

Konkurentsiameti peadirektori tegevuse üle läbiviidud teenistusliku järelevalve menetluse kokkuvõte

I Sissejuhatus

1.1 10. septembril 2012 saatis ASi Tallinna Vesi (edaspidi ASTV) juhatuse esimees Ian John Alexander Plenderleith Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (edaspidi MKM) kirja (nr 6/1248819), milles avaldab arvamust, et Konkurentsiamet võib olla rikkunud professionaalset eetikat ning taotleb viivitamatult „täies mahus ja avaliku kajastusega“¹ järelevalvemenetluse läbiviimist Konkurentsiameti ja Märt Otsa „kui erapooletu regulaatori hinnaotsuste ja äripraktika osas ning avalikustama sellise menetluse tulemused täies mahus“.

ASTV kirjas avaldatakse arvamust, et Konkurentsiamet on „teadlikult täiesti ebatäpsete süüdistuste alusel sundinud AS Tallinna Vesi (ASTV) ja selle aktsionäre kaitsma rahvusvahelist erastamislepingut kohtus“; „teadlikult eksitanud nii Eesti kohtuid kui EL Komisjoni Eesti Vabariigis teostatava majandusregulatsiooni osas“; „teadlikult kasutanud ebatäpseid ja vastuolulisi seisukohti ning ka tegutsenud vastuoluliselt, lubades kohalikel investoritel kasutada erinevaid regulatsiooni meetodeid, samas kui ASTV puhul KA välistas rahvusvahelise erastamise tingimuste järgimise“.

ASTV palub oma pöördumises järelevalvemenetlus läbi viia eriti seoses ASi Kunda Elamu müüdava soojuse hinna kooskõlastamisega Konkurentsiameti poolt. ASTV leiab oma pöördumises, et Konkurentsiamet „teadlikult võttis vastu hinnaotsused Kunda suhtes, kus KA peadirektoril, hr Otsal, oli väga selge huvide konflikt“; „teadlikult võttis vastu hinnaotsuseid Kunda suhtes, millest KA peadirektor võis ise isiklikult kasu saada samas kui need hinnaotsused kahjustasid Kunda elanike huve“; „teadlikult võttis vastu hinnaotsuseid Kunda suhtes, kasutades vale informatsiooni“.

07.11.2012 esitas ASTV juhatuse esimees Ian John Alexander Plenderleith MKMile täiendava kirja (nr 6/1248819-2), milles esitab samasisulisi väiteid, nagu 10.09.2012 kirjaski.

1.2 Majandus- ja kommunikatsiooniminister algatas 05.10.2012 oma käskkirjaga nr 12-0302 teenistusliku järelevalve Konkurentsiameti peadirektori Märt Otsa tegevuse suhtes. Vabariigi Valitsuse seaduse § 93 lg 6 punkti 1 kohaselt ei laiene seaduses sätestatud teenistusliku järelevalve kord riikliku järelevalve toimingutele ning riikliku sunni kohaldamisel antud otsustele, seega – seaduse kohaselt on ministeeriumi valitsemisala asutused riikliku järelevalve teostamisel ja riikliku sunni kohaldamisel sõltumatud. Riikliku järelevalve teostamise ja riikliku sunni kohaldamise vastavust seadusele kontrollib halduskohus, kuhu ASTV Konkurentsiameti otsuste suhtes ka pöördunud on. Seetõttu on teenistusliku järelevalve

¹ Nüüd ja edaspidi on kursiivis ja jutumärkides esitatud tekst tsitaadid ASTV pöördumisest.

menetlus algatatud Konkurentsiameti peadirektori tegevuse vastavuse üle avaliku teenistuse eetikakoodeksist tulenevale nõudele täita oma teenistuskohustusi erapooletult ja objektiivselt ning korruptsioonivastasest seadusest tulenevale keelule teha teenistuskohustustest tulenevaid otsuseid huvide konflikti korral.

Kuivõrd ministril puudub pädevus sekkuda valitsemisala asutuse poolt teostatava riikliku järelevalve üksikotsustesse ja mõjutada pooleliolevaid kohtumenetlusi, siis sellest piirangust lähtuvalt ei analüüsi teenistusliku järelevalve menetluse läbiviijad ASTV suhtes toimuvate riikliku järelevalve toimingute sisulisi aspekte ega ka käimasolevaid kohtumenetlusi. Samuti ei hinnata käesolevas kokkuvõttes ühegi üksikotsuse põhjendatust, sealhulgas Kunda võrgupiirkonnale soojuse piirhinna kooskõlastusotsuseid. Täpsemalt on esitatud küsimused, millele käesolev teenistusliku järelevalve menetlus keskendub, käesoleva kokkuvõtte p-s 3.2.

1.3 Vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministri 05.10.2012 käskkirja nr 12-0302 punktile 3 on teenistusliku järelevalve menetluse läbi viinud järgmised ametnikud: siseauditi osakonna juhataja Meeli Õismaa, õigusosakonna juhataja Eva Vanamb, siseauditi osakonna peaspetsialist Õie Soovik ja majandusarengu osakonna majandusanalüüsi talituse ekspert Mario Lambing.

II Faktilised asjaolud

2.1 Aastatel 1999–2007 oli Märt Ots Kunda soojatootmisega tegeleva äriühingu ASi Kunda Elamu üks omanik (vähemusomanik) ASi Wille Service ja OÜ Klingsor kaudu. Antud omandisuhe on olnud korrektselt deklareeritud Märt Ots’ a majanduslike huvide deklaratsioonis. Sel ajavahemikul kinnitas Kunda võrgupiirkonna soojusenergia piirhinna kohalik omavalitsus.

2.2 01.10.2000 asus Märt Ots tööle Energiaturu Inspeksiooni peadirektorina ning 01.01.2008 pärast mitmete MKMi valitsemisala asutuste ühendamist Konkurentsiameti peadirektorina (sh ühendati Konkurentsiametiga ka Energiaturu Inspeksioon).

2.3 2003. a toimus ASis Kunda Elamu varade ümberhindlus, mille tagajärjel kasvas põhivara kogumaksumus bilansis 1,1 miljonilt kroonilt 9,6 miljonile kroonile. Ümberhindlus viidi läbi SA Regionaalsed Energiakeskused hinnangu alusel arvestades vara õiglast väärtust².

2.4 2007. aasta mais müüsid ASi Kunda Elamu omanikud (sh Märt Ots) ettevõtte soojatootmisega seotud varad ASile Fortum Termest hinnaga 16,6 mln krooni³. Samal ajal oli AS Kunda Elamu bilansis põhivara jääkmaksumus kogusummas 12,6 mln krooni⁴.

2.5 AS Fortum Termest pöördus 2007. aasta oktoobris Energiaturu Inspeksiooni poole taotlusega kooskõlastada Kunda võrgupiirkonna soojusenergia piirhind. Hinna kooskõlastamismenetluses ei kooskõlastanud Energiaturu Inspeksioon esialgset taotlust, vaid kooskõlastatud piirhind kujunes esialgsest madalamaks. Piirhinna kooskõlastamisel arvestati soojatootmisse tehtud investeeringu väärtust, s.o ASi Kunda Elamu varade ostu-müügi hinda.

2.6 10.11.2010 esitas ASTV Konkurentsiametile taotluse veeteenuse hinna kooskõlastamiseks Tallinna ja Saue linnas (ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseaduse (ÜVVKS) § 14² lg 1).

² AS Kunda Elamu 2003. majandusaasta aruanne

³ AS Kunda Elamu 2007. majandusaasta aruanne

⁴ sama

02.05.2011. a otsusega nr 9.1-3/11-02 Konkurentsiamet taotletud veeteenuse hinda ei kooskõlastanud otsuses esitatud kaalutlustel, mis põhinesid 01.11.2010. a jõustunud ÜVVKS redaktsiooni § 14 lõikel 2. Nimetatud säte näeb ette vee-ettevõtja poolt veeteenuse hinna kujundamist nii, et see sisaldaks ainult põhjendatud kulusid ja põhjendatud tulukust vee-ettevõtja poolt investeeritud kapitalilt. ASTV poolt taotletud veeteenuse hind ei olnud kujundatud lähtudes ÜVVKS § 14 lõikest 2, vaid Tallinna linna ja ASTV vahel erastamise ajal 12.01.2001. a sõlmitud teenuslepingu Lisa: E osas I „Tariifi kriteeriumid“ kokkulepitud tariifimehhanismi alusel, kus tariif aastal 1 + K koefitsient + THI^5 = tariif aastal 2, mistõttu kooskõlastamiseks esitatud veeteenuse hind ei olnud Konkurentsiameti hinnangul põhjendatult kulupõhine.

01.06.2011. a esitas ASTV Konkurentsiameti otsuse peale Tallinna Halduskohtule kaebuse. Kohtumenetlus on pooleli.

2.7 23.02.2011 käskkirjaga nr 9.2-5/11-011 algatas Konkurentsiamet järelevalvemenetluse ASTV veeteenuse hinna seaduse nõuetele vastavuse üle Tallinna ja Saue linnas võttes aluseks ÜVVKS § 15⁴ lõiked 1 kuni 3. 10.10.2011 tegi Konkurentsiamet ASTV-le ettekirjutuse (nr 9.2-3/11-001), millega kohustati ASTV-d lõpetama ÜVVKS § 14 lg 2 p 1 ja p 5 sätestatu rikkumine ja viima kehtiv veeteenuse hind vastavusse ÜVVKS § 14 lg 2 p 1 ja p 5 sätestatuga, välistades veeteenuse hinnast tasu kõrgendatud saastetasumääraga maksustatud saastekogustelt ja ebatõenäoliselt laekuvate nõuete kulu ning lülitades veeteenuse hinda põhjendatud tulukust vee-ettevõtja poolt investeeritud kapitalilt.

09.11.2011 esitas ASTV Konkurentsiameti 10.11.2011 ettekirjutuse nr 9.2-3/11-001 peale Tallinna Halduskohtule kaebuse. Kohtumenetlus on pooleli.

III Teenistusliku järelevalve menetluse sisu

3.1 Järgnevalt esitatakse lühike kokkuvõte ASTV peamistest sisulistest väidetest:

- 1) ASTV seab kahtluse alla Konkurentsiameti väite, et Eestis kehtivad monopoolsetes valdkondades juba pikemat aega sarnased hinnaregulatsiooni põhimõtted, mida rakendatakse ühetaoliselt võrdse kohtlemise eesmärgil mitmetes monopoolsetes valdkondades;
- 2) ASTV võrdleb enda hinnamenetlust Kunda võrgupiirkonna soojusenergia piirhinna menetlusega ja leiab, et Kunda hinna kooskõlastamisel ei ole arvestatud õiget põhivara bilansilist maksumust ja on võimaldatud põhjendamata tulukust. Seega leiab ASTV, et Konkurentsiamet ja Märt Ots isiklikult ei ole rakendanud ühtset hinnaregulatsiooni põhimõtet erinevates monopoolsetes valdkondades;
- 3) ASTV hinnangul on Märt Ots vastu võtnud hinnaotsuseid Kunda võrgupiirkonna suhtes huvide konflikti olukorras, saades sellest isiklikku kasu ning kahjustades Kunda elanike huve.

Lisaks nähtub ASTV pöördumisest soov, et Konkurentsiamet avalikustaks teiste äriühingute ärisaladust sisaldavat informatsiooni, mis on äriühingute endi poolt ärisaladusena määratletud.

3.2 Analüüsinud ASTV pöördumist, menetluse käigus kogutud muid dokumente, Märt Otsa antud seletusi ning asjakohast kehtivat õigust keskendusid teenistusliku järelevalve menetluse läbiviijad järgmistele küsimustele:

⁵ THI – tarbijahinnaindeks.

- 1) Millised on Eestis alates ASTV aktsiate erastamisest (ja enne seda) kehtinud monopolsete valdkondade hinnaregulatsiooni põhimõtted, kas need põhimõtted on erinevates valdkondades erinevad ning kas neid põhimõtteid on seadusandja vahepeal oluliselt muutnud?
- 2) Kas Konkurentsiamet on monopolsetes valdkondades rakendanud ühtseid hinnakujunduse reegleid ja monopolises seisundis olevaid ettevõtjaid ühetaoliselt kohelnud, lähtudes võrdse kohtlemise printsiibist? ASTV pöördumises on muuhulgas küsimus: „*Miks on KA keeldunud ASTV erastamislepingut tunnustamast, rõhudes sellele, et põhjendatud tulukuse arvutamisel saab ainuõigena kasutada vaid põhivarade bilansilist netoväärtust, samas kui Kunda puhul on KA põhjendatud tulukuse arvutamisel lubanud kasutada eraõigusliku müügitehingu väärtust, mis on põhivarade bilansilisest netoväärtusest tunduvalt kõrgem?*“
- 3) Kas Märt Ots on tegutsenud Kunda võrgupiirkonna soojuse piirhinda kooskõlastades huvide konflikti olukorras?

IV Õiguslikud järeldused

4. 1 Enne täpsema õigusliku analüüsi esitamist peavad teenistusliku järelevalve menetluse läbiviijad vajalikuks esitada oma tähelepanekud ASTV pöördumisest nähtuvate mitmete eelduste kohta, millel ASTV seisukohad põhinevad, kuid mis ilmselgelt on ekslikud ning mis on ASTV-l endal ilmselt takistanud objektiivse arvamuse kujundamist Konkurentsiameti tegevuse hindamisel:

- 1) ASTV on tahtlikult või tahtmatult oma pöördumises segi ajanud ettevõtte varade ostu-müügi (Kunda näide) ja äriühingu aktsiate ostu-müügi/ erastamise (ASTV näide);
- 2) ASTV on Kunda hinnamenetlust analüüsides korduvalt ekslikult arvanud, et Konkurentsiamet peaks arvestama uue omaniku poolt uue võrgupiirkonna hinnataotlust analüüsides müüja (mitte ostja) bilansis kajastatud põhivarade jääkväärtust;
- 3) ASTV on ekslikult arvanud või oletanud, et Kunda soojatootmise varade müügileping on sarnane ASTV erastamislepinguga, sisaldades kaasnevaid tingimusi tulevikuks. See ei ole aga nii, sest müügilepingus selliseid sätteid ei ole – tegemist on müügilepingule omaste tavapäraste tingimustega;
- 4) ASTV on jätnud tähelepanuta ASi Kunda Elamu 2003. aasta majandusaasta aruandes kajastuva põhivarade ümberhindluse põhjenduse ja asjaolu, et kuni 2005. aasta lõpuni oli lubatud kõigil ettevõtjatel läbi viia varade ümberhindlus, kui varade õiglane väärtus erines oluliselt bilansilisest jääkväärtusest⁶. Sarnane ümberhindlus viidi läbi paljudes infrastruktuuri-ettevõtetes;
- 5) ASTV on oma pöördumises Kunda võrgupiirkonna soojuse hinnaregulatsiooni analüüsides vaadelnud ainult üht hinnakomponenti (põhivarade eluea ja põhjendatud tulukuse seost), jättes tähelepanuta teise olulise komponendi (kapitalikulu), millel on tulemusele pöördvõrdeline ja suurem mõju.

4.2 Kuivõrd ASTV võrdleb oma pöördumises enda suhtes läbiviidud veeteenuse hinna menetlust ASi Kunda Elamu soojuse hinna kooskõlastamismenetlusega, siis võetakse järgnevalt vaatluse alla viimase kümne aasta regulatsioonipõhimõtted veeteenuse hinna kujundamisel ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniseaduse (ÜVVKS) kohaselt ning soojuse hinna kujundamisel kaugkütteseaduse kohaselt.

⁶ Raamatupidamise Toimkonna Juhendid 2004 <http://www.easb.ee/index.php?id=685>

Kaugkütteseadus võeti Riigikogus vastu 11.02.2003 ja kehtima hakkas 01.07.2003. Seaduse § 8 lg 3 sätestab põhimõtted soojuse piirhinna kujundamiseks. 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) keskkonnanõuete täitmine;
- 4) kvaliteedi- ja ohutusunõuete täitmine;
- 5) põhjendatud tulukus.

Kaugkütteseaduses ei ole neid põhimõtteid aastate jooksul kordagi muudetud ning viidatud säte kehtib täpselt samas sõnastuses tänaseni.

ÜVVKS võeti Riigikogus vastu 10.02.1999 ja kehtima hakkas 23.03.1999. Selleaegse redaktsiooni § 14 lõike 3 kohaselt kujundatakse veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hind selliselt, et vee-ettevõtjal oleks tagatud:

- 1) tootmiskulude katmine;
- 2) kvaliteedi- ja ohutusunõuete täitmine;
- 3) keskkonnakaitse tingimuste täitmine;
- 4) põhjendatud tulukus.

08.06.2005 vastuvõetud ÜVVKS ning veeseaduse muutmise seadusega täiendatakse eeltoodud hinnakujundamise komponente järgmise komponendiga:

- 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.

Alates 01.11.2010 kehtib ÜVVKS järgmine sõnastus – § 14 lg 2 (kehtiv ka praegu): „(2) Veeteenuse hind kujundatakse selliselt, et vee-ettevõtjal oleks tagatud:

- 1) põhjendatud tegevuskulude katmine;
- 2) investeeringud olemasolevate ühisveevärgi ja -kanalisatsioonisüsteemide jätkusuutlikkuse tagamiseks;
- 3) keskkonnanõuete täitmine;
- 4) kvaliteedi- ja ohutusunõuete täitmine;
- 5) põhjendatud tulukus vee-ettevõtja poolt investeeritud kapitalilt;
- 6) ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni, sealhulgas sademeveekanalisatsiooni arendamine ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamise kava alusel konkreetses arenduspiirkonnas, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooniga ühendatakse rohkem kui 50 protsenti elamuid, mille ehitusluba on välja antud enne 1999. aasta 22. märtsi.“

Ülaltoodust nähtub, et seadusandja ei ole hinnaregulatsiooni põhimõtteid kahes vaatluse all olnud valdkonnas muutnud, veeteenuse hinna puhul on regulatsiooni vaid täpsustatud. Mõlemas valdkonnas on hinnaregulatsioon sarnane.

4.3 Kuivõrd ASTV küsib mitmeid konkreetseid küsimusi konkreetselt ASi Fortum Termest taotluse alusel Kunda võrgupiirkonnale Konkurentsiameti poolt kooskõlastatud soojuse piirhinna kohta (*„Miks KA ja hinnaotsuse allkirjastanud hr Ots ei võtnud tahtlikult 2011 Fortumi Kunda hinnaotsuse tegemisel arvesse kõiki regulatsiooni otseselt puutuvaid asjaolusid, millest oldi täiel määral teadlikud, ning mille tagajärjeks oli ebakorrektne*

hinnaotsus, mis oli klientidele kahjulik?“), siis selgitavad teenistusliku järelevalve läbiviijad soojuse piirhinna kujundamise kohta järgmist.

Tulenevalt haldusmenetluse seaduse §-st 4 on haldusorganil seaduses sätestatud volituse piires õigus kohaldada üksikjuhtumi reguleerimisel kaalutlusõigust – kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel, sealjuures järgides volituse piire, kaalutlusõiguse eesmärki ning õiguse üldpõhimõtteid, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Soojuse piirhinna kooskõlastamise kaalutlusõiguse põhimõtted on Konkurentsiamet sätestanud dokumendis „Soojuse piirhinna kooskõlastamise põhimõtted“. Kuigi tegemist on halduse sisese aktiga ehk halduseeskirjaga, millel on halduseväliselt informatiivne, mitte normatiivne tähendus, siis omandavad halduseeskirja normid nende kohaldamise tulemusena ka faktilise välismõju⁷. Seetõttu on oluline märkida, et „Soojuse piirhinna kooskõlastamise põhimõtteid“ on aastatel 2003-2012 koostatud, viimased neist ka kinnitatud ameti juhi poolt, kuus erinevat versiooni, kuid kõigis versioonides on kasutatud samu valemuid ja põhimõtteid. Nimetatud dokumenti on praktika ja kohtulahendite alusel täpsustatud, lisatud on näiteid ja täiendavaid selgitusi. Seega on Konkurentsiamet soojuse piirhinna kooskõlastamisel aastate vältel kohaldanud ühetaolisi kaalutlusõiguse põhimõtteid.

Lisaks on oluline märkida, et isikutel, kelle hinnangul riivas Konkurentsiameti kooskõlastus Kunda võrgupiirkonna soojuse hinnale nende subjektiivseid seadusega kaitstud õigusi, oli õigus pöörduda oma rikutud õiguste kaitseks halduskohtusse. ASTV pöördumisest ei ilmne, et Konkurentsiameti kooskõlastus Kunda võrgupiirkonna soojuse hinnale oleks riivanud ASTV subjektiivseid õigusi.

4.4 Järgnevalt selgitatakse ühtset hinnaregulatsiooni meetodit ja selle rakendamist erinevat tüüpi piirhinna kooskõlastuse taotlejatele.

4.4.1 Konkurentsiameti poole pöörduvad hinna kooskõlastuse taotlustega erinevad ettevõtjad: 1) ettevõtjad, kelle hinnataotlust on Konkurentsiamet varem menetlenud; 2) ettevõtjad, kelle aktsiad (osad) on erastatud (ASTV näide); 3) ettevõtjad, kes on ostanud soojatootmiseks või veeteenuse osutamiseks vajalikud varad.

Ettevõtte varade ost-müük ja äriühingu aktsiate (osade) müük (erastamine) on oma olemuselt erinevad tehingud, millest esimene mõjutab põhivara väärtust ostja bilansis, teine aga mitte. Äriühingu aktsiate omaniku vahetus ei muuda ettevõtja põhivara väärtust. Põhivara müügi korral muutub müüdud põhivara väärtus, kuna ostja jaoks on põhivara väärtuseks ostuhind. Seda põhimõtet kinnitab raamatupidamistoimkonna juhend 5 (materiaalne ja immateriaalne põhivara) punkt 13⁸. Konkurentsiamet lähtub hinna kooskõlastamisel mõlemal juhul (nii hinna kooskõlastamist taotleva äriühingu aktsiate müügi kui ka põhivarade müügi korral) põhivara bilansilisest maksumusest.

Konkurentsiamet lähtub „Soojuse piirhinna kooskõlastamise põhimõtetes“⁹ kapitalikulu ning põhjendatud tulukuse arvestamisel reguleeritava vara väärtusest, mis koosneb reguleeritavas tegevuses kasutatavast materiaalsest põhivarast ja käibekapitalist. Esmakordselt n-ö Konkurentsiameti regulatsiooni alla sattaval ettevõtjal võetakse aluseks otseselt põhitegevuses

⁷ Halduseeskirja tähendust on käsitlenud oma otsustes ka kohtud, nt Riigikogu halduskolleegiumi 16.01.2008 otsuses haldusasjas nr 3-3-1-81-07 on käsitlenud halduseeskirja tähendust Haigekassa näite alusel.

⁸ <http://www.easb.ee/index.php?id=1255>

⁹ <http://www.konkurentsiamet.ee/?id=18306>

kasutatava põhivara bilansiline jääkmaksumus, kogu põhivara raamatupidamislikust jääkväärtusest võib see erineda põhitegevusega mitteseotud põhivara mitteamvestamise tõttu jmt põhjustel. Edaspidi võib reguleeritava vara väärtus lahknedra raamatupidamislikust, kuna ei pruugita arvestada varade ümberhindlust või ettevõtja poolt kasutatud kapitali kuluminorme (viimastel aastatel on aluseks võetud ettevõtjate kuluminormid, mistõttu ei teki enam erinevate kuluminormide tõttu lahknevusi raamatupidamisliku ja arvestusliku varade väärtuse vahel).

Konkurentsiameti kasutatud lähenemine vara väärtuse hindamisel saab raamatupidamises kajastatust lahknedra praktikas vaid ühes suunas ehk vähenemise suunas – piirhinna määramisel kasutatud vara väärtus ei saa olla kõrgem kui raamatupidamislik jääkväärtus. Selline lähenemine piirhinna kooskõlastamisel on olnud läbiv erinevates valdkondades (soojus, vesi).

Ettevõtja piirhinna kooskõlastamisel, kes on ostnud soojatootmiseks või veeteenuse osutamiseks vajalikud varad, lähtutakse, nagu eespool viidatud, nende varade väärtusest selle ettevõtja bilansis, kes soetas varad. Üldjuhul võrdub varade soetusmaksumus vara soetaja jaoks ka selle bilansilise väärtusega (mida ei tohi segi ajada nn ajaloolise, vara varasema bilansilise väärtusega). Selliste tehingute puhul kontrollitakse Konkurentsiameti selgituste kohaselt varade väärtuse mõistlikkust suhtarvude põhjal sarnaselt teiste hinnakomponentidega (vara väärtuse suhe müüdnud soojuse kogusesse, võrdlus erinevate ettevõtjatega¹⁰).

4.4.2 Aastate jooksul on Konkurentsiameti poole taotlustega pöördunud mitmed ettevõtjad, kes on teinud varade ostutehingu (näiteks AS Fortum Termest ja OÜ Avoterm). Nad on ostnud kohalikku piirkonda soojaga varustanud ettevõtja varad (põhivarad), mis on soetusmaksumuses kajastatud investeringuna vara soetanud ettevõtja bilansis (põhivara soetusmaksumus bilansis) ning vastav varade väärtuse kajastus bilansis on omakorda võetud aluseks Konkurentsiameti poolt piirhinna kooskõlastamisel. Täpsustuseks tuleb lisada, et kirjeldatud juhtudel on ostetud üksnes varad, kohustused on jäänud tehingust välja ehk varasema varade omaniku kanda.

Teenistusliku järelevalve menetluse läbiviijad kontrollisid võrdluseks erinevate soojatootjate hindade kooskõlastusi, et veenduda eelkirjeldatud praktika ühetaolises kasutamises. Menetluse käigus vaadati juhtumeid, kus soojatootja piirhind kooskõlastati Konkurentsiameti poolt esmakordselt. Uuriti järgmisi juhtumeid¹¹:

- Vändra võrgupiirkond, ostja AS Fortum Termest (2003);
- Kostivere, ostja AS Fortum Termest (2005);
- Tõrva võrgupiirkond, ostja AS Fortum Termest (2006);
- Narva-Jõesuu võrgupiirkond, ostja AS Fortum Termest (2008);
- Loksa võrgupiirkond, ostja OÜ Avoterm (2009).

Kõigil neil juhtudel oli hinna kooskõlastamisel algseks raamatupidamislikuks väärtuseks varade soetusmaksumus (või vähem, kui osa varadest kanti maha või ei läinud tariifi arvestamisel arvestamisele – Vändra näide). Samasugust praktikat kasutati ka Kunda võrgupiirkonnas (2007), kus aluseks võeti varade soetusmaksumus. Kuna AS Fortum

¹⁰ Eraldi välja toodud juhendites „Majandusanalüüsi koostamise juhend soojusettevõttele“, „Juhend hinnangu koostamiseks kooskõlastamiseks esitatud hinnavalemi ja soojuse piirhinna kulupõhisuse hindamiseks“.

¹¹ Lisaks vaadati läbi veel kümme juhtumit, kuid kuna müüjat polnud teada või ei olnud võimalik eristada konkreetset tehingut teistest, siis ei saanud nende puhul läbi viia andmete topeltkontrolli.

Termesti raamatupidamises oli Konkurentsiameti väitel suuri probleeme varade kajastamisega, siis oli esialgu ekslikult arvestatud varade väärtuseks tegelikust investeeringust väiksem varade maksumus ning seda korrigeeriti alles peale põhjalikku varade auditit uues hinna kooskõlastamise taotluses 2011. AS Fortum Termest teostas ka perioodil 2008 kuni 2011 investeeringuid, mistõttu kujunes varade väärtus arvestades täiendavalt tehtud investeeringuid. Samas tuleb mainida, et varade müügihinnad olid viidatud juhtudel kõrgemad, kui varasemalt majandusaasta aruannetes kajastatud bilansilised väärtused (nende ettevõtjate majandusaasta aruannetes, kes varad müüsid).

Samas – isegi juhul, kui Konkurentsiamet leiaks, et varade ostuhind on liiga kõrge, ei pruugi see olla piisav põhjus varade väärtuse aktsepteerimata jätmiseks. Konkurentsiamet on kaotanud kohtus vaidluse tehtud investeeringute mõistlikkuse osas, kus Konkurentsiameti hinnangul oleks saanud analoogseid investeeringuid teha odavamalt (AS Anne Soojus Tartu koostootmisjaama kohtuotsused¹²). Analoogne tulemus võib oodata ka Konkurentsiameti poolt viimasesse piirhinna kooskõlastamise põhimõtete versiooni (5.03.2012) lisatud selgitust, mille kohaselt müügitehingute puhul, kus muutub vaid varade omanik ilma täiendavaid investeeringuid tegemata ning selle tagajärjel varade väärtus tõuseb, ei võeta reguleeritud varade väärtuse aluseks ostuhinda (puudutab ettevõtjaid, kelle taotletud piirhinda on Konkurentsiamet juba varasemalt kooskõlastanud ning hinnad on eelnevalt kooskõlastatud tuginedes varasemale vara väärtusele). Konkurentsiamet selgitas, et kirjeldatud põhimõtet ei ole varem rakendatud ja ka tulevikus võib sellest lähtumine osutuda praktikas keeruliseks, kuna aluseks tuleb võtta vara bilansiline väärtus (mis ostja jaoks võrdubki ostuhinnaga).

4.4.3 Võrdluseks vaadati teenistusliku järelevalve menetluse käigus ka juhtumeid, kus osteti terve äriühing:

- OÜ Kuldala Soojus (müügitehing 2008);
- OÜ Pogi (müügitehing 2011).

Nimetatud juhtudel lähtuti pärast müügitehingut piirhinna kooskõlastamisel varade bilansilisest väärtusest, äriühingu ostu-müügitehing ei muutnud piirhinna kooskõlastamisel aluseks võetud varade väärtust. OÜ Kuldala Soojuse omandaja OÜ Energate soetas kolm äriühingut, tehtud tehingud näitavad väga selgelt erinevust äriühingu väärtuse ja varade bilansilise väärtuse vahel – ühel juhul oli ostuhind varade bilansilisest väärtusest tunduvalt kõrgem, teisel juhul tunduvalt madalam ning kolmandal juhul enam-vähem varadega bilansilise väärtusega samas suurusjärgus.

Kokkuvõte: Teenistusliku järelevalve menetluse läbiviijate poolt läbivaadatud dokumendid tõendasid, et Konkurentsiamet on kasutanud piirhinna kooskõlastuse taotlejate suhtes ühtseid regulatsioonipõhimõtteid. Samatüübilisi taotlejaid on käsitletud ühtsetel alustel ja ühetaoliselt, arvestades võrdse kohtlemise printsiipi. AS Fortum Termesti taotlust Kunda võrgupiirkonna soojapiirhinna kinnitamiseks on menetletud sarnaselt teiste samatüübiliste taotlejatega. ASTVd ei ole võrreldes ASiga Fortum Termest diskrimineerivalt koheldud – ASTVi taotluse asjaolud (ASTV soov arvestada piirhinnas ASTV aktsiate erastamislepingu tingimusi) ei ole võrreldavad ASi Fortum Termest taotluse kooskõlastusmenetlusega, kus piirhinna kooskõlastamisel võeti aluseks ASi Fortum Termest enda poolt soetatud vara bilansiline maksumus. Teenistusliku järelevalve menetluse läbiviijatel ei ole alust arvata, et Konkurentsiamet rakendaks kaalutlusõigust põhjendamata või soosiks üksikuid ettevõtjaid.

¹² Haldusasi nr 3-10-1829

4.5 Järgnevalt võetakse käsitle alls ASTV väide, mille kohaselt on Konkurentsiameti peadirektor Märt Ots tegutsenud ASi Fortum Termest hinnataotlust kooskõlastades huvide konfliktis olukorras. ASTV esitab oma pöördumises küsimuse: „Miks KA ja hinnaotsuse allkirjastanud hr Ots tegi teadlikult 2011 Fortumi Kunda hinnaotsuse tegemisel otsuse, mille tagajärjel tariifid hõlmasid kasumit tehingutelt, millest KA peadirektor ise isiklikult kasu sai?“

Vastavalt korruptsioonivastase seaduse § 25 lõikele 1 on huvide konfliktiga tegemist juhul, kui ametiisik peab tegema oma töö- või teenistuskohustuste raames otsuse või osalema sellise otsuse tegemises, mis oluliselt mõjutab tema enda, tema lähisugulaste või -hõimlaste või juriidiliste isikute majandushuve, kui juriidiliseks isikuks on:

- 1) täisühing, mille osanik on ametiisik või tema lähisugulane või -hõimlane;
- 2) usaldusühing, mille täisosanik või usaldusosanik on ametiisik või tema lähisugulane või -hõimlane;
- 3) osühing, mille osanik või juhatuse või nõukogu liige on ametiisik või tema lähisugulane või -hõimlane;
- 4) aktsiaselts, mille aktsionär või juhatuse või nõukogu liige on ametiisik või tema lähisugulane või -hõimlane;
- 5) tulundusühistu, mille juhatuse või revisjonikomisjoni liige on ametiisik või tema lähisugulane või -hõimlane;
- 6) muu eraõiguslik juriidiline isik, mille juht- või järelevalveorgani liige on ametiisik või tema lähisugulane või -hõimlane;
- 7) äriühing, mille osanik või aktsionär või juht- või järelevalveorgani liige kokkuleppel ametiisikuga või tema lähisugulase või -hõimlasega allub nende korraldustele, tegutseb nende huvides või arvel;
- 8) äriühing, milles ametiisikule või tema lähisugulasele või -hõimlasele kuulub osaluse omandamise õigus.

Nagu käesoleva teenistusliku järelevalve menetluse kokkuvõtte osas II „Faktilised asjaolud“ on märgitud, müüsid ASi Kunda Elamu omanikud (sh Märt Ots) ettevõtte soojatootmisega seotud varad 2007. aasta mais ASile Fortum Termest. Alles 2007. aasta oktoobris ehk umbes viis kuud pärast müügitehingu toimumist pöördus AS Fortum Termest Energiaturu Inspektsiooni poole (mille peadirektor Märt Ots alates 01.10.2000 oli) taotlusega kooskõlastada Kunda võrgupiirkonna soojusenergia piirhind. Seega ei ole Märt Ots tegutsenud AS Fortum Termest taotletud soojuse piirhinna kooskõlastamisel korruptsioonivastase seaduse mõistes huvide konfliktis.

Märt Ots on kinnitanud, et ta ei ole vähemusomanikuna osalenud AS Kunda Elamu tegevjuhtimises ega ka müügitehingu läbirääkimistel. Tema selgituste kohaselt toimus 2003. aastal AS Kunda Elamu varade kohustuslik ümberhindlus, mille aluseks olid kinnisvarafirmade hindamisaktid ja sel ajal tegutsenud SA Regionaalsed Energiakeskused arvamus. Hindamisaktide õigsust ja asjakohasust kinnitas audiitor. Samuti saneeriti terve ettevõtte, kuni 2007. aastal jäi bilanssi ainult soojatootmisega otseselt seotud vara.

Märt Ots selgitas, et AS Kunda Elamu varade müügihinna pakkus talle teadaolevalt välja AS Fortum Termest, pakutud hinna aluseks oli põhivarade väärtus ja nendega seotud kohustused, mis jäid AS Kunda Elamu kanda. Teenistusliku järelevalve läbiviijad tutvusid AS Kunda Elamu varade ostu-müügilepinguga. See ei sisalda mingeid viiteid osutatava teenuse hinnale tulevikus, tegemist on tavapärase varade müügiga ilma täiendavate tingimusteta.

Hinna kooskõlastamisel 2007. aastal ei kooskõlastanud Konkurentsiamet esialgset taotlust, vaid kooskõlastatud piirhind kujunes esialgsest madalamaks. Teenistusliku järelevalve menetluse läbiviijad analüüsisid AS Kunda Soojus bilansi ja olemasolevate andmete alusel Kunda võrgupiirkonna võimalikku hinda juhul, kui varasid ei oleks müüdud ja endine varade omanik oleks edasi tegutsenud. Järeldus on, et omaniku muutuse ja Konkurentsiameti hinnaregulatsiooni tõttu muutus hind tarbijatele soodsamaks, kui see oleks olnud varasema olukorra jätkudes, sest tarbijatele soodsamaks muutusid mitmed hinnakujunduse kriteeriumid (väiksem kulumi määr, kõrgem kasutegur; lisaks muud mastaabiefektist tulevad eelised – madalam kütuse hind ning püsikulud) ning vaatamata varasemast kõrgemale varade bilansilisele väärtusele kujunes piirhind seetõttu madalamaks.

Oluline on märkida, et Märt Ots on Energiaturu Inspektsiooni peadirektorina kinnitanud AS Fortum Termesti poolt esitatud piirhinnataotlusi teiste võrgupiirkondade osas ka enne 2007.aastat (näiteks Viimsi ja Väike-Maarja piirkonnas). Konkurentsiamet on olnud ASiga Fortum Termest kohtuvaidluses kahe suure võrgupiirkonna hinnakujunduse osas (Tartu ja Pärnu), millest ühe on Konkurentsiamet võitnud ja teise kaotanud.

Teenistusliku järelevalve läbiviijatel ei ole mingeid tõendeid ega kinnitusi, et Märt Ots oleks oma ametialast positsiooni suhtes ASiga Fortum Termest isiklikes huvides ära kasutanud. Kohtuvaidlused AS Fortum Termestiga¹³ ja nende tagajärjel ettevõtja poolt saamata jäänud tulu tõendavad teenistusliku järelevalve menetluse läbiviijate hinnangul Märta Otsa erapooletust kõneks oleva ettevõtja suhtes.

Ometi on eelkirjeldatud omandisuhe ja sellele järgnevalt, pärast omandisuhte lõppu regulaatori ülesannete täitmine varad omandanud ettevõtja suhtes teinud võimalikuks olukorra, mis on andnud ASTV-le võimaluse süüdistada Märta Otsa avaliku teenistuse seaduse eetikakoodeksi rikkumises¹⁴.

Et hinnata, kas Märt Ots sai hoiduda kujunenud olukorrast, tuleb vaadata sündmusi ajateljel. Märt Otsast sai vähemusomanik äriühingutes, kes omasid Kunda soojatootmist, aastal 1999, kui ta ei töötanud veel Energiaturu Inspektsiooni peadirektorina. Seega ei ole tõenäoline, et ta sai ette kavandada sündmusi, mis toimusid alles 2007.aastal. Korruptsioonivastane seadus ega avaliku teenistuse seadus ei piira isiku õigust olla ettevõtja, kui see pole seotud tema ametiülesannetega. Märt Ots ei ole töödandja eest omandisuhet varjanud ja puuduvad tõendid, et ta oleks tegelenud AS Kunda Soojuse tegevjuhtimisega. Müügitehingule eelnenud aastatel (1999. aastast kuni 2007. a alguseni) ei saanud Märt Ots ette näha, et antud soojatootmisega seotud varad ostab rahvusvahelise kontserni Fortum tütarettevõtja, kelle teised võrgupiirkonnad olid juba varem allutatud Energiaturu Inspektsiooni kohustuslikule kooskõlastusmenetlusele.

Kokkuvõte: Ei ole tõendeid, et Märt Ots oleks 2007. aastal ASi Fortum Termest poolt esitatud soojuse piirhinna taotluse kooskõlastamisel tegutsenud huvide konflikti olukorras. Samuti puuduvad tõendid, et Märt Ots oleks seoses ASiga Fortum Termest

¹³ Tallinna Ringkonnakohtu otsused 5-10-359 ja 3-10-1829

¹⁴ Ametnik hoidub ka näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse (Avaliku teenistuse eetikakoodeks, punkt 13).

rikkunud teisi korruptsioonivastases seaduses sätestatud keelde (toimingupiirangud, keelatud tehingud).

4.6 Analüüsinud ASTV pöördumist ning menetluses kogutud tõendeid, sh analüüsinud ilmselgelt ekslikke eeldusi, millel ASTV pöördumise seisukohad põhinevad (käsitletud lähemalt p-s 4.1), on teenistusliku järelevalve menetluse läbiviijad jõudnud arvamusele, et ASTV pöördumise näol võib olla tegemist pahatahtliku katsega diskrediteerida Konkurentsiameti peadirektori isikut kas siis pooleliolevate kohtuasjade mõjutamiseks või Konkurentsiameti enda mõjutamiseks langetamaks piirhinna osas ASTV jaoks soodsat, kuid hinnaregulatsiooni põhimõtetega mittekokkukäivat otsust – näiteks on eluliselt väheusutav, et aastaid ettevõtluses tegutsenud isikud ajavad segamini või ei tee vahet põhivara ostul ja piirhinna kooskõlastamist taotleva ettevõtja aktsiate erastamisel. Kui see on olnud ASTV pöördumise eesmärk, siis on see teenistusliku järelevalve menetluse läbiviijate hinnangul äärmiselt taunitav – muuhulgas on asjatult raisatud nii MKMi kui Konkurentsiameti ressursi.

4.7 ASTV taotleb oma pöördumises järelevalvemenetluse tulemuste avaldamist „täies mahus“. Kuna aga käesolev menetlus ei piirdu vaid ASTV-ga, vaid puudutab ka mitmeid teisi äriühinguid, tähendaks selline „täies mahus“ avaldamine ärisaladuse hoidmise kohustuse rikkumist. Konkurentsiseaduse § 63 lõike 2 kohaselt määrab ettevõtja ise kindlaks ja märgib ära teabe, mida ta põhjendatult loeb oma ärisaladuseks, sama seaduse § 63 lõike 1 kohaselt ei ole ärisaladus avalikustamisele kuuluv teave. Avaliku teenistuse seaduse § 67 kohaselt on kõik avalikud teenistujad kohustatud hoidma teenistuse tõttu teatavaks saanud ärisaladust.

V Ettepanekud teenistusliku järelevalve teostajale

5.1 Lõpetada teenistusliku järelevalve menetlus.

5.2 Kinnitada Konkurentsiameti peadirektori tegevuse üle läbiviidud teenistusliku järelevalve menetluse kokkuvõtte, sealhulgas teenistusliku järelevalve menetluses kogutud tõendite alusel menetluse läbiviijate poolt tehtud järeldused:

- 1) Konkurentsiamet ja Konkurentsiameti peadirektor on sarnaseid piirhinna kooskõlastamise taotlejaid kohelnud ühtsete hinnaregulatsiooni põhimõtete alusel ühetaoliselt ja ei ole rikkunud võrdse kohtlemise printsiipi, sealhulgas ASi Tallinna Vesi suhtes;
- 2) Konkurentsiameti peadirektor ei ole ASi Fortum Termest poolt esitatud soojuse piirhinna taotluse kooskõlastamisel tegutsenud huvide konflikti olukorras.

/allkirjastatud digitaalselt/

Meeli Õismaa

Eva Vanamb

Õie Soovik

Mario Lambing