

Hr Juhan Parts
Minister
Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium
Harju 11
15072 Tallinn

Tallinna Vesi

Meie: 28.10.2010 nr 6/1060880

Lugupeetud hr Parts,

22. oktoobril 2010.a avaldas majandus-ja kommunikatsiooniministeerium õigusaktide eelnõude elektroonilise kooskõlastamise süsteemis e-õigus määruse eelnõu „Veeteenuse hinna kehtestamise tingimused ja kord“ (edaspidi: määruse eelnõu - http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=305870). Kõnealuse määruse eelnõu eesmärgiks oli luua alus, millele Konkurentsiamet (edaspidi: KA) toetub juhul kui viimane otsustab kasutada ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadusest tulenevat õigust ning kehtestada vee-ettevõtjale veeteenuse ajutine hind.

Kuigi AS-ile Tallinna Vesi (edaspidi: ASTV) ei saadetud ega ASTV-l ei palutud kommenteerida määruse eelnõud, kirjutan Teile selleks, et tagada, et ASTV kommentaarid ja muret valmistavad küsimused vastava määruse eelnõu osas oleks avalikult välja toodud. Kuna kõnealune määruse eelnõu mõjutab oluliselt Eesti veemajandust, ASTV-d, Tallinna elanikke ning samuti ka Eesti investeerimiskeskonda tulevikus, siis oleks ASTV-st äärmiselt vastutustundetu jätta määruse eelnõu avalikult ja professionaalselt kommenteerimata.

Määruse eelnõus on mitmeid muret valmistavaid teemasid, kuid käesolevas vastuses keskendun peamistele küsimustele, mis vajavad arutelu ning professionaalset lahendust, et võimaldada kõnealusel määruse eelnõul kaitsta veemajanduse pikaajalisi huve ning võimaldada hindade kehtestamise kord, mis põhineks majanduslikel kaalutlustel, vältides korda, mis on kujundatud vastavalt poliitilisele ja valimiste tsüklile.

Küsimused, mis meile kõige enam muret tekitavad, on seotud:

- Heade haldus- ja menetlustavade mittejärgimisega;
- hetkel veel eelnõu vormis ja arutlusel oleva Konkurentsiameti hinnaregulatsiooni metoodika otsese kopeerimisega ja rakendamise;
- tariifide analüüsi, hoiatuste väljastamise ja ajutiste hindade kehtestamise metoodikate ja otsuste osas sõltumatu kinnituse puudumisega; ja
- valitsusasutustele õiguste võimaldamisega võtta vastu suvalisi otsuseid, ilma kohustuseta neid põhjendada neile, keda sellised otsused otseselt mõjutavad.

Esiteks, määruse eelnõu puhul võib täheldada mitmeid olulisi haldus- ja menetlustavade rikkumise juhte. Regulatsiooni jõustumine on plaanitud esmaspäevast, 1. novembrist 2010.a, samal ajal kui kommentaaride esitamise tähtajaks on reede, 29. oktoober 2010.a. Seega ei ole jäetud aega võimalike oluliste kommentaaride analüüsimiseks või parandusettepanekute sisseviimiseks. Parimate tavadega kooskõlas olevat regulatsiooni, mis ei ole ettemääratud



ning võimaldab aega aruteludeks ja vaidlusteks, jõustataks hilisemal kuupäeval, näit. 1. jaanuaril 2011.a. **See, et määruse eelnõu aruteluks ja analüüsiks antakse ainult 2 päeva, mis pealegi langevad nädalavahetusele, ei võimalda professionaalset arutelu ning see kujutab endast tõsist haldus- ja menetlustavade rikkumist (*vacatio legis*).**

Lisaks, määruse eelnõu saadeti konsulteerimiseks ainult ministeeriumitele, mitte aga Eesti Vee-ettevõtte Liidule (EVEL-ile) ega ühelegi (!) vee-ettevõttele. Vastava majandusharus osalejate kaasamatus, arutlemaks teema üle, millel on märkimisväärne mõju rahva tervisele ja keskkonnale, on vastuolus heade majandus- ja haldustavadega. Parimate tavadega kooskõlas olev regulatsioon tagab, et kõikide huvigruppidega on konsulteeritud: vee-ettevõtted, ministeeriumid, kohalikud omavalitsused ja kliendigrupid. Me ei mõista, miks ei ole toimunud avatud ja avalikku arutelu kõikide huvigruppidega. ASTV soovib arutlemiseks ja analüüsimiseks jätta pikem ajavahemik, et tagada, et kõiki kommentaare jõuab kohaselt kaaluda ja vastavad parandusettepanekud ka sisse viia. See ainult tugevdab ja parandab määruse eelnõud, mis on kindlasti vastava konsultatsiooniringi peamine eesmärk.

Teiseks, määruse eelnõu põhimõtteliselt kordab lihtsa kopeerimise meetodil KA poolt väljatöötamisel olevat metoodika kavandit, mis on hetkel ikka veel eelnõu vormis. Kuigi määruse eelnõu omab õiguslikult kindlasti rohkem kaalu kui KA metoodika, siis sisaldab määruse eelnõu suurt osa KA metoodika eelnõu teisest versioonist. Oleks loogiline eeldada, et juhul kui KA metoodika muutub, siis peaks määrust samuti vastavalt muutma. Kuid KA poolt koostatav metoodika, mis on hetkel eelnõu vormis, ei kajasta veel parimatel rahvusvahelistel tavadel põhineva regulatsiooni põhimõtteid ning samuti ei ole seda täiendatud ühegi parendussoovitusega, mille on saatnud vee-ettevõtted koos rahvusvaheliselt tunnustatud regulatsiooni ja finantsjuhtimise ekspertide abiga (KPMG/Oxera/PWC). KA metoodika on hetkel veel väljatöötamisel – ASTV-l paluti esitada täiendavad kommentaarid 27. oktoobriks 2010.a ning EVEL-il paluti oma kommentaarid esitada 26. oktoobriks. Juhul kui määruse eelnõu, mis sisaldab KA metoodika eelnõud selle hetkeseisus, võetakse vastu 29. oktoobril 2010.a ning see jõustatakse alates 1. novembrist 2010.a, nagu on määruse eelnõus sätestatud, tähendab see seda, et veemajandusel ei ole mõtet vastata KA metoodikale, kuna kommentaare enam lihtsalt ei võeta arvesse, kuna tundub, et otsus on juba tehtud. Võimaldamaks Teile paremat ülevaadet meie poolt esitatud professionaalsetest kommentaaridest, põhimõtetest ja küsimustest regulatsiooni osas, lisan käesolevale kirjale KA-le saadetud kirja nende metoodika eelnõu kohta.

Mitmed neist probleemidest oleks lahendatud, kui määrust ja metoodikat ei rakendataks enne, kui on vastatud kõikide nende poolt tõstatatud küsimustele, keda paluti metoodikat ja määrust kommenteerida, eriti veemajanduse poolt tõstatatud olulistele põhimõttelistele küsimustele. Erinevate huvigruppide kommentaaride arvesse võtmine tugevdaks määruse eelnõus sisalduvat metoodikat, mis hiljem ainult säästaks aega, tööd ja raha, kuna tunduvalt väheneks võimalused vaidlusteks. ASTV teeb ettepaneku määruse jõustamisega viivitada seni, kuni kõik veemajanduse poolt esitatud olulised küsimused on läbi arutatud ning lahendatud. Lisaks, kui viivitada jõustamisega määruse kvaliteedi parandamiseks näiteks kuni pärast 2011.a valimisi, siis see vähendab tõenäosust, et määrus ja selles sisalduv metoodika rakendatakse lühiajalise poliitilise kasu eesmärgil.

Kolmandaks, määruse eelnõu võimaldab kehtestada ajutised hinnad ilma majanduslike andmete ja otsustuste sõltumatut kinnitamist. Näiteks, määruse eelnõu § 3 lõige 1 ei too

ajutise hinna kehtestamiseks nõutava eeldusena välja tariifitaotluse esitamata jätmist. Seega määruse eelnõu §3 lõige 1 koostoimes § 3 lõikega 7 lubab näiliselt tekkida olukorral, kus vee-ettevõtja esitab KA-le tariifitaotluse ning KA võib ikkagi teha ettekirjutuse, siis hoiatuse ning siis ikkagi määrata ajutised hinnad. See kujutaks aga endast pahauskset käitumist ning halba haldus- ja menetlustava, lisaks veel liigset koormust riigile menetleda asjatult ajutise hinna kehtestamise menetlust samaaegselt tariifide kooskõlastamise menetlusega. Määruse eelnõu seletuskirjas tuuakse välja, et ajutise hinna kehtestamine on **äärmuslik erakorraline meede, mida rakendatakse viimasel võimalusel** pärast seda kui kõik muud meetmed sundida vee-ettevõtjat käituma seadusekuulekalt ei ole tulemust andnud. Kui ettevõtte esitab tariifitaotluse KA-le, siis on ettevõtte tegevus seadusega vastavuses ning ei ole tarvis ajutisi hindu kehtestada, kuna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse § 16 lõike 6 kohaselt jäävad 31. oktoobril 2010.a kehtivad hinnad jõusse kuni tariifitaotlust menetletakse. Seetõttu peaks määruse eelnõu selgesõnaliselt eeltingimusena sätestama, et ajutisi hindu võib määrata ainult siis, kui ettevõtte ei esita tariifitaotlust.

Lisaks, määruse eelnõu § 3(4) ja (5) koostoimes tähendavad, et **juhul, kui KA kaalutusõiguse teostamisel otsustab, et konsultatsioone ei ole vaja või vee-ettevõtja selgitused ei päde või KA on juba ajutise hinna otsustuseni jõudnud, võib KA konsultatsioonid lõpetada ning otsustada kehtestada ajutine hind.** Sisuliselt tähendab eelnev, et juhul, kui KA algatab ajutise hinna kehtestamise menetluse ning on juba veendunud, missugune veeteenuse hind peaks olema, siis on KA'l võimalus vältida mis tahes konsultatsioone vee-ettevõtjaga. Kuna määrukses nähakse ette, et ajutised hinnad kehtiks kuni lõpliku kohtuotsuse jõustumiseni (menetlus võib võtta 1-3 aastat), siis sellised KA õigused on vägagi vastuolus heade haldus- ja menetlustavadega. Vee-ettevõtjatega peaks ulatuslikult konsulteerima, eriti sellepärast, et ajutiste hindade kehtestamine piirab oluliselt ettevõtlusvabadust, mis on EL õiguse üks olulisemaid põhimõtteid. KA ei tohiks omada sellises ulatuses otsustusõigust, et oma äranägemisel lihtsalt lõpetada konsultatsioone.

Neljandaks, määruse eelnõu propageerib vaidlusi, mis võivad ja ilmselt tulevikus ka viivad kahjunõueteni, millega kaasnevad kulud riigile. Määruse seletuskiri mõönab avalikult, et eeldatakse, et vee-ettevõtjad ajutiste veeteenuste hindade kehtestamisi vaidlustavad. Mis veel olulisem, seletuskiri mõönab, et ajutiste veeteenuste hindade kehtestamine võib tekitada vee-ettevõtjale kahju. Sisuliselt tähendab see, et Minister ja tema kaudu Eesti Vabariik on juba ette aktsepteerinud tulevikus tekkiva võimaluse, et ettevõtted esitavad riigi vastu suure tõenäosusega kahjunõudeid. Seletuskiri kinnitab, et riigil ei teki määruse rakendamisest täiendavaid kulusid. Juhul, kui on tekitatud kahju ja riik (või riigiasutus) tunnustatakse selle kahju tekitamises süüdi, siis riik vastutab nende kahjude kompenseerimise eest, va siis, kui määruse koostajad on eeldanud, et kuidagi lepitakse kokku, et mis tahes sellised kahjud inkorporeeritakse veeteenuse tariifi ja KA vigade eest maksab lõppkokkuvõttes tarbija. Kohusetundlikud regulaatorid ei eelda, et nad on automaatselt kostjateks kohtumenetlustes. Kohusetundlikud regulaatorid eeldavad, et nad reguleerivad majandusharu nii, et sellisteks äärmuslikeks ühepoolseteks meetmeteks nagu ajutiste veeteenuste hindade kehtestamine ei ole vajadust isegi selleks, et tagada üleminekut uuele regulatiivsele raamistikule.

Sisuliselt välistab määruse eelnõu mis tahes süütuse presumptsiooni. Lubage juhtida Teie tähelepanu asjaolule, et üldise regulatsiooni kontekstis puudub KA'l hindade kehtestamise funktsioon, vaid on olemas funktsioon kontrollida kulusid ja tulusid KA'le edastatud

hinnataotluste kooskõlastamisel. Hindu kehtestavad vee-ettevõtjad, KA funktsioon on teostada kontrolli ja järelevalvet. Seega, ei ole ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse 01.11.2010 kehtima hakkavas muudatuses ette nähtud, et KA tegutseks tõelise regulaatorina (ilmselt selle tõttu ei ole ei seaduses ega KA metoodikas arvestatud tariifide kehtestamise ja kõrgete kvaliteeditasemetega saavutamise seosega, mis teiste regulaatorite, nt Ofwat'I, puhul pädeb). Määruse eelnõus on eeldatud, et mida iganes KA otsustab, on õige. („*Kuni kohtulahendi jõustumiseni tuleks üldjuhul lähtuda eeldusest, et hinna kehtestamise otsus on õiguspärane.*“) Loogiliselt tuletatuna, tuleb eeldada, et vee-ettevõtja positsioon on siis eelduslikult igal individuaalsel juhul ebaõige. Kui eelduslikult on KA'l ja/või riigil alati õigus ning juba eelduslikult aktsepteeritakse kohtuvaidlusi ning potentsiaalseid kahjunõudeid riigi vastu, siis see tekitab tõsisid kahtlusi määruse õiguspärasuse suhtes, nagu ka põhimõtete suhtes, millest ministeerium ja selle läbi Eesti Vabariik oma tegevuses juhivad.

Arvestades, et vaidlused tariifide üle puudutavad valdavalt majanduslikke, mitte õiguslikke küsimusi, siis kõike eelviidatut saaks vältida, rakendades erapooletu arbitraaži institutsiooni. ASTV teeb ettepaneku, et ministeerium looks erapooletu arbitraaži institutsiooni, mis koosneks tunnustatud finants- ja majandusvaldkonna ekspertidest selleks, et lahendada KA ja vee-ettevõtjate vahel tekkivaid vaidlusi. Sellega saaks vältida ebavajalikke kohtuvaidlusi, mis vähendaks kõigi osapoolte õigusabi kulusid, annaks KA'le, vee-ettevõtjatele ja tarbijatele suurema kindluse, et otsused on õiglased ja erapooletud ning see tugevdaks ka KA ja ministri metoodikates sätestatud printsiipe, vähendades võimalusi indiviidide poolseks sekkumiseks tariifide kehtestamisesse. See tagaks, et kohtusüsteemi poole pöörduakse vaid viimase meetmena, mis, peaks olema iga õigusriigi kavatsus, kes hoolib oma kodanike pikaajalistest huvidest.

Viiendaks, määruse eelnõu võimaldab KA'l võtta vastu otsused ilma kohustuseta avalikult neid põhjendada otsustest mõjutatud isikutele. Määruse eelnõu § 3(9) annab KA'le õiguse avalikustada ajutiste veeteenuse hindade kehtestamise otsus, kuid ei tee kohustuslikuks avalikustada põhjendused ega analüüsi, miks KA on pidanud vajalikuks ajutisi hindu kehtestada. Määruse § 3(6) ei kohusta KA'd väljastama koos otsusega põhjendusi isegi vee-ettevõtjale, keda otsus puudutab. See tähendab, et KA'l on võimalus teha suvaline otsus muuta hindu ning avaldada põhjendused kas hiljem või üldsegi mitte. ASTV teeb ettepaneku, et KA väljastaks oma otsuseid vee-ettevõtjatele koos põhjendustega ning avaldaks kogu vastava informatsiooni oma kodulehel (kaitstes siiski ärisaladusi). See võimaldaks kaitsta vee-ettevõtjaid nii, et KA ei teeks ajutise veeteenuse hindade otsuseid kergekäeliselt ning tagaks ka selle, et kõik teised huvigrupid (Keskkonnaministeerium, Sotsiaalministeerium, kohalikud omavalitsused, tarbijad, teised vee-ettevõtjad) on teadlikud hinnamuudatuse põhjustest ning mõjust osutatavale teenusele.

Kuuendaks, vaadeldes määruse eelnõu praktilisest seisukohast, oleks ajutise veeteenuse hinna eelduslikul jõustumisel alates vastava otsuse tegemisest seda keeruline ja kulukas rakendada. Määruse eelnõu § 3(8) kohaselt on ajutise hinna kehtestamine kohustuslik alates KA otsusest, kui ei ole ette nähtud teistsugust tähtaega. Siinkohal on selgelt tunda valdkonna esindajatega konsulteerimise puudulikkust, kuna enamiku klientidega toimub arveldamine kvartalipõhiselt. Muudatuse rakendamine kvartali keskel nõuab ettevõtjate arveldussüsteemide ümberkujundamist nii, et klientidele oleks võimalik saata arveid kahe erineva tariifimääraga. ASTV teeb ettepaneku muuta Määruse eelnõu nii, et ajutiste hindade

kehtestamine toimuks KA otsusele järgneva kuu või kvartali lõpus. See annaks nii klientidele kui ettevõtetele rohkem õiguskindlust.

Aitamaks Ministeriumil mõista meie poolt tõstatatud teemasid, lisame oma kirjale KA-le saadetud küsimused ja parandusettepanekud. Meie analüüsis sisalduvad peamised põhimõtted on järgmised:

- 1) Elektri- ja gaasisektori regulatsiooni meetodikates on KA selgelt paika pannud regulatsiooni eesmärgid. ASTV soovib samade eesmärkide seadmist ka veesektori regulatsiooni meetodikale. Eesmärkides kokkuleppimine on äärmiselt oluline ja kriitilise tähtsusega, et hõlbustada tehniliste detailide osas tekkivate võimalike arutelude ja vaidluste lahendamist.
- 2) Erastatud kommunaalettevõtete investeeritud kapitali väärtuse (st. kus eraosalust on aktiivselt soovitud ja kus on vajalik olnud ka ülekursi maksmine) arvutamisel kasutatakse ettevõtte erastamisväärtust, mitte põhivarade bilansilist jääkväärtust. ASTV soovib KA-l erisuste lahendamiseks seda meetodikas kasutada või kaasata sõltumatuid eksperte või pidada professionaalselt arutelu uue regulatsiooni poolt mõjutatud investoritega.
- 3) Enamus regulatsioone kaitsevad investeeritud kapitali väärtust inflatsiooni mõjude eest – so finantskapitali säilitamise põhimõte. Meetodika ei ole ütle praegusel kujul selgelt, kuidas ja millises ulatuses saab investeeritud kapital olema inflatsiooni eest kaitstud. Pikas perspektiivis mõjutab see negatiivselt investeringute tegemist vastavasse sektorisse. ASTV soovib lisada määruse eelnõusse ja nii KA kui ministri meetodikasse selged regulatsioonipõhimõtted inflatsiooni käsitlemise kohta.
- 4) KA ei ole tulude arvutuses arvesse võtnud tulumaksu kompenseerimist. Kõik omakapitali finantseerinud investorid on nõus investeerima ainult tingimusel, et nad saavad oma investeringult teenida rahalist tulu. KA poolt koostatud meetodika eelnõu kohaselt peaks omakapitali finantseerinud investorite tulukus vähenema veelgi, arvestades makse, mida peab dividendide väljamaksmisel tasuma. ASTV soovib lisada tulumaksu komponendi lubatud tulu arvutusse kas läbi WACC-i või eraldiseisva komponendina, mis lisatakse lubatud tulu hulka.
- 5) Muud küsimused ja ASTV ning EVEL'i parandusettepanekud on üksikasjalikult kirjeldatud KA'le 27.09.2010 saadetud kirjas (lisatud).

Kokkuvõtteks soovime juhtida tähelepanu asjaolule, et määruse eelnõu kooskõlastamisring tundub olevat kiirustades läbi viidud, teostamata sealjuures nõuetekohast võimude lahususe põhimõtet, mis tagaks määruse eelnõu eesmärgipärasuse. Määruse eelnõu praegune versioon, määrusele lisatud meetodika ja samuti KA üldises veeteenuse hinna arvutamise meetodika eelnõu ei kajasta kuidagi rahvusvahelistel parimatel tavadel põhinevaid regulatsioonipõhimõtteid, juhiseid ega eesmärke. Kui määrus võetakse vastu käesolevas sõnastuses, antakse teenuse hindade kehtestamise õigus *de facto* pigem üksikutele ametnikele selle asemel, et luua kindlal regulatsioonimudelil põhinev objektiivne protsess, mis tugineb selgetelt määratletud põhimõtetele ja eesmärkidele. Näiteks omab kehtiv elektrituru regulatsioon selget eesmärki *“tagada investoritele vastuvõetav tulu nende poolt investeeritud kapitalilt ehk vähemalt samaväärne tulu, mida nad saaksid teistelt sama riskiastmega investeringutelt.”* Selline mõistlik eesmärk puudub täielikult nii Määruse eelnõust kui KA meetodika eelnõust. Samas on kirjeldatud eesmärk iga regulatsiooni nurgakiviks ning see tuleks ka kõnealusesse regulatsiooni sisse viia.

ASTV ja meie investorid on korduvalt väljendanud oma soovi töötada parimatel rahvusvahelistel tavadel tuginevate põhimõtete järgi toimivas regulatsioonikeskkonnas. Just sellel põhjusel oleme käesolevas kirjas läbivalt ning ka muus kirjavahetuses asjaomaste ametiasutustega teinud mitmeid parendusettepanekuid.

Juhul, kui veemajanduse hindade ja ajutiste hindade kehtestamise kord kehtestatakse nende praegusel kujul lühiajaliste poliitiliste võitude eesmärgil ning ilma mis tahes professionaalse konsultatsiooni või dialoogita, astuvad ASTV ja selle investorid vajalikud sammud tagamaks investorite õiguste kaitse, arvestades sealjuures ka asjaolu, et ettevõtte on alati täitnud kõik oma lepingulised kohustused, milles lepiti kokku ettevõtte erastamisel 2001.a.

Lugupidamisega,



Ian Plenderleith
AS Tallinna Vesi juhatuse esimees

Lisad:

1. AS-i Tallinna Vesi poolt Konkurentsiametile 27.10.2010 saadetud kiri nr 6/1058709-3
2. AS-i Tallinna Vesi poolt Konkurentsiametile 27.10.2010 saadetud kiri nr 6/1058709-3a
3. EVEL-i poolt Konkurentsiametile 26.10.2010 saadetud kiri nr. 218