

Hr Taavi Madiberk, juhatuse liige
Eesti Omanike Keskliit
Rävala 8, Tallinn 10143

19. mail 2009

ÕIGUSLIK ARVAMUS

Konkurentsiameti pädevuse kohta AS-i Tallinna Vesi teenuste hindade järelevalvel

1. ARVAMUSE EESMÄRK

- 1.1 Arvamus on antud mittetulundusühingu Eesti Omanike Keskliit (edaspidi: **klient**) taotlusel ning mõeldud tema kui kliendi huvide realiseerimise otstarbeks. Arvamust ei ole lubatud ilma advokaadibüroo Tamme & Otsmann asjakohase loata kasutada muul otstarbel.
- 1.2 Kliendi huviks on saada vastus küsimusele, kas AKTSIASELTS TALLINNA VESI (edaspidi: **TV**) veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas, mis on kehtestatud Tallinna linna poolt, s.h. eriti kasumi mõistlikkus, allub üldisele konkurentsijärelevalve Konkurentsiameti (edaspidi: **KonkA**) poolt või on viimase pädevus kohaliku omavalitsuse poolse hinnakontrolli tõttu piiratud?

2. ARVAMUSE JÄRELDUS

- 2.1 Arvestades arvamuse eesmärki ja ulatust, eeldusi ning alltoodud põhjendusi, asume alljärgnevale seisukohale:
 - 2.1.1 **KonkA on pädev teostama riiklikku järelevalvet TV veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas vastavuse osas KonkS nõuetele.**

3. ASJAOLUD

- 3.1 Tallinna Linnavolikogu 13.12.2007 otsusega nr 296 „Tallinna ühisveevarustuse ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas määratud vee-ettevõtja tegevuse jätkamise pikendamise“ on kinnitatud TV ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse (edaspidi: **ÜVVKS**) § 7 lg 2¹ alusel vee-ettevõtjaks Tallinna põhitegevuspiirkonnas tähtajaga kuni 30.11.2020.
- 3.2 Tallinna Linnavalitsuse 01.10.2008 määrusega nr 66 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad“ on alates 01.01.2009 kehtestatud Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas TV poolt osutatava veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad vastavalt määruse lisale.

- 3.3 Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas puuduvad teised veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse pakkujad.

4. ÕIGUSLIK ANALÜÜS

Turgu valitsev seisund

- 4.1 Turgu valitseva seisundi määratlevad konkurentsiseaduse (edaspidi: **KonkS**) §§-d 13-15. Eri ja ainuõiguse ning olulise vahendi omamine on turguvalitseva seisundi alaliigid.
- 4.2 Antud juhul on ilmne, et tulenevalt asjaoludest on TV näol tegemist veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse turul Tallinna ühisveevarustuse ja –kanalisatsiooni põhipiirkonnas turgu valitsevat seisundit omava ettevõtjaga.

Hinnakujunduse alluvus KonkS-ile

- 4.3 KonkS § 16 p 1 keelab turgu valitseva seisundi kuritarvitamise, sealhulgas otsese või kaudse ebaõiglaste müügihindade kehtestamise. Konkurentsioiguse üldpõhimõtete kohaselt, mida kinnitab Eesti kohtupraktika (vt lahend 3-3-1-66-02), on õiglane hind, mis on mõistlikus vahekorras teenuse majandusliku väärtusega. Hinnata tuleb kulutuste põhjendatust ning kasumi õigustatust. Sealjuures turgu valitseva ettevõtja poolt teenitava kasumi võrdlus majanduses keskmiselt, samuti teiste riikide analoogilistel, kuid konkurentsipiiranguteta turgudel teenitava kasumiga, võib olla üks võimalik kriteerium teenuse eest võetavas tasus kajastuva kasumi põhjendatuse hindamisel ning tuleb arvestada, et mida väiksem on antud sektoris investeeringutega kaasnev risk, seda väiksem kasum saab olla õigustatud.
- 4.4 KonkS § 17 sätestab nii eri- kui ainuõigust, samuti olulist vahendit omava ettevõtja puhul kohalikule omavalitsuse üksusele õiguse määrata sellise ettevõtja teenuste hinnad, arvestades *põhjendatud* kulusid.
- 4.5 KonkS § 18 lg 1 p 2 sätestab nii eri- kui ainuõigust, samuti olulist vahendit omava ettevõtja puhul kohustuse pidada eraldi arvestust iga toote või teenusega seotud tulude ja kulude kohta, lähtudes järjepidevalt kohaldatavatest ja objektiivselt põhjendatud arvestuspõhimõtetest, mis tuleb selgelt määratleda ettevõtja siseeeskirjades. Sama sätte kohaselt peab ettevõtja tulude ja kulude arvestus võimaldama hinnata, kas ettevõtja toote või teenuse hind on mõistlikus vahekorras toote või teenuse väärtusega, mis sisuliselt kordab ebaõiglase müügihinna käsitlust kohtupraktikas.
- 4.6 Seega KonkS kohaselt on TV näol tegemist ettevõtjaga, kelle hinnakujundus ei ole vaba, vaid peab toimuma kooskõlas KonkS normistikuga.

Hinnakujunduse täiendav eelkontroll eriseaduse alusel

- 4.7 TV veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindasid reguleerib eriseadusena ÜVVKS, mille § 14 sätestab veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna kujundamise põhimõtted. ÜVVKS § 14 lg 2 kohaselt kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu teenuse hinna reguleerimise korra ning hind ise kehtestatakse kohaliku omavalitsuse volikogu või valla- või linnavalitsuse poolt. ÜVVKS § 14 lg 3 kohaselt



Roosikrantsi 11, 10119 Tallinn, ESTONIA • t +372 697 60 90 • f +372 697 60 91 • e-mail: abtamme@abtamme.ee

tuleb vee-ettevõtjale tagada muuhulgas *tootmiskulude* katmine ja *põhjendatud tulukus*. Seega sisuliselt kordab ÜVVKS sellega KonkS-i.

- 4.8 Tallinna Linnavalikogu 22.12.1999 määrusega nr 47 „Tallinna ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise kord” kordab hinnakujunduse aluste osas ÜVVKS sõnastusi, delegerib hinna kehtestamise pädevuse linnavalitsusele ja lisab vaid juurde linna õiguse nõuda vee-ettevõtja hinna muutmise ettepaneku läbivaatamisel täiendavaid andmeid üksikute kuluartiklite osas.
- 4.9 ÜVVKS ega selle alusel kehtestatud õigusaktid ei kitsenda KonkS kohaldatavust ega KonkA pädevust TV tegevuse järelevalvel ega näe ette TV suhtes alternatiivset järelevalvemehhanismi. Seega Tallinna linna pädevus TV teenuse hinnaregulatsioonil ÜVVKS alusel piirdub hindade eelkontrollis nende kehtestamisel ning üksnes täiendab KonkA laialdast pädevust järelevalve teostamisel KonkS alusel.

KonkA prevaleeriv järelevalvepädevus

- 4.10 KonkS § 54 kohaselt teostab riiklikku järelevalvet KonkS täitmise üle KonkA, välja arvatud, mis puudutab seaduse 6. (riigiabi) ja 7. (kõlvatu konkurents) peatükke. KonkS järelevalve kaugem eesmärk on lõpptarbijale õiglaste hindadega turg ja seda eriti olukorras, kus turujõud on jaotunud teisiti kui vaba konkurents olukorras.
- 4.11 Antud juhul ei ole ilmselgelt tegemist ei kõlvatu konkurentsiga ega riigiabi küsimusega, st automaatselt ei saa välistada KonkA pädevuse TV teenuste hindade õiguspärasuse kontrollimisel.
- 4.12 Antud juhul kehtestab hinnad küll kohalik omavalitsus, kuid tsiviilsuhetes rakendab neid TV ja TV on turusuhetes osaleja ja TV tegevus (kulud ja kasumiootus) on hinnastamise aluseks.
- 4.13 ÜVVKS ja Tallinna linna õigusaktidega ettenähtud TV teenuste hindade kehtestamise kaudu toimuv eelkontroll ei välista nende konkurentsioiguslikku järelkontrolli KonkA poolt. Ka ei sätesta KonkS § 17, mis annab üldaluse kohalikule omavalitsusele teatud turgu valitsevate ettevõtjate hinnaregulatsiooniks, et selliselt kehtestatud hinnad ei alluks KonkA järelkontrollile või saaks selliste hindade puhul välistada vastuolu KonkS § 16 p-ga 1. Sellise hinna eelkontrolli näol on eelkõige täiendava meetmega, millega soovitakse tavapärasest veelgi enam minimeerida võimalust ebaõiglaste äritingimuste kohaldamiseks paljude jaoks olulise teenuse osas.
- 4.14 Tallinna linna seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest tulenev pädevus ei hõlma hindade järelkontrolli, kuna vastav määrus näeb ette linna õiguse lisainfo küsimiseks vaid hinna muutmise ettepaneku läbivaatamisel. Seadusest ega Tallinna linna asjaomastest õigusaktidest ei tulene hinnaregulatsiooni osas võimalust korrigeerida hindu asjaolude muutmisel ega nähta ette süsteemi, mille kohaselt kontrollitakse TV hindade eelduseks olevate asjaolude ja hilisemalt tegelike andmete kooskõla koos vastava hinnakorrektsiooniga. Seega on KonkA järelevalve jaatamine ainus võimalus tagada täies mahus KonkS-is sätestatud järelvalve eesmärk.
- 4.15 Lisaks tuleb arvestada erinevate haldusorganite sisulist võimet põhjendatud kulusid ja tulukust analüüsida. Kui TV teenuste hinnakontroll oleks kohaliku omavalitsuse ainupädevuses, puuduks paljudel (eriti väiksematel) neist ilmselt võrdlusbaas, mille pinnalt otsuseid langetada ning sisuliselt tuleks heauskselt tugineda vee-ettevõtja



Roosikrantsi 11, 10119 Tallinn, ESTONIA • t +372 697 60 90 • f +372 697 60 91 • e-mail: abtamme@abtamme.ee
esitatud nägemusele. KonkA-l seevastu on kasutada oluliselt laiaulatuslikum informatsiooni, otsustamaks hindade kooskõla üle KonkS-iga.

Eel- ja järelkontroll kui täiendavad, mitte konkureerivad järelevalved

- 4.16 Kohtupraktikast on KonkA pädevuse piiritlemisel oluline Riigikohtu halduskolleegiumi 18.12.2002 otsus asjas nr 3-3-1-66-02, milles piiritleti Sideameti ja KonkA pädevust telekommunikatsiooni valdkonnas, kuid samad põhimõtted on rakendatavad ka antud asjaoludel. Osundatud otsuses sisalduvat üldistades on Riigikohus asunud järgmistele põhimõtteliste seisukohtadele:
 - 4.16.1 KonkS ja vastava valdkonna eriseadus kuuluvad kohaldamisele paralleelselt, sh eriseaduses reguleerimata küsimuses tuleb kohaldada KonkS-i;
 - 4.16.2 Eriseaduse ja selle rakendusaktide rikkumisel võib teenuse hind osutada ebaõiglaseks, millega võib kaasneda KonkS rikkumine ja vastutus;
 - 4.16.3 Esmalt tuleb hindade õiguspärasust kontrollida eriseadusele tuginedes, eriseaduses reguleerimata küsimuses lähtuda täiendavalt KonkS-ist;
 - 4.16.4 Kuigi üldjuhul peaks seadusandja püüdma pädevuste kattumist vältida, ei välista ühe valitsusasutuse pädevus automaatselt teise valitsusasutuse pädevuse samas küsimuses. On seadusandja otsustada, kas kontsentreerida järelevalve samaliigilistes küsimustes ühte asutusse või lubada sama õigusrikkumise korral sekkuda mitmel asutusel;
 - 4.16.5 Kattuva pädevusega asutused peavad omavahel tööd koordineerima ning vältima vastuolulisi otsuseid. Ühe ameti varasem otsus kontrolli võib teise ameti sekkumise välistada, kui see kahjustab ettevõtja õiguspärast ootust.
- 4.17 Kui juba kahe selgelt riiklikku järelevalvet teostava haldusorgani puhul peab kohtupraktika võimalikuks pädevuste konkurentsi, siis seda enam peab KonkA pädevust aktsepteerima juhul, kui selline konkurents puudub. Antud juhul ei ole riikliku järelevalve mõttes tegemist ametkondade konkurentsi, kuna konkurentsiõiguslikku riikliku järelevalvet TV veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade üle saab teostada vaid KonkA. Kohalike omavalitsuste piiratud pädevus hindade kehtestamisel ei konkureeri vormiliselt ega ka sisuliselt (oma piiratud tõttu) KonkA omaga ega asenda seda. *Ex ante* ja *ex post* järelevalved on olemuslikult erinevad ning arvestades Tallinna linna pädevuse puudumist viimase teostamisel tuleb jaatada KonkA oma.
- 4.18 Puudub mistahes põhjus arvata, et seadusandja tahteks oli jätta lokaalsetel turgudel tegutsevad turgu valitsevad vee-ettevõtjad KonkS § 16 p 1 sätestatud keelu ebaõiglase hindade kehtestamiseks ja selle järelkontrolli mõjupiirkonnast välja. Et keeldu tõhusalt rakendada, peab eksisteerima võimalus selle üle järelevalvet teostada.

Kohaliku omavalitsuse ja riigi pädevuste piiritlus

- 4.19 Riigi ja kohaliku omavalitsuse pädevuste piiritlemist käsitleva Riigikohtu halduskolleegiumi 09.03.2009 otsuse asjas nr 3-3-1-94-08 punktis 15 väljendub põhimõtteline seisukoht, et riigiasutuse järelevalve pädevus ei välista kohaliku omavalitsuse pädevust sisuliselt samas küsimuses ja isegi kohustust oma pädevuse piires seaduserikkumise suhtes meetmeid rakendamast.



4.20 Analoogiliselt puudub põhjus, miks peaks kohaliku omavalitsuse kontroll TV hindade üle välistama KonkA pädevuse hindamaks selle kooskõla KonkS-iga.

5. ARVAMUSE ULATUS JA EELDUSED

- 5.1 Arvamus on lähtuvalt tema eesmärgist, ulatusest ja lähteandmetest advokaadi hoolikas ja asjatundlik seisukoht antud õigusliku probleemi osas. Arvamus ei ole tõsikindel ega seadusjõuga.
- 5.2 Arvamusel juhendumisel võivad tähtsust omada seda täpsustavad ja täiendavad suulised või kirjalikud selgitused.
- 5.3 Arvamus on antud eeldusel, et advokaadibüroo ei võta endale arvamuse andmisega kohustust seda ilma igakordse täiendava kokkuleppeta täiendada või muuta lähteandmete või asjakohase õigusliku regulatsiooni muutumisel.
- 5.4 Arvamus tugineb lähteandmete osas kliendi esitatud andmetele ning oleme eeldanud, et faktilised asjaolud, mis arvamusel on välja toodud ja millel see tugineb, on õiged. Samuti eeldame, et meile on kliendi poolt antud teada kõigist asjaoludest, mis võivad käesoleva arvamuse seisukohalt olulised.
- 5.5 Ülaltoodud eelduste paika pidamatuse korral võivad õigusliku arvamuse järeldused olla olulisel määral ebaõiged.

Lugupidamisega

Villu Otsmann
vandeadvokaat

Risto Käbi
vandeadvokaat