse arvutatud WACC-de osas pole teada, millise väärtuse (bilansilise, turuväärtuse või regulatiivse) järgi on need arvutatud.

84. Hinnajärelevalvet tegevad asutused on erimeelel selles, kas AS Tallinna Vesi WACC ja AS Tallinna Vesi tegeliku tootlikkuse vahe saab pidada põhjendatuks. Nimelt leidis Tallinna Linnavalitsus, et AS Tallinna Vesi WACC ja AS Tallinna Vesi tegeliku tootlikkuse vahe saab pidada põhjendatuks. Seejuures toetub linnavalitsus teiste vee-ettevõtjate andmete põhjal tehtud järeldusele, mille järgi on AS-le Tallinna Vesi tagatud tulukus ÜVVKS § 14 lg 3 p 4 mõttes põhjendatud seetõttu, et vastupidine seisukoht võimaldaks väita, et vähemalt pooltele, kui mitte kõikidele teenuseosutajatele on madalamate teenuste standardite juures tagatud põhjendamatult suur tulukus. Tallinna Linnavalitsus on veel tõdenud, et „kui arvestada omakapitali tootluseks 15 %, kujuneb WACC väärtuseks 9,2 %, mis on ikkagi võrreldavalt madalam tegelikust puhaskasumi määrast.“ Pole aga teada, millise väärtuse järgi linnavalitsus WACC-d arvutas. Seevastu Konkurentsiamet leidis regulatiivse väärtuse järgi arvutatud WACC põhjal, et AS Tallinna Vesi WACC ja AS Tallinna Vesi tegeliku tootlikkuse vahe ei saa pidada põhjendatuks. Võrdlusandmetele tuginedes leidis 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 AS Tallinna Vesi aktsionäriks oleva vee-ettevõtja United Utilities investeeritud varade tootlikkuse näitajast.¹⁸¹ Mõõtes AS Tallinna Vesi kasumlikkust ärikasumi marginaali (ärikasumi ja müügitulu suhte) põhjal ning seda võrreldes Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate, sh AS Tallinna Vesi aktsionäriks oleva United Utilities, ärikasumi marginaalidega, leidis Konkurentsiamet, et AS Tallinna Vesi ärikasumi maht on kõrge, see on absoluutväärtuses aasta-aastalt kasvanud¹⁸² ning see on oluliselt kõrgem Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate keskmistest ärikasumi marginaalidest, sh AS Tallinna Vesi aktsionäri

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ 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.

¹⁸² 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.

United Utilities ärikasumi marginaalidest.¹⁸³ Konkurentsiameti hinnangul annab ärikasumi marginaali analüüs samuti tunnistust sellest, et AS Tallinna Vesi kasumlikkus on põhjendamatult kõrge.

85. Minu hinnangul pole linnavalitsuse seisukoht, et kehtestatud hindadega on tagatud vee-ettevõtjale vaid põhjendatud tulukus, sest muidu oleksid põhiseadusvastased ka teiste kohalike omavalitsuste kehtestatud hinnad, tõsiselt võetav. Seda esiteks põhjusel, et pelgalt veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad ei anna teavet selle kohta, kui suure tulukuse on teised kohalikud omavalitsused nende territooriumidel tegutsevatele vee-ettevõtetele taganud. Teiseks ei saa eeldada, et võrreldud kohalikes omavalitsustes kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad oleksid kujundatud kooskõlas ÜVVKS § 14 lg 3 punktiga 4. Kolmandaks ei anna lihtsustatud hinnavõrdlus hinnaregulatsiooni puhul adekvaatset teavet.¹⁸⁴ Neljandaks, mis puutub AS Tallinna Vesi WACC ja AS Tallinna Vesi tegeliku tootlikkuse vahe põhjendatusesse, siis kuna linnavalitsus ei anna sisulisi selgitusi selle vahe põhjendatusesse, pole võimalik aru saada, miks peab Tallinna Linnavalitsus seda vahe põhjendatuks.

86. Mis puutub Konkurentsiameti seisukohta, et AS-le Tallinna Vesi tagatud tulukus on põhjendamatult suur, siis pean seda usutavaks. Esiteks on Konkurentsiamet võrrelnud omavahel andmeid, mille võrdlemisel saadud tulemus annab adekvaatse pildi sellest, milline on AS Tallinna Vesi tegelik tootlikkus võrreldes teiste samas sektoris tegutsevate ettevõtete tootlikkusega. Teiseks pean Konkurentsiameti seisukohta usutavaks põhjusel, et Konkurentsiamet on AS-le Tallinna Vesi tagatud tulukust hinnanud ka teise meetodiga, mis annab samuti tunnistust sellest, et AS Tallinna Vesi kasumlikkus on võrreldes teiste samas sektoris tegutsevate ettevõtete kasumlikkusega oluliselt suurem.

87. Seejuures pean märkima, et Tallinna Linnavalitsuse väited, mille järgi Konkurentsiameti analüüs ei võimalda järeldada, et linnavalitsuse kehtestatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindadega on AS-le Tallinna Vesi tagatud põhjendamatult suur tulukus, on asjakohatud. Järgnevalt selgitan, miks.

88. Tallinna Linnavalitsus väidab, et Konkurentsiameti analüüs on puudulik, sest Konkurentsiamet pole a) omistanud kaalu AS Tallinna Vesi põhivara amortisatsiooniperioodidele võrreldes teiste vee-ettevõtjatega,¹⁸⁵ b) arvestanud võimaliku AS Tallinna Vesi kõrgema efektiivsusega,¹⁸⁶ c) arvestanud AS Tallinna Vesi teenindusstandardiga,¹⁸⁷ d) omistanud kaalu joogivee kvaliteedile ja reovee puhastamisastmele,¹⁸⁸ e) erinevalt enamiku teiste Eesti vee-ettevõtjatest pole AS Tallinna Vesi ega Tallinn saanud Euroopa Liidu fondidest abi infrastruktuuri ehitamiseks,¹⁸⁹ f) võtnud arvesse inflatsiooni.¹⁹⁰ Lisaks kuna Inglismaa ja Walesi vee-ettevõtjate

¹⁸³ 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.

¹⁸⁴ Vt täpsemalt Konkurentsiameti 31.05.2010. a kirjast nr 5.1-1/09-0035-082, lk-d 11-13.

¹⁸⁵ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 31, lk 8.

¹⁸⁶ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 31, lk 8.

¹⁸⁷ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 31, lk 8.

¹⁸⁸ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 31, lk 8.

¹⁸⁹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 40, lk 10.

¹⁹⁰ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 29, lk 8.

puhul võtab Ofwat inflatsiooni arvesse, pole võimalik Konkurentsiameti võetud lähenemisel saadud AS-i Tallinna Vesi kohta käivaid andmeid nende vee-ettevõtjate andmetega võrrelda. Vastav võrdlus pole kohane ka seetõttu, et nende vee-ettevõtjate puhul on analüüsiperioodiks viis, mitte aga kaks aastat, mis oma lühiduse tõttu moonutab ettevõtte majandusnäitajaid.¹⁹¹ AS-i Tallinna Vesi pole võimalik võrrelda teiste vee-ettevõtjatega põhjusel, et pole tagatud raamatupidamisandmete võrreldavus (nt varade eluea tasemete osas).¹⁹²

89. Konkurentsiameti veenvate selgituste järgi aga a) on ettevõtjal on tulenevalt raamatupidamise seaduse § 15 lõikest 1 kohustus kajastada oma finantsseisundit, majandustulemust ja rahavooge, s.t ka ettevõtte raamatupidamises kajastatud kulumit, raamatupidamise aastaaruandes õigesti ja õiglaselt. Konkurentsiamet tugineski oma analüüsis AS Tallinna Vesi raamatupidamise andmetele ning kasutas analüüsis AS Tallinna Vesi tegelikku kaalutud keskmist kulumimäära;¹⁹³ b) on hinnaregulatsiooni eesmärgiks vältida olukordi, kus reguleeritud hinnaga kaetakse ebaefektiivseid ehk põhjendamatuid kulusid;¹⁹⁴ c) turgu valitsev ettevõtja peabki olema kõrge teenindusstandardiga, mistõttu nende nõuete täitmine ei põhjenda kõrgema kasumi võimaldamist;¹⁹⁵ d) ettevõtja peabki järgima õigusaktidest tulenevaid kvaliteedinõudeid joogiveele ja reovee puhastusele, mistõttu nende nõuete täitmine ei põhjenda kõrgema kasumi võimaldamist;¹⁹⁶ e) AS Tallinna Vesi on saanud torustike rajamiseks toetust Euroopa Liidu asemel Tallinna Linnavalitsuselt. Peale selle tuleb märkida, et põhjendatud tulukuse väärtuse arvestamise aluseks on investeeritud kapitali väärtus, mille hulka ei arvestata vara, mis on soetatud sihtfinantseerimise vahenditest (sh Euroopa Liidu fondidest) ja tarbijate tasutud liitumistasude eest. Seetõttu kujuneb ettevõtetele, kuhu on investeeritud 100 % omavahenditest, suurem põhjendatud tulukuse väärtus kui neile, kelle infrastruktuur on olulises mahu üles ehitatud Euroopa Liidu fondidest saadud raha eest;¹⁹⁷ f) Konkurentsiameti rakendatav WACC on inflatsioonitundlik ning see kirjeldab adekvaatselt, milline on investorite minimaalselt oodatav tulu (WACC eesmärgiks on selgitada, milline on minimaalselt vajalik mingist investeerimisprojektist saadav tulu, et keskmine ratsionaalselt käituv investor oleks nõus investeerima) konkreetse inflatsioonitaseme juures.¹⁹⁸ Mis puutub aga võrdlusesse teiste ettevõtjatega, sh Inglismaa ja Walesi ettevõtjatega, siis tuleb möönda, et erinevates riikides on kasutusel erinevad hinnaregulatsiooni meetodid, mis ei kattu üks-üheselt Konkurentsiameti meetodiga. Kuna hinnaregulatsiooni eesmärk (määrata kindlaks hinnatase, mis ühelt poolt looks investoritele mõistliku motivatsiooni investeerida ning teisalt ei võimaldaks neil teenida põhjendamatult suurt kasumit) on sama, on erinevate riikide praktika meetodite erinevusest olenemata võrreldav. Nii nähtub Ofwati ja Konkurentsiameti saadud tulemuste võrdlus, olenemata sellest, et Ofwat ja Konkurentsiamet võtavad nt inflatsiooni erinevalt arvesse, et tulukuse määra suurusjärgud on neil samad.¹⁹⁹

¹⁹¹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 29, lk 8.

¹⁹² Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 31, lk 8.

¹⁹³ Konkurentsiameti 31.05.2010. a kiri nr 5.1-1/09-0035-082, lk 6.

¹⁹⁴ Konkurentsiameti 31.05.2010. a kiri nr 5.1-1/09-0035-082, lk-d 6 ja 7.

¹⁹⁵ Konkurentsiameti 31.05.2010. a kiri nr 5.1-1/09-0035-082, lk 7.

¹⁹⁶ Konkurentsiameti 31.05.2010. a kiri nr 5.1-1/09-0035-082, lk 7.

¹⁹⁷ Konkurentsiameti 31.05.2010. a kiri nr 5.1-1/09-0035-082, lk 8.

¹⁹⁸ Konkurentsiameti 31.05.2010. a kiri nr 5.1-1/09-0035-082, lk-d 8–11.

¹⁹⁹ Konkurentsiameti 31.05.2010. a kiri nr 5.1-1/09-0035-082, lk 5.

90. Siinjuures pean vajalikuks esile tõsta, et Tallinna Linnavalitsus hinnaregulaatorina pole sisuliselt olnud võimeline põhjendama, miks ta on AS-le Tallinna Vesi taganud just sellise tulukuse ning millega on selline tulukus põhjendatud. Väited selle kohta, et teenuslepingus kokku lepitud hinna kehtestamise mehhanismiga, Tallinna Vee-ettevõtjate Järelevalve Sihtasutuse teostatava teenuslepingu täitmise kontrolliga ning sellega, et AS Tallinna Vesi nõukogu liikmeteks on ka linnavalitsuse esindajad, on tagatud kõnealuse määruse õiguspärasus,²⁰⁰ ei anna tegelikult vastust tõstatatud küsimusele. Samuti ei saa lugeda vastuseks küsimusele, miks peab Tallinna Linnavalitsus 18,1 %-list tootlikkust põhjendatuks, väiteid selle kohta, et Konkurentsiameti analüüs on olulises osas puudulik. Ka valmisolek vajadusel tellida Ofwatilt või selle majandusnõunikelt AS Tallinna Vesi tulukuse hindamiseks sõltumatu ekspertiis²⁰¹ ei selgita, miks Tallinna Linnavalitsus kehtestas 30.09.2009. a määruse, millega tagas AS-le Tallinna Vesi just sellise tulukuse.

91. 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. Seda enam, et võrreldes Tallinna Linnavalitsuse kui hinnaregulaatori käitumist riiklikku konkurentsijärelevalvet teostava Konkurentsiameti käitumisega hindade kujundamisel, siis selgub, et Eestis on sektorites, kus avalik võim on asunud hindu reguleerima, (kaugküte, elektri põhivõrk, elektri jaotusvõrk, gaasi põhivõrk, gaasi jaotusvõrk) WACC jäetud vahemikku 7,56–7,96 %.²⁰² Seega Eestis jääb sektorites, kus avalik võim on asunud hindu reguleerima, tegutsevate ettevõtete tootlikkus 8 % piiresse. AS-le Tallinna Vesi on aga Tallinna Linnavalitsus taganud 18,1 % suuruse tootlikkuse. Statistikaameti andmetel oli Eesti ettevõtjate mediaankeskmise vara puhasrentaablus perioodil 2000-2007 vahemikus 4,37-9,46 %. Kuigi nimetatud näitaja ja Konkurentsiameti arvestatud tulukuse vahel on mõningaid erinevusi, näitab võrdlus AS-i Tallinna Vesi tulukusega selgelt, et viimane on tavapärasest oluliselt kõrgem.²⁰³

92. Kogumis leian, et Tallinna Linnavalitsus pole veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kehtestamisel sisustanud määratlemata õigusmõistet „põhjendatud tulukus“ õiguspäraselt. See tähendab, et Tallinna Linnavalitsus pole veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamisel lähtunud konkurentsioiguse üldpõhimõtetest ning taganud vee-ettevõtjale põhjendatud tulu (mõistlikku ärikasumit).

IV Kokkuvõte

93. Nagu eespool selgitatud, on veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste puhul tegemist universaalteenustega, mida vee-ettevõtja osutab turgu valitsevas seisundis olles. Seadusandja on ÜVVKS § 14 lõigetega 2 ja 3 volitanud kohalikku omavalitsust reguleerima veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu eesmärgil tagada nende teenuste õiglased hinnad. Õiglased on need hinnad siis, kui kohalik omavalitsus on õigesti sisustanud ÜVVKS § 14 lõikes 3 sisalduvaid

²⁰⁰ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 20, lk 6.

²⁰¹ Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a kiri nr LV-1/5467, p 30, lk 8.

²⁰² Konkurentsiamet. Juhend kaalutud keskmise kapitali hinna leidmiseks. Tallinn, 2010, lk 11, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.konkurentsiamet.ee/?id=10901>.

²⁰³ Vt Konkurentsiameti 23.02.2010 kirja nr 5.1-1/09-0035-077, p 11.

määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ (vt eespool p 41 ja 42) ja „põhjendatud tulukus“. Neid määratlemata õigusmõisteid on kohalik omavalitsus õigesti sisustanud siis, kui ta on lähtunud konkurentsioiguse üldpõhimõtetest ning kehtestanud 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. Sellest johtuvalt peavad kohaliku omavalitsuse kehtestatavad hinnad olema üldjoontes sarnased hindadega, mille eest vee-ettevõtja müüks kaupu siis, kui ta tegutseks n-ö tavapärastes konkurentsitingimustes. Kuna konkurentsitingimustes on eelduslikult tagatud, et ettevõtja majandab end efektiivselt, tuleb viimase saavutamiseks kohalikul omavalitsusel hinnata vee-ettevõtja kulude ja nende ulatuse põhjendatust (hinnata efektiivsust). Samuti tuleb kohalikul omavalitsusel hinnata vee-ettevõtjale tagatava tulu põhjendatust.

94. Kui kohaliku omavalitsuse veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindu kehtestav määrus on kehtestatud määratlemata õigusmõistete „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukus“ vale sisustamise või rakendamise tulemusel, tuleb seda määrust pidada ÜVVKS § 14 lõikega 3 ning haldusmenetluse seaduse § 89 lõikega 1 ja § 90 lõikega 1 vastuolus olevaks. Ühtlasi tuleb seda pidada vastuolus olevaks PS § 3 lg 1 lausega 1 ja PS § 154 lõikega 1.

95. Minu hinnangul on Tallinna Linnavalitsus kehtestanud oma 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ § 1 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, sest Tallinna Linnavalitsus pole õigesti, s.t seadusandja juhistest ja eesmärkidest lähtuvalt, sisustanud määratlemata õigusmõisteid „kulupõhine“ ja „põhjendatud tulukus“. Sellest annavad kinnitust asjaolud, et Tallinna Linnavalitsus ei reguleeri AS Tallinna Vesi hinnakujundust nii nagu seda teeks sõltumatu hinnaregulaator: ta ei hinda eraldi AS Tallinna Vesi kulude ja nende ulatuse põhjendatust (majandamise efektiivsust) ning on taganud AS-le Tallinna Vesi tulukuse, mis ületab oluliselt tulukust, mida saaks põhjendatuks pidada.

96. 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 ning PS § 3 lg 1 lausega 1 ja § 154 lõikega 1, pean kõnealust määrust põhiseadusvastaseks.

97. Eespool toodule tuginedes taotlengi Riigikohtult Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ § 1 kehtetuks tunnistamist.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisad:

- 1) koopia õiguskantsleri 24.08.2009. a teabe nõudmisest nr 6-5/091098/0905056 (3 lehel);
- 2) koopia Tallinna Linnavalitsuse 28.09.2009. a vastusest nr LV-1/5467 (1 lehel);
- 3) koopia Tallinna Linnavalitsuse 23.10.2009. a vastusest nr LV-1/5467 ja selle lisadest (17 lehel);
- 4) koopia Konkurentsiameti 01.12.2009. a kirjast nr 5.1.1/09-0035-075 ja selle lisadest (38 lehel);
- 5) koopia Konkurentsiameti 23.02.2010. a vastusest nr 5.1-1/09-0035-077 (7 lehel);
- 6) koopia õiguskantsleri 23.03.2010. a ettepanekust nr 8 (24 lehel);
- 7) koopia Tallinna Linnavalitsuse 14.04.2010. a vastusest nr LV-1/5467 ja selle lisadest (145 lehel);
- 8) koopia Konkurentsiameti 31.05.2010. a kirjast nr 5.1-1/09-0035-082 (25 lehel).