

Õiguskantsleri Kantslei
Õiguskantsler hr Indrek Teder
Kohtu 8, 15193 Tallinn

Tallinna Vesi

Konfidentsiaalne

Koopia: Hr Veiko Kaufmann, juhatuse esimees, Eesti Vee-ettevõtete Liit
Hr Deniss Boroditš, abilinnapea, Tallinna Linnavalitsus

15.11.2010 nr 6/1064788

Taotlus majandus- ja kommunikatsiooniministri 02.11.2010.a määruse nr 95 osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamiseks ja Konkurentsiameti poolt veeteenuse hinna arvutamise juhendi põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava järgimise kontrollimiseks

Lugupeetud hr Teder,

Kirjutan Teile, kuna tunnen tõsist muret monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse, majandus- ja kommunikatsiooniministri 02.11.2010.a määruse nr 95 (edaspidi: ajutise hinna kehtestamise määrus) ning Konkurentsiameti poolt koostatud juhendi „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“ (edaspidi: KA hinna arvutamise metoodika) rakendamise pärast. Usun, et kui jätkatakse sama lähenemisega regulatsioonile, siis pikaajalises perspektiivis omab see ainult kahjustavat mõju nii veetööstusele kui ka keskkonnale.

AS Tallinna Vesi on alati väljendanud oma valmisolekut töötada regulatsioonisüsteemis, mis võtab täielikult arvesse peamiseid majanduslikke põhimõtteid ning on kooskõlas rahvusvahelisel tunnustatud regulatsiooni põhimõtetega. Usume, et selline süsteem toob kasu meie klientidele ja Eesti elanikele, kuna selliselt on võim tariifide kehtestamise üle ning teenuste osas eesmärkide saavutamine sätestatud läbipaistva metoodika raames koos selgete põhimõtete, eesmärkide ja eeldustega. Ilma täieliku läbipaistvusega võib tariifist saada mitte midagi enam kui ainult poliitiline vahend, millel puudub igasugune seos teenuse pakkumiseks tehtavate kuludega või pakutava teenuse tasemega.

Meie tõsine mure eelviidatud õigusaktide ja metoodika osas on tingitud kooskõlastamise äärmiselt lühikestest tähtaegadest, diskussiooni puudumisest vee-ettevõtete ja omavalitsustega ning igasuguste seoste puudumisest teenustasemetega, mida ettevõttel tuleb kavandatavate tariifidega tagada.

Esiteks, seaduse, määruse ning metoodika kooskõlastamise tähtajad olid äärmiselt lühikesed. Regulatsiooni põhiprintsiibid jäeti täielikult tähelepanuta ning peamised huvigruppe ei võetud kuulda.

Väga lühike tähtaeg jätab vee-ettevõtetele äärmiselt vähe aega, et kohandada oma raamatupidamis- ja muud juhtimissüsteemid uutele põhimõtetele, mis tähendab, et vee-ettevõtetel ei ole piisavalt aega vajalike muudatuste elluviimiseks.

Teiseks, puudusid reaalsed diskussioonid vee-ettevõtete ja teiste huvigruppidega. AS Tallinna Vesi ning vee-ettevõtteid ühendav Eesti Vee-ettevõtete Liit võtsid vaevaks esitada detailsed kommentaarid, et aidata parandada KA hinna arvutamise metoodika kvaliteeti. Need kommentaarid saadeti ka



tvesi@tvesi.ee Tel. +372 6262 200
www.tallinnavesi.ee Fax +372 6262 300

AS Tallinna Vesi, Ädala 10, Tallinn 10614, Estonia, Reg. no 10257326

majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile. Täna, samas kui KA hinna arvutamise meetodika avaldati Konkurentsiameti koduleheküljel 12. novembril 2010.a, on see meetodika juba 2. novembril 2010.a inkorporeeritud hinna kehtestamise määrusesse, kuigi ühtegi veetööstuse poolt esitatud kommentaari ei võetud arvesse ning nii Konkurentsiamet kui ka majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ei ole isegi vastanud ühelegi esitatud küsimusele. Kui muudatusi ei arutleta avalikult ning neid ei esitleta selgelt, puudub regulatsioonil usaldusväärsus ning selle õigluses võidakse kahelda.

Kolmandaks, kehtestades hinna samas sätestamata teenustasemeid, mida ettevõtte peab saavutama vastavate hindade küsimiseks, on vastuolus kõikide majanduslikke aluspõhimõtetega. Kui standardid ei ole selgelt määratletud, siis kuidas klient teab mille eest ta maksab?

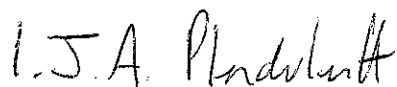
Seega, kuna kohaseid ja reaalseid diskussioone ei ole kõikide huvigruppidega toimunud, siis võib juhtuda, et vee-ettevõtted rikuvad teadmatusel Konkurentsiameti poolt kehtestatud reegleid ning selle tagajärjel kehtestatakse neile ajutine hind ilma et nad saaksid täielikult aru, mis põhjusel vastav ajutine hind kehtestati.

Sellest tulenevalt olen käesolevale kirjale lisanud taotluse ajutise hinna kehtestamise määruse osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamiseks ja KA hinna arvutamise meetodika põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava järgimise kontrollimiseks.

Loodan väga, et Te kaalute tõsiselt meie analüüsis tõstatatud küsimusi. Meie peamine eesmärk on juhtida Teie tähelepanu asjaolule, et meie arvates ei ole viidatud regulatsiooni kehtestamisel järgitud hea halduse tava, mis kahjustab eelarvamuste tekitamise läbi veetööstuse peamisi huvigruppe.

Jään ootama Teie vastust.

Lugupidamisega,



Ian Plenderleith

Juhatuse esimees

Õiguskantsleri Kantsleil
Õiguskantsler hr Indrek Teder
Kohtu 8, 15193 Tallinn

Konfidentsiaalne

Taotluse esitaja: **AS Tallinna Vesi**
Ädala 10, 10614, Tallinn

15.11.2010 nr 6/1064785

TAOTLUS

02.11.2010.a majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt vastuvõetud ja 08.11.2010.a jõustunud määruse nr 95 „Veeteenuse ajutise hinna kehtestamise kord ja tingimused“ osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamiseks ja

Konkurentsiameti poolt juhendi „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“ ettevalmistamisel ja kooskõlastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tava järgimise kontrollimiseks

Pöördun Teie poole palvega järelevalvemenetluse alustamiseks kuivõrd 02.11.2010.a majandus- ja kommunikatsiooniministri poolt vastuvõetud (avaldatud 05.11.2010.a) ja 08.11.2010.a jõustunud määruse nr 95 (edaspidi Määrus) ja Konkurentsiameti poolt 12.11.2010 oma kodulehel avaldatud juhendi „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“ (edaspidi Juhend või Metoodika) on vastuolus Põhiseaduse (edaspidi PS) § -st 13 lg 2 ja 14 tuleneva hea õigusloome tava ja haldusmenetluse seadusega järgmistel põhjustel:

1) Normiadressaatide st vee-ettevõtjate ettevõtlusvabadust erakordselt intensiivselt riivav Määrus on jõustatud ülilühikese tähtaja jooksul. Vee-ettevõtjatel ei ole seetõttu võimalik kohandada oma tegevust uutele oludele.

2) PS §-st 13 lg 2 ja 14 tuleneva hea õigusloome tavaga on vastuolus olukord, kus Määrus on vastuvõetud asjassepuutuvaid isikuid vaid formaalselt kaasates. Asjassepuutuvatelt isikutelt küsiti arvamusi ülilühikese tähtaja jooksul, mistõttu enamust ettepanekutest ei jõutud Määruse koostaja poolt enne määruse vastuvõtmist isegi analüüsida, rääkimata arvestamisest. Selliselt on Määruse vastuvõtmisel kaalutusõigust teostatud üksnes näilikult.

3) Konkurentsiameti tegevus Juhendi ettevalmistamisel ja kooskõlastamisel ei ole vastavuses hea halduse tavaga kuna asjassepuutuvad isikud on kaasatud vaid formaalselt ja nende ettepanekuid on sisuliselt eiratud.

1. ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1.1. Juhend

1. Ühisveevärgi ja kanalisatsiooni seaduse (ÜVK) § 14 lg 9 alusel (01.11.2010.a jõustuvast redaktsioonis) koostab veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted Konkurentsiamet. Konkurentsiamet saatis 07.09.2010.a suurematele vee-ettevõtjatele, Eesti Vee-ettevõtjate Liidule (EVEL), Tallinna Linnavalitsusele, Linnade Liidule, AS-ile Tallinna Vesi jt tutvumiseks ning ettepanekute tegemiseks juhendi nimega „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“.



2. Ettepanekute tegemise tähtaeg oli 27.09.2010.a. Vaatamata ülilühikesele tähtajale (14 tööpäeva) regulatsiooni majandusliku analüüsi teostamiseks ja selle mõjude hindamiseks ning kommenteerimiseks esitati nii palju kui võimalik kommentaare veel lahtiste küsimuste osas ja parandusettepanekud koostöös rahvusvaheliste ekspertidega tähtaegselt. EVEL koostöös KMPG Baltics Sia'ga esitas parandusettepanekuid enam kui 23 leheküljel, AS Tallinna Vesi parandusettepanekud olid kaheksal leheküljel. Muudatusettepanekuid esitas ka Tallinna linn koos rahvusvaheliselt tuntud majandusnõustajatega Oxerast.

3. 04.10.2010.a, so kõigest 5 tööpäeva pärast ettepanekute saabumist, toimus majandus- ja kommunikatsiooniministeriumi ja Konkurentsiameti poolt vee-ettevõtete jaoks korraldatud hinnakujundamise soovitusliku meetodika (Juhendi) arutelu. Kuna olulisemad ja mahukamad ettepanekud laekusid alles 27.09.2010.a, siis ei jõudnud Konkurentsiamet ajavahemikul 27.09-03.10.2010.a, st nädala aja jooksul laekunud ettepanekuid konstruktiivselt analüüsida ning Meetodikasse integreerida, mida väljendati ka selgelt suusõnaliselt.

4. Toimunud arutelul pr Klarika Siegel-Lorvi Konkurentsiametist möönis, et "*Kommentaare on laekunud 10-lt eri asutuselt ja ettevõttelt, kolmas päev inimene lööb neid alles küsimusi ja ettepanekuid sisse, neid on tuhandeid, vastused kõigile saab ilmselt alles kevadel.*"¹

5. Konkurentsiamet pakkus aruteluks välja umbes 20 ettepanekut, millest valdav enamus puudutas Konkurentsiameti poolt välja töötatud meetodikat, mitte niivõrd AS Tallinna Vesi, EVEL ja teiste poolt tõstatatud ettepanekuid. Konkurentsiameti peadirektor Märt Ots kommenteeris, et: "*Kuna küsimusi on c.a. 150, siis 04.10.2010 käsitleme olulisemaid, muidu koondame kõik tabelisse, kes esitas, mis ettepanek ja vastame kõik ära, kas Konkurentsiamet arvestas osaliselt või täielikult ettepanekuga. Siis avaldame kõigile tutvumiseks.*"²

6. AS Tallinna Vesi esindaja küsimuse peale: "*Kas enne avaldatakse tabel, siis toimub veel arutelu ja siis alles kehtestatakse meetodika või kehtestatakse meetodika ja samal päeval saadetakse kommentaaridega tabel kõigile laiali?*" vastas Märt Ots, et "*Kahilemata esimene on mõttekas, aga ei tea, kas jõuab, meetodika on ju soovituslik. Tõenäoliselt meetodika kuulutatakse välja 01.11.2010 ja muudetuna vastavalt täna arutlusel olnud olulistele küsimustele.*"³

7. Professionaalsuse tagamiseks ning selleks, et asjaosalistel oleks selge ja ühine arusaam arutlusel olnud kommentaaridest ja ettepanekutest ning sellise arutelu lõpptulemusest, protokollisid AS Tallinna Vesi esindajad 04.10.2010 koosolekut (Lisa 1). Avaliku arutelu protokollisid põhiküsimused saadeti Konkurentsiametile 13.10.2010 pr Lahe poolt emailiga pr Siegel-Lorville⁴. Käesoleva ajani ei ole Konkurentsiamet nende protokollitud põhiküsimuste suhtes seisukohta võtnud ega vastanud ei selleks, et neid kinnitada, umber lükata ega teha parandusettepanekuid. Selline tegevusviis ei võimalda asjaosalistel selge ja ühese arusaama tekkimist menetlusest.

8. 21.10.2010.a, so 13 tööpäeva pärast toimunud arutelu edastas Konkurentsiamet EVEL'ile (mitte küll ühelegi vee-ettevõtjale otse) redigeeritud veehinna kehtestamise soovitusliku meetodika eelnõu järgmise versiooni, paludes kommentaare hiljemalt 26.10.2010.a. Niisiis anti seekord vastamiseks 4 tööpäeva. Peale vastavat suulist palvet 22.10.2010.a edastati AS-ile Tallinna Vesi Meetodika eelnõu järgmine versioon kommenteerimiseks 25.10.2010.a. Vastamise tähtaeg oli st 27.10.2010.a, ehk selleks ajahetkeks kõigest 2 tööpäeva.

9. Soovitusliku Meetodika teises versioonis tehtud parandused olid valdavalt kosmeetilised. Valdavalt muutmata kujul avaldati Meetodika Konkurentsiameti kodulehel 12.11.2010 ning tuleb

¹ Lisa 1 AS Tallinna Vesi esindajate poolt koostatud detailne protokoll 04.10.2010 avaliku arutelu kohta.

² Samas

³ Samas

⁴ Lisa 2.

tõdeda, et ei EVEL'i ega vee-ettevõtjate ettepanekuid ei ole sisuliselt arvesse võetud. Näiteks EVEL'i 45-st ettepanekust on arvestatud vaid 5-ga. Koondtabelit kõigi ettepanekutega ja Konkurentsiameti seisukohtadega (arvesse võetud, mittearvestatud ja miks) ühelegi parandusettepanekuid teinud asjaosalisele väljastatud ei ole.

10. Nii EVEL'i⁵ poolt 26.10.2010 kui ka AS Tallinna Vesi⁶ poolt 27.10.2010.a saadeti Konkurentsiametile kirjad, milles on palutud Metoodika väljatöötamisel EVEL'i ja AS Tallinna Vesi ja nende poolt kaasatud rahvusvaheliste ekspertide poolt tehtud muudatusettepanekuid sisuliselt arutada.

1.2. Määrus

11. 22.10.2010.a avalikustas majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium e-õiguses määruse „Veeteenuste ajutise hinna kehtestamise kord ja tingimused“ eelnõu.⁷ Vastamistähtjaks oli 29.10.2010.a ehk 5 tööpäeva. Ei EVEL'ile ega vee-ettevõtjatele selle määruse eelnõud kooskõlastamiseks ei saadatud, vaatamata sellele, et veemajanduse esindusorgan on kindlasti asjast huvitatud isik, kellega peab regulatsiooni kehtestamisel konsulteerima. Määruse lisaks 1 olev Juhendmaterjal veeteenuse ajutise hinna kehtestamiseks on valdavas osas identne Konkurentsiameti poolt 21.10.2010.a tutvumiseks saadetud soovitusliku metoodika teise versiooniga.

12. Määruse eelnõus planeeriti jõustumine esmaspäevaks 01.11.2010.a, samas kui kommentaaride esitamise tähtjaks anti reede 29.10.2010.a (mitte ühtegi tööpäeva). Nimetatuga on ilmne, et turuosaliste kaasamine õigusloomeliste diskretsiooniotsuste langetamisel toimus üksnes näilikult.

13. Vaatamata lühikesele tähtajale edastas AS Tallinna Vesi 28.10.2010 kirjaga majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumile rea ettepanekuid Määruse täiendamiseks.⁸ Vaid üks ettevõtte ettepanek on arvesse võetud – teha Konkurentsiametile kohustuseks, mitte jätta õigus avaldada ajutiste hindade määramise otsus koos põhjendustega (määruse § 6 lg 6). Kõik teised ettepanekud on jäänud tähelepanuta, kusjuures ettepanekute mitteamestamise põhjusi ei ole avaldatud ning kirjale ei ole siiani vastatud.

14. Majandus- ja kommunikatsiooniminister allkirjastas määruse 02.11.2010.a, määrus avaldati 05.11.2010.a ja see jõustus 08.11.2010.a. **Määruse avaldamise ja jõustumise vahele ei jäänud ühtegi tööpäev.** Määrus sisaldab võrreldes e-õiguses avaldatud eelnõuga olulisi muudatusi, mida pole vee-ettevõtjaile tutvustatud.

2. MÄÄRUS ON VASTUOLUS PÕHISEADUSE JA SEADUSTEGA

2.1. Määrus riivab intensiivselt vee-ettevõtjate ettevõtlusvabadust

15. Käesolev taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks tugineb määruse formaalsel vastuolul seaduste ja põhiseadusega. Arvestades määruse jõustumise ülilühikest tähtaega ei olnud võimalik hinnata määruse materiaalsel kooskõla seaduste ja põhiseadusega. Kõigepealt analüüsin, milliseid põhiõigusi ja kuidas mõjutab ajutise veehinna kehtestamise korra jõustamine niivõrd lühikesel perioodil jooksul. Käesoleva analüüsi puhul on nii Konkurentsiameti poolt läbiviidud soovitusliku veeteenuse hinna kujundamise metoodika kooskõlastamist ja majandus- ja kommunikatsiooniministri määruse ettevalmistamist käsitletud ühtse protsessina. Seda põhjusel, et

⁵ Lisa 3

⁶ Lisa 4

⁷ http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=305870 (28.10.2010)

⁸ Lisa 5

Määruse lisaks 1 olev juhend on peaaegu identne Konkurentsiameti poolt 21.10.2010.a tutvumiseks saadetud soovitusliku meetoodika teise versiooniga.

16. Vaatamata sellele pean erakordselt oluliseks kontrollida ka, kas Konkurentsiameti poolt on Juhendi ettevalmistamisel ja kooskõlastamisel hea halduse tava järgitud. Vastasel juhul ei ole võimalik efektiivselt kaitsta AS Tallinna Vesi põhiseaduslikke õigusi. Kuna Konkurentsiameti poolt ettevalmistatud soovituslikku Juhendit ei saa kontrollida põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames, siis võib tekkida olukord, kus juhendiga riivatakse intensiivselt AS Tallinna Vesi põhiseaduslikke õigusi.

17. Vastavalt PS §-s 31 sätestatule on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Riigikohus on leidnud, et seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. "PS § 31 1. lause esimene osa „Eesti kodanikul on õigus tegelda ettevõtlusega.“ sätestab ettevõtlusvabaduse, mis laieneb põhiseaduse § 9 lg 2 alusel ka juriidilistele isikutele.⁹

18. Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu ja teenuseid.¹⁰ Ettevõtluse majanduslikku olemusse kuulub tulu saamise ootus. Seega saab ettevõtlusvabaduse kaitsehüveks pidada isikute varalisi ootusi.¹¹

19. Ettevõtlusvabaduse sisustamisel on oluliseks kriteeriumiks ka ettevõtja iseseisvus oma majandustegevuse korraldamisel. Ettevõtlusvabadus on ettevõtja õigus otsustada, mida ja kellele, kuidas ja mis hinnaga toota. Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse kaitseala on riivatud, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt.

20. Määrus, mille alusel kehtestatakse vee-ettevõtjatele ajutised veehinnad, riivab kõige otsesemalt vee-ettevõtjate ettevõtlusvabadust. ÜVKs § 16 lg 9 alusel võib Konkurentsiamet kehtestada käesoleva seaduse § 14² lõikes 1 nimetatud vee-ettevõtjale veeteenuse ajutise hinna, kui vee-ettevõtja osutab veeteenust hinnaga, mis ei vasta käesoleva seaduse § 14 lõikes 2 sätestatud tingimustele ning on jätnud täitmata Konkurentsiameti ettekirjutuse. Konkurentsiameti poolt kehtestatud hind kehtib, kuni vee-ettevõtja kooskõlastab uue veeteenuse hinna Konkurentsiametiga.

21. ÜVKs § 16 lg 10 alusel kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister veeteenuse ajutise hinna kehtestamise tingimused ja korra. Majandus ja kommunikatsiooniministri Määruse eesmärgiks on kehtestada alused, millest Konkurentsiamet peab lähtuma juhul, kui otsustab kasutada ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse temale antud õigust kehtestada vee-ettevõtjale ajutine veeteenuse hind.

22. Seega ÜVKs § 16 lg 9 normiadressaatidele ehk neile, kes on veehinna kohustatud kooskõlastama Konkurentsiametiga, kuid kelle poolt pakutud veeteenuse hinda peab Konkurentsiamet mittevastavaks ÜVKs §-le 14 lg 2 ja kes on täitmata jätnud Konkurentsiameti ettekirjutuse, on ministri Määrusega kehtestatud kohustuslikud veeteenuse hinna arvutamise põhimõtted.

23. Eeltoodut järeldust kinnitab ka Määruse seletuskiri¹²: „Ajutise veeteenuse hinna kehtestamisel peab olema selge, mis osas ja milliste erisustega veeteenuse hinna kehtestamise üldised meetodilised alused rakenduvad ajutise veeteenuse hinna kehtestamise korral. Seetõttu tuleb hinna kehtestamise tingimused täpsustada meetoodika tasemel. Lähtuvalt volitusnormist ja arvestades hinna kehtestamise üldsätteid sätestatakse ajutise hinna kehtestamise meetodilised alused juhendmaterjalis, mis on

⁹ RKPJKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02, p 9.

¹⁰ RPKJKo 28.04.2000, nr 3-4-1-6-00, p 10.

¹¹ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 12

¹² http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=305870

vormistatud määruse lisana. Juhendmaterjal omab määrusega võrdselt õiguslikku jõudu ning on ajutise veeteenuse hinna kehtestamisel kohustuslik kõigi normiadressaatide suhtes.“

24. Seega on määruse lisaks olev juhendmaterjal kohustuslik kõigile ÜVKS § 14² lg 1 nimetatud vee-ettevõtjatele, kellele võib Konkurentsiamet ÜVKS § 16 lg 9 alusel kehtestada ajutise veehinna. Avaliku võimu meetmed, millega kujundatakse ettevõtja poolt pakutava teenuse hinda, riivavad erakordselt intensiivselt ettevõtlusvabadust.

25. Ka määruse seletuskirjas mõeldakse, et vee-ettevõtja põhiõigustele omab määruse kehtestamine intensiivset mõju: „Ajutise veeteenuse hinna kehtestamisega kaasneb vee-ettevõtja ettevõtlusvabaduse intensiivne riive. Ajutine hind kehtestatakse ilma vee-ettevõtja hinnataotluseta ja lähtuvalt Konkurentsiameti poolt vee-ettevõtjale tehtud ettekirjutuse aastale eelneva majandusaasta (nn arvestusperiood) põhjendatud kuludest. Seadusest tulenevalt ei pruugi ajutine veeteenuse hind seega alati katta vee-ettevõtja kõiki tegelikke kulusid, mida võiks küll hinna kehtestamise ajal lugeda põhjendatuks, kuid mis ei sisaldunud arvestusperioodi kuludes ega ole seetõttu käsitletavad kui arvestusperioodi põhjendatud kulud. Järelikult, kooskõlas seadusega võib ajutine veeteenuse hind tekitada vee-ettevõtjale kahju.“ Niisiis mõnab Määrus võimalust, et kehtestatud hinnad ei pruugi kajastada ettevõtja tegelikku majanduslikku olukorda hindade kehtestamise ajal.

26. Seadusandja ei saa kohustada ettevõtjat ettevõtlusega tegelema selle eest õiglast tasu saamata. Vastupidisel juhul sunnitaks eraettevõtjat sisuliselt täitma avalik-õiguslikke kohustusi omavahendite arvelt, millisel juhul on *de facto* tegemist maksustamisega (PS § 113).

27. Eeltoodut arvesse võttes leian, et sedavõrd lühikese etteteatamisajaga määruse kehtestamine riivab PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust koostoimes PS §-des 10 ja 13 sätestatud õiguskindluse põhimõttega.

28. Kuivõrd eelkirjeldatud ettevõtlusvabaduse riive seisneb lühikeses jõustamisajas, käsitlen järgnevalt, kas eelkirjeldatud riive on kooskõlas seadustega ja kas minister jättis piisava aja Määruse avaldamise ja jõustumise vahele.

2.2. Määruse jõustumiseks on jäetud ebapiisav aeg

29. Põhiseaduse §-st 10 tulenev õiguskindluse põhimõte kaitseb, et Eesti Vabariigis ei muutuks ettevõtlust mõjutavad regulatsioonid “üleöö“. See põhimõte loob üldises plaanis stabiilsust ja korrapära ühiskonnas ning kaitseb üksikisiku ja riigi vahelist usaldussuhet. Riigikohus on märkinud, et: “*Õiguskindluse põhimõte tähendab muu hulgas, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-ö üleöö. Sama põhimõte on tuletatav ka põhiseaduse § 13 lõikest 2, mille järgi kaitseb seadus igäüht riigivõimu omavoli eest, ning õiguse üldpõhimõtetest.*¹³“

30. Õiguskindluse põhimõtte tagamiseks on määruse jõustamiseks kehtestatud tingimused haldusmenetluse seaduses (edaspidi HMS). HMS § 89 lg 1 kohaselt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan.

31. HMS § 93 lg 2 järgi määrus hakkab kehtima (jõustub) kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määrukes endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Seaduses ettenähtud juhul jõustub määrus käesolevas lõikes sätestatust varem.

¹³ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

32. Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määrusega nr 279 on kehtestatud õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri.¹⁴ Normitehnika eeskirja § 19 lg 3 „Seaduse jõustumisnorm“, mis tulenevalt eeskirja §-st 39 on kohaldatav ka määrustele sätestab, et „*Jõustumisnormi sätestades on vaja arvestada, et seaduses ettenähtud õiguste ja kohustuste muudatustega tutvumiseks ning korralduslikuks ja halduslikuks eeltööks peab olema piisavalt aega ning seaduse rakendamiseks küllaldaselt raha või võimalus saada seda järgmisel või järgmistel eelarveaastatel.*“

33. Eeskirja § 50. „Määruse jõustumisnorm“ kohustab jõustumisnormis jõustumisaja sätestamisel arvestama lisaks § 19 lõikes 3 sätestatud asjaoludele ka määruse avaldamiseks «Riigi Teataja seaduse» § 9 lõikes 6 ettenähtud seitsmetööpäevast tähtaega.

34. Seega on haldusmenetluse seaduses ettenähtud minimaalne aeg määruse jõustamiseks st kolm päeva, mis võib lühem olla vaid juhul kui seadus seda *expressis verbis* ette näeb. ÜVKS ei sisalda sätet, mis võimaldaks Määrust jõustada varem kui kolm päeva peale avaldamist. Eelnev aga ei tähenda, et kolmepäevane tähtaeg määruse jõustamiseks on alati piisav.

35. Riigikohus on rõhutanud, et: „*Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümber korraldamiseks mõistlikul määral, s.t piisavalt aega. Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.*“¹⁵

36. Riigikohtu hinnangul sõltub seega *vacatio legis* pikkus sellest, kui võrd intensiivne on muudatus isikute jaoks. Mida mõjuvam on muudatus, seda pikem peab olema *vacatio legis*. Lisaks tuleb *vacatio legis* põhiseaduspärasuse hindamisel arvestada asjaoludega, mis õigustavad õigusliku regulatsiooni kiiret kehtestamist. Teisisõnu tuleb kaaluda ühest küljest asjaolusid, mis tingisid vajaduse kiireteks ümberkorraldusteks, ning teisalt muudatuse mõju isikutele ja nende põhjendatud huvi piisava aja järele muudatustega kohanemiseks.

37. Määruse jõustumisega kaasnevad muudatused toovad vee-ettevõtjatele kaasa olulisi muudatusi. Määrus ja Metoodika, mis on sisuliselt Määrusesse ka enne Metoodika avaldamist juba inkorporeeritud võimaldab avalikul võimul kehtestada veeteenuse hinna, mis on ettevõtjale kahjumlik. Sarnane regulatsioon Eesti õiguskorras varem puudus, tegemist on varem reguleerimata majandusharu regulatsiooniga. Selleks, et määruse eeltingimused (ja ajutised hinnad kui äärmiselt karistuslik meede) ei rakenduks, st selleks et jälgida määrust, peavad vee-ettevõtjad tegema oma äritegevuses rea muudatusi. Näiteks:

- a. Raamatupidamislike andmete salvestamine regulatsiooni eesmärkidel lisaks nende andmete pidamisele finantsaruandluse eesmärgil.
- b. Süsteemide ja protsesside muutmine selleks, et vajalikke muudatusi sisse viia.
- c. Detailne arusaam kontrollitavatest ja kontrollimatutest kuludest ning äristrateegia vastav muutmine. Näiteks, on vajalik analüüs ja potentsiaalselt ka diskussioon Konkurentsiametiga sellest, kuidas Konkurentsiamet kehtestab sihtkulud selliste kulude jaoks nagu elekter ning kas ettevõtte saab sõlmida fikseeritud hinnaga lepinguid või ostma turult, sõltuvalt sellest, kas kulud tohib tariifi lisada või mitte, või kas kehtestatakse sihtkulu ja ettevõtte peab kandma kogu riski, et seda saavutada. Juhul, kui viimane lahendus, siis see ju otseselt mõjutab ettevõtte ostustrateegiat.
- d. Kulude analüüs ja potentsiaalne diskussioon Konkurentsiametiga – nt kui ettevõtte tekivad ühel aastal väiksemad või suuremad kulud, kui plaanitud või rohkem või

¹⁴ (RT I 1999, 73, 695

¹⁵ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

vähem tulu kui plaanitud, siis kas ettevõtte võib säilitada vahe või peab neid (nii võite kui kadu) tarbijaga jagama järgmise aasta tariifide kaudu. Taas kord, iga ettevõtte peab aru saama kuidas neid riske maandada selleks, et rakendada efektiivset äristrateegiat.

38. Kuigi eelnevaid punkte Määrusest ega Metoodikast ei leia, peavad vee-ettevõtjad nendel teemadel planeerima selleks, et tagada vastavus ÜVKS'iga ning Määrusega, avamata samal ajal oma äri suuremale riskile. Ajutiste hindade kehtestamise määrus võimaldab avalikul võimul kehtestada veeteenuse hind, mis ei ole ettevõtjale kasumlik. Eesti õigussüsteemis ei ole varasemalt sarnast regulatsiooni kehtestatud, kuna ühtegi majandusharu ei ole sarnaselt varem reguleeritud.

39. Seda kummalisem on Määruse jõustamine selliselt, et Määruse avaldamise ja jõustumise vahele ei jää ühtegi tööpäeva. Niivõrd lühike periood ei võimalda vee-ettevõtjail end uue õigusliku olustikuga kohendada. Õiguskantsler on seoses käibemaksuseaduse muudatuste ülikiiire jõustumisega pidanud sarnast olukorda põhiseadusega ühitamatuks. Minu arvates ei erine Määruse jõustamine oluliselt eelviidatud käibemaksuseaduse jõustumisest.

40. Määruse kiireks jõustamiseks puudub tungiv vajadus. Avaliku võimu esindajate käitumisest võib järeldada, et määruse kiire kehtestamine on tingitud 03.08.2010.a vastuvõetud ja 01.11.2010.a jõustuva ÜVKS §-ga 16 lg 9 ja 10, mis kohustab majandus- ja kommunikatsiooniministrit kehtestama veeteenuse ajutise hinna arvestamise põhimõtted. Määruse forsseeritud kujul ettevalmistamise ja kooskõlastamise taga võib näha soovi jõustada see samal ajal ÜVKS § 16 lg 9 ja 10 jõustamisega ehk siis 01.11.2010.a.

41. Soovin rõhutada, et HMS § 93 lg 2 koostoimes 01.11.2010.a jõustuva ÜVKS §-ga 16 lg 9 ja 10 ei nõua Määruse jõustumise kuupäevaks 01.11.2010.a. Kuigi reeglina jõustuvad seaduse rakendusaktid volitava seadusega sama ajal, siis seda vaid juhul kui määrus on põhjalikult ettevalmistatud, asjaomased isikud on kaasatud ja jõustumiseks on jätud piisav aeg. Vastupidine järeldus tähendab, et Määrus tuleb jõustada sõltumata sellest, milline on tema kvaliteet ja kas eelnõu menetlemisprotsess oli kohane.

42. Nimetatut kinnitab ka Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri, mille § 50 lg 3 kohaselt "Kui määrust on volitava seaduse jõustumisega ühel ajal võimatu jõustada, võib määruse jõustumise päevana ette näha hilisema tähtpäeva." Arvestades kui kiiresti ja pealiskaudselt on ettevalmistav –ja kooskõlastusprotsess läbitud, on ilmselge, et Määrust ei ole võimalik jõustada seadusega ühel ajal.

43. Hindamaks, kas rakendusakt tuleb jõustada ilmtingimata seadusega samal ajal, on oluline vahet teha, kas tegemist on normiadressaatide ehk vee-ettevõtjate suhtes soodustava või koormava iseloomuga määrusega. Määruse eesmärgiks on luua eeldused vee-ettevõtjale ajutise hinna määramiseks ehk erakordselt intensiivselt sekkuda ettevõtlusvabadusse. Arvestades, et veeteenuse ajutise hinna määramise eelduseks on ÜVKS §-s 16 lg 9 ettenähtud menetluse läbimine¹⁶, siis on selge, et veeteenuse ajutise hinna määramise metoodika ei peaks jõustuma 01.11.2010.a ega ka 02.11.2010. Vastupidise käsitus on kinnituseks selle kohta, et kiire Määruse jõustumise taga on soov alustada juba 01.11.2010.a veeteenuse ajutise hinna määramisega.

44. Mõõnan, et seadusandja poolt antud tähtaeg rakendusakti jõustamiseks võis olla ebapiisav. Samas pole vee-ettevõtja seisukohalt oluline, kas süüdi on majandus- ja kommunikatsiooniministerium ning Konkurentsiamet, kes ei jõudnud seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahelisel ajal ette valmistada rakendusakte või seadusandja, kes andis ebapiisava aja rakendusaktide jõustamiseks. Igal juhul on õigusriigis lubamatu panna „toore“ Määruse vastuvõtmisega seotud riske ettevõtjate kanda.

¹⁶ ÜVKS § 16 lg 9: Konkurentsiamet võib kehtestada käesoleva seaduse § 14² lõikes 1 nimetatud vee-ettevõtjale ajutise veeteenuse hinna, kui vee-ettevõtja osutab veeteenust hinnaga, mis ei vasta käesoleva seaduse § 14 lõikes 2 sätestatud tingimustele ning on jätnud täitmata Konkurentsiameti ettekirjutuse.

45. Ebaküpse Määruse jõustamisel ei ole võimalik kehtestada läbipaistvat regulatsiooni, mida oleks võimalik järgnevatel aastatel järjepidevalt, sarnaselt ja ühetaoliselt rakendada, andes samaaegselt kindlust nii klientidele, vee-ettevõtetele, omavalitsustele kui ettevõtete tegevust finantseerivatele laenuandjatele ja investoritele.

46. Avaliku võimu esindajad paistavad käesolevas vaidluses huvitatud isikuna nägevat tarbijat, kelle oletatav huvi on saada veeteenust võimalikult madala hinnaga. Samas unustatakse huvi veeteenuse jätkusuutliku ja kvaliteetse kättesaadavuse vastu. Nagu määruse seletuskirjas on märgitud, võib veeteenuse ajutise hinna kehtestamisega kaasneda ettevõtjale kahjum. See omakorda võib kaasa tuua vee-ettevõtja tegevuse lõpetamise, investeeringute vähendamise veeteenuse kvaliteedi tõstmiseks või vee kvaliteedi järsu languse. Selliselt ei ole piisavalt kaalutud ohtu veeteenuse jätkusuutlikkusele ja kvaliteetsele kättesaadavusele.

47. Määrusega on kehtestatud Eesti õiguskorras uus ja ulatuslik regulatsioon, mille majandusliku analüüsi teostamiseks ja selle mõjude hindamiseks on ilmselgelt vähe jäänud aega nii Konkurentsiametil kui ka vee-ettevõtjatel. Terve sektori regulatsiooni oluliselt muutva korra puhul jäeti konsultatsioonideks tervikuna aega vähem kui ühe kuu jagu tööpäevi. Niisiis ei ole tõhusaid konsultatsioone toimunud. On fakt, et juba kogutud seisukohti ei ole isegi süstematiseeritud, rääkimata nendega arvestamisest. See võib omakorda kaasa tuua olukorra, kus normi rakendaja ja adressaat ei saa üheselt aru veeteenuse ajutise hinna määramise meetodikast. Määruse ebaselgus mõjutab ebasoodsalt ka ettevõtjate õiguskaitsevõimalusi, omades selliselt otsest riivet PS §-s 15 lg 1 sätestatud põhiõigusele-õigusele tõhusale kohtulikule kaitsesele.

48. *Vacatio legis* piisavuse hindamisel on oluline ka kui pikk oli aeg, mil normiadressaadid ehk vee-ettevõtjad said eelnõuga tutvuda ja seda oma ettepanekutega täiendada. Mida pikem ja konstruktiivsem on kooskõlastusprotsess, seda lühem võib olla jõustamisaeg.

49. Vaatamata sellele, et määruse e-õiguses avaldamise ja ministri poolt allakirjutamise vahele jäi 6 tööpäeva, ei toimunud selle aja jooksul arutelusid muudatusettepanekute üle. Kõik AS Tallinna Vesi poolt esitatud ettepanekud jäid tähelepanuta ja vastuseta. Veelgi enam, Määrusesse viidi muudatused, millest vee-ettevõtjaid ei olnud teavitatud. Seetõttu omab antud kontekstis *vacatio legis* piisavuse hindamisel tähendust, kas asjassepuutuvad isikud olid kaasatud, kas neile anti piisav aeg ettepanekute tegemiseks ja kas nende ettepanekute üle toimus sisuline arutelu. Teisisõnu kas määruse ettevalmistamisel järgiti head õigusloome tavas. Seetõttu analüüsin järgnevalt, kas määruse ettevalmistamisel on järgitud head õigusloome tava.

2.3. Määrus on vastuvõetud ja jõustatud vastuolus hea õigusloome tavaga

50. Õigusriigis ei tohi riigivõim käituda oma suva järgi, vaid võimu teostamine on piiratud isikute individuaalsete õigustega ja õiguse üldpõhimõtetega. PS § 13 lõikest 2 tuleneva riigivõimu omavoli keelust tulenevalt on riigivõimuorganil sh ministril kohustus oma põhimõttelist laadi otsuseid selgitada ning põhjendada. Vastasel juhul ei ole võimalik hinnata, kas riigivõimu tegevuse näol on tegemist PS § 13 lõikest 2 tuleneva keelu rikkumisega ehk omavoliga isiku suhtes või mitte.

51. Riigivõimuorgani põhjendamiskohustus lähtub ka PS § 13 lõikest 2 koostoimes PS §-ga 14 tulenevast hea õigusloome tavast. Hea õigusloome tava kohaselt peetakse õigusnorme kujundades silmas taotletavat eesmärki, sest kasutatavad vahendid peavad sellest lähtuma. Hea õigusloome tava kohaselt peavad õigusloomes tehtavad otsused olema läbipaistvad ja põhjendatud. Põhjendamine on seda olulisem, mida olulisema muudatusega on tegemist. Muudatuse olulisuse hindamisel on määravaks kui intensiivne on muudatusega kaasnev mõju isiku põhiõigustele ning kui palju muutub õiguslik olustik.

52. Põhjendamiskohustusest tuleneb muuhulgas asjassepuutuvate isikute kaasamiskohustus. Kaasamine ei tohi seejuures olla üksnes näilik, vaid peab toimuma sisuliselt. Kui asjassepuutuvad

isikuid eelnõu ettevalmistusse ei kaasata ega nende ettepanekuid sisuliselt ei kaaluta, ei saa eelnõud pidada põhjendatuks ja läbipaistvaks. Kaasamine muutub aga illusoorseks kui asjassepuutuvatele isikutele antakse lühike tähtaeg ettepanekute tegemiseks ja kui nende ettepanekuid sisuliselt ei kaaluta.

53. Vabariigi Valitsuse 28.09.1999.a. määruse nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ § 31 lg 1 ja § 34 kohustab õigustloovate ehk määratlemata isikutele rakenduvate reeglite, seega ka Metoodika põhjendamisel välja tooma Metoodikas valitud regulatsiooniviiside põhjendused ning mõjude analüüs. Seega tuleneb Eestis nii õigustloovate aktide kui ka haldusaktide suhtes ühene nõue, et Metoodikas tehtud turegulatiivsed valikud peavad olema läbikaalutud, põhjendatud ning vastava kaalumise tulemused ja põhjendused peavad olema kajastatud Metoodikas või selles viidatud avalikult kättesaadavas dokumendis.

54. Turegulatsioonimeetmete rakendaja st antud juhul nii Konkurentsiamet Metoodika väljatöötajana kui ka majandus- ja kommunikatsiooniminister Määruse andjana peab põhjendama rakendatavate meetmete asjakohasust. Hiljutises, 08.06.2010.a. lahendis C-58/08 otsustas Euroopa Kohus (suurkoda), et ka turegulatsiooni ja lõpptarbija hindade reguleerimise valdkonnas on oluline järgida proportsionaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtteid (otsuse punkt 51). Euroopa Kohus mõõnis, et turegulatsiooni kehtestamisel on liikmesriikidel ulatuslik kaalutusõigus. „Siiski peab [...] ka niisuguse kaalutusõiguse olemasolul võtma tehtava valiku puhul aluseks objektiivsed kriteeriumid. Lisaks peab ta erinevate võimalike meetmetega seotud piiranguid hinnates uurima, kas meede, mille ta on otsustanud võtta, võib taotletavaid eesmärgi arvestades õigustada ka arvestatavate negatiivsete majanduslike tagajärgede tekkimist osadele ettevõtjatele“ (punkt 53) . Euroopa Kohus tunnistas, et „(turegulatsiooni) valdkonnas on [...] ulatuslik diskretsiooniõigus, mis tähendab majanduslikke valikuid, mille jaoks peab läbi viima keerulisi hindamisi ning andma hinnanguid“ (punkt 68). Nimetatud otsusest tuleneb haldusorgani kohustus turegulatsiooni teostamisel hinnata rakendatava meetme eesmärgipärasust ja proportsionaalsust ning seda, kas rakendatava meetme (lühiajalised) positiivsed mõjud (nt madalamad hinnad) kaaluvad üles meetme negatiivsed mõjud (nt kohustus kasutada kallimat kütust, investeringute piiramine, ettevõtte põhivabaduste rikkumine).

55. Euroopa Kohtu lahendist C-58/08 tulenevalt on turegulatiivsete meetmete valik kaalutusotsus, mis tähendab, et Määruse seletuskirjas peab olema turegulatiivsete meetmete valik läbikaalutud ja põhjendatud. HMS § 4 lg 2 alusel tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Vastav põhjenduskäik, s.h. kaalutlused ning nende kaalumise tulemus tuleb kajastada haldusaktis, st antud juhul Metoodikas.

56. Kaalutusõiguse alusel antud haldusaktile kehtivad kõrgendatud põhjendamisnõuded¹⁷ . Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.¹⁸ Haldusorgan on kohustatud veenma adressaate, teisi menetlusosalisi ja kohut kaalutusõiguse alusel tehtud valikute õigsuses.¹⁹ Vastav veenmine peab toimuma haldusaktis, mitte aga haldusakti andmisele järgnevas kohtumenetluses.

57. Metoodikas ja Määruses esitatavad turegulatiivsed valikud ei ole põhjendatud Eesti ega Euroopa Liidu õigusega nõutaval määras. Konkurentsiameti poolt esitati vee-ettevõtjatele soovituslik Metoodika tutvumiseks 07.09.2010.a ja ettepanekute tegemiseks anti aega 20 päeva. Kuivõrd tegemist on Eesti õiguskorras uue regulatsiooniga, mis eeldab majanduslikku analüüsi, erinevate mõjude kaardistamist, rahvusvahelise metoodika ja praktika tundmist, siis oli mõõdapääsmatu kaasata

¹⁷ RKHaKo nr 3-3-1-62-02

¹⁸ RKHaKo nr 3-3-1-66-03

¹⁹ RKHaKo nr 3-3-1-77-04

rahvusvahelised eksperdid. Kuigi vee-ettevõtjad suutsid ettepanekud esitada tähtaegselt, võib 20 päevast tähtaega antud asjaoludel pidada ebapiisavaks.

58. Konkurentsiameti poolt korraldatud arutelul 04.10.2010.a arutati läbi vaid imeväike osa vee-ettevõtjate ettepanekutest kuivõrd amet ei olnud suutnud enamust ettepanekuid isegi sisestada, rääkimata läbitöötamisest. Nimetatut tunnistasid isegi Konkurentsiameti esindajad (vt p 4, 5 ja 6).

59. Vaatamata sellele, et enamus esitatud ettepanekutest ei olnud Konkurentsiameti poolt läbi töötatud, saadeti 21.10.2010.a Metoodika järgmine versioon tutvumiseks EVEL-ile ja 25.10.2010.a AS-ile Tallinna Vesi. Võrreldes esialgse, 07.09.2010.a edastatud Metoodika versiooniga, olid muudatused kosmeetilised, mitte sisulised. Viitan siinkohal veelkord Märt Otsa vastusele (p 6), milles ka Konkurentsiameti esindaja mõõnis, et oleks mõttekas, kui enne avaldatakse tabel laekunud ettepanekute ja vastustega, kas ja kuidas ettepanekutega arvestatakse ja alles seejärel kehtestatakse metoodika. Ometi käitus Konkurentsiamet siinkohal sõnamurdlikult ja jätkas metoodika kehtestamisega sõltumatu faktist, et konsultatsioonide tulemus ei ole veel selgunud. On ilmselge, et 02.11.2010.a metoodika kehtestamisel Määruses ja 12.11.2010 Metoodika lõppversiooni avaldamisega Konkurentsiameti kodulehel ei ole võimalik arvesse võtta osaliselt ega täielikult ettepanekuid, milliste süstematiseerimisega plaanitakse lõpuni jõuda kevadel 2011. Selliselt (koosmõjus ülilühikeste tähtaegadega) on tõendatud fakt, et konsultatsioonid turuosalistega toimusid üksnes näilikult. Seejuures ei ole ilmset põhjust, miks konkreetsel juhul nõuaks ülekaalukas avalik huvi sellise turbomenetluse raames konsultatsioonide faktilist välistamist menetlusest.

60. Arvestades eeltoodut ning asjaolu, et senini ei ole ühelegi parandusettepanekuid teinud asjaosalisele saadetud ülevaadet kõigist metoodikale laekunud ettepanekutest koos konkurentsiameti vastuväidetega nendele, on tegemist hea õigusloome tava rikkumisega. Eelnev kinnitab allakirjutanu kahtlust, et veehinna kujundamise soovituslik metoodika edastati Eesti veesektori olulisematele osapooltele tutvumiseks ja ettepanekute tegemiseks vaid kaasamise ja protseduuriliste kooskõlastuste läbimise imiteerimiseks, mitte siira sooviga koguda lisateadmisi, mis võimaldaksid õigusloome otsuseid paremini kaaluda ja valikuid põhjendada.

61. Ka Määruse kooskõlastamise protsess kinnitab kahtlust, et ministeeriumi huvi on Määruse kiire jõustamine Määruse kvaliteeti ohvriks tuues. Selle ilmekamaks näiteks on asjaolu, et Määrus avaldati e-õiguses 22.10.2010.a., märkuste tegemise tähtajaks oli 29.10.2010.a ja Määruse kavandatav jõustumine oli plaanitud 01.11.2010.a. Veesektori olulisematele esindajatele Määrust tutvumiseks ja arvamuse avaldamiseks ei saadetud.

62. Sügavalt ekslik on seisukoht, et Määruse e-õiguses avaldamisega on kaasamiskohustus täidetud. Tulenevalt õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea õigusloome põhimõtetest tuleb õigusloomesse kaasata iga isik, kelle puhul on võimalik ette näha, et õigustloov akt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse määrust ettevalmistava organi informeeritus olulistest asjaoludest, sunnitakse teda põhjalikult kaaluma asjasse puutuvate isikute õigusi ja tõstetakse õigustloovate aktide sisulist kvaliteeti. Hea õigusloome tava sisustamisel on võimalik teatud piirides kasutada analoogiat hea halduse tavaga. Riigikohus on haldusmenetluses hea halduse tava mõiste sisustamisel asunud korduvalt seisukohale, et haldusorgan peab tegema kõik endast oleneva huvitatud isikute **tõhusaks** kaasamiseks menetluses.²⁰

63. Tõhus kaasamine ei saa käesoleva vaidluse kontekstis kindlasti piirduda Määruse avaldamisega e-õiguses. Varem on EVEL'ile näiteks saadetud e-õigusest teada Keskkonnatasude seaduse eelnõule kommentaaride esitamise võimalusest. Normiadressaat ei pea iga päev otsima e-õigusest teda puudutavaid eelnõusid. Tõhus kaasamine muutub seda olulisemaks, mida intensiivsemalt asjassepuutuvate isikute õigusi riivatakse ja mida kiiremini õigustloovat akti soovitakse jõustada.

²⁰ RKHaKo 3-3-1-16-08

64. Väidet, et kaasamine oli formaalne, mitte aga sisuline kinnitab asjaolu, et 12.11.2010 Konkurentsiameti kodulehel avaldatud meetodika ei erinenud oluliselt selle teisest projektversioonist, st huvigruppide ettepanekuid ei võetud arvesse.
65. Väidet, et kaasamine oli formaalne, mitte aga sisuline kinnitab ka asjaolu, et Määruses on võrreldes e-õiguses avaldatuga väga olulisi ja põhimõttelisi muutusi. Neid muudatusi ei ole vee-ettevõtjatele tutvustatud ega nende arvamust küsitud.
66. Määruse § 3 lg 3 kohaselt võib Konkurentsiamet teha vee-ettevõtjale ettekirjutuse samaaegselt koos hoiatusega ajutiste hindade kehtestamise kohta. Määruse eelnõu § 3 lg 1 ja 2 kohaselt võis hoiatuse ajutiste hindade kohta teha alles siis kui vee-ettevõtja ettekirjutust ei täitnud.
67. Määruse § 4 lg 4 võimaldab Konkurentsiametil koheselt keelduda vee-ettevõtja ettepanekust konsultatsioonide alustamiseks kui „nimetatud ettepanek on põhjendamata või Konkurentsiameti hinnangul ei ole vee-ettevõtja esitatud põhjendused konsultatsioonide alustamiseks asjakohased.“ Määruse eelnõu § 3 lg 4 kohaselt „on Konkurentsiametil õigus igal ajal konsultatsioonid lõpetada, kui vee-ettevõtja jätab nõutud teabe andmata või kui Konkurentsiamet on jõudnud hinna kehtestamise või kehtestamata jätmise suhtes seisukohale.“
68. Määruse § 5 lg 1 alusel viiakse ajutise veeteenuse hinna määramise menetlus läbi 30-60 päeva jooksul. Määruse eelnõu § 3 lg 6 kohaselt võis ajutise veeteenuse hinna määramise menetlus kesta 30-90 päeva.
69. Määruse § 7 lg 2 kohaselt peab ajutise veeteenuse hind vastama ÜVKS §-s 14 lg 2 sätestatud tingimustele. Määruse eelnõu § 4 lg 1 nimetas komponendid, mis vee-ettevõtjale pidid olema tagatud.
70. Määruse § 5 lg 3 kohaselt peab Konkurentsiamet enne ajutise hinna kehtestamist küsima kohalikult omavalitsuselt, kas ajutine hind vastab ühisveevärgi-ja kanalisatsiooni kavale. Määruse eelnõus selline regulatsioon puudub.
71. Eeltoodud näited kinnitavad, et määruse andja on käitunud sõnamurdlikult kuna on kehtestanud määruses olulised muudatused, mis eelnõus puudusid. Seejuures on oluline rõhutada, et tegemist pole kosmeetiliste vaid põhimõtteliste muudatustega, mis suurendavad ajutise hinna määramisel Konkurentsiameti kaalutusõigust ja vähendavad vee-ettevõtja võimalusi tõhusaks õiguskaitseks. Mida suurem kaalutusõigus haldusorganile on antud, seda suurem põhjendamiskohustus Määruse andjal ka lasub. Muudatusi ei ole vee-ettevõtjatega läbi räägitud ja kehtestamise põhjusi ei ole võimalik leida ka Määruse seletuskirjast.
72. Nimetatud muudatuste puhul tõusetub küsimus nende vastavusest volitusnormi piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega ehk teisisõnu materiaalse põhiseaduspärasusega. Arvestades aga kui vähe aega on jätetud Määrusega tutvumiseks ja silmas pidades vajadust kiiresti algtada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus, keskendub käesoleva taotlus Määruse formaalsele põhiseaduspärasusele.
73. Avaliku võimu esindajate käitumisest seoses eelnõu menetlemisega jääb mulje, et kiire jõustamise taga oli soov iga hinna eest meetodika 01.11.2010.a seisuga kehtestada ja rakendada koheselt ajutise hinna määramist. Taoline tegevus, mis ei arvesta vee-ettevõtete ja nende poolt kaasatud rahvusvaheliste ekspertide (Oxera, KMPG) oluliste parandusettepanekutega ei ole veemajanduse jätkusuutlikkuse eesmärgil mõistlik ega ka hädavajalik.
- 74. Määruse lisaks oleva juhendi veeteenuse ajutise hinna määramiseks ja selle alusdokumendi, Konkurentsiameti Meetodika, kujunemislugu ei ole läbipaistev ja veemajanduse esindajate ning rahvusvaheliste ekspertide poolt tehtud ettepanekute mitteametust ei ole sisuliselt põhjendatud. Asjassepuutuvaid isikuid, kelle ettevõtlusvabadust intensiivselt riivatakse, on eelnõu menetlemisse kaasatud vaid formaalselt.**

75. Eelnimetatud puudused Konkurentsiameti juhendi ettevalmistamisel ja kooskõlastamisel kujutavad iseenesest ka eraldivõetuna hea halduse tava rikkumist.

2.4. Menetluslikud taotlused

76. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimisel ei ole vähetähtis asjaolu, et määrus jõustus 08.11.2010.a. Seega on põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusel taotluse esitaja õiguste efektiivse seisukohalt tähendus vaid siis, kui määrus viiakse põhiseadusega kooskõlla võimalikult kiiresti. Vastasel juhul ammenduvad taotluse esitaja jaoks siseriiklikud võimalused oma õiguste kaitseks.


77. Määruse kehtetuks tunnistamisega ei kaasne pöördumatuid tagajärgi ei klientidele, kohalikele omavalitsusele, vee-ettevõtjatele ega ka investoritele. EVEL on teinud Konkurentsiametile ettepaneku esialgu üle võtta kohalike omavalitsuste ja vee-ettevõtjate vahel seni kasutatud hinna reguleerimise põhimõtted ja mudelid ning lähtuda 1.novembrist hindu kooskõlastades senisest praktikast ning võtta aega tarbijate huvidele vastava ja veesektori arengut toetava regulatsiooni kehtestamiseks.

78. Selleks, et selgitada oma õiguslikke seisukohti ning vajadusel ka kõnealuse majandustegevuse sisu, palun võimalust kohtuda õiguskantsleriga või vastava asja menetlust korraldava asetäitja-nõunikuga. Vastuvõtu võimaldamine ning käesolevas asjas minu seisukoha ärakuulamine võib omada kaalu asjast põhjaliku ja igakülgse pildi saamiseks.

Arvestades eeltoodut ja juhindudes Õiguskantsleri seaduse §-st 15 ja 17 palun teha majandus- ja kommunikatsiooniministrile ettepanek 02.11.2010.a vastuvõetud määruse nr 95 „Veeteenuse ajutise hinna kehtestamise kord ja tingimused“ kooskõlla viimiseks Põhiseaduse ja seadustega käesolevas taotluses toodud põhjustel.

Juhindudes Õiguskantsleri seaduse §-st 19 lg 1 palun kontrollida, kas Konkurentsiamet järgis juhendi nimega „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“ ettevalmistamisel ja kooskõlastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Lugupidamisega



Ian John Alexander Plenderleith

Juhatuse esimees

Lisad:

1. AS Tallinna Vesi esindajate poolt koostatud detailne protokoll 04.10.2010 toimunud avalikust arutelust
2. AS Tallinna Vesi esindajate poolt koostatud 04.10.2010 avaliku autelu põhipunktid
3. EVEL-i poolt 26.10.2010 saadetud kiri Konkurentsiametile
4. AS Tallinna Vesi poolt 27.10.2010 saadetud kiri Konkurentsiametile
5. AS Tallinna Vesi poolt 28.10.2010 saadetud kiri majandus- ja kommunikatsiooniministrile

Koostanud: Ilona Nurmela, Vastavuskontrolli ja õigusteenistuse juht 62 62 246